ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Теория и практика управления

ЛЕТУНОВСКИЙ В.В.
ОТ СПЛОШНОГО НАДЗОРА К УМНОМУ КОНТРОЛЮ

БИКТИМИРОВ М.Р., ПИЛИПЕНКО О.В., САФОНОВ М.С.
О ДЕВАЛЬВАЦИИ ЭКСПЕРТНОГО МНЕНИЯ

Кадровая политика

СИНЯГИН Ю.В., СИНЯГИНА Н.Ю.
БИОГРАФИЧЕСКИЕ ПРЕДИКТОРЫ ИНДИВИДУАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ

В странах постсоветского пространства

ПАЛЬЧИК Г.В. и др.
ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

ТОМ / VOL. 22 № 3

МАЙ–ИЮНЬ 2020

Парад в честь 75-летия Великой Победы

24 июня состоялся парад в честь 75-летия Великой Победы советского народа в Великой Отечественной войне. Дата была выбрана не случайно, она была приурочена к годовщине исторического Парада победителей на Красной площади в 1945 году.

В параде приняли участие более 14 тысяч военнослужащих, свыше 200 единиц военной техники, 75 самолётов и вертолётов.

В начале парада знамённая группа батальона почётного караула Преображенского полка традиционно вынесла на Красную площадь знамя Победы и Государственный флаг Российской Федерации.

Президент России – Верховный Главнокомандующий Вооружёнными Силами Российской Федерации Владимир Путин поздравил россиян и выступил с обращением. Принял парад Министр обороны генерал армии Сергей Шойгу, командовал Главнокомандующий Сухопутными войсками генерал армии Олег Салюков.

Наряду с российскими военнослужащими в параде приняли участие расчёты из Азербайджана, Армении, Белоруссии, Индии, Казахстана, Киргизии, Китая, Молдавии, Монголии, Сербии, Таджикистана, Туркмении и Узбекистана.

Источник: http://kremlin.ru/events/president/news/63560
Фото: https://www.may9.ru/

государственная служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

PUBLIC administration

ТОМ 22 № 3

[125] МАЙ–ИЮНЬ 2020

VOL. 22 No 3

[125] MAY–JUNE 2020

Теория и практика управления

ЛЕТУНОВСКИЙ В.В.
ОТ СПЛОШНОГО НАДЗОРА К УМНОМУ КОНТРОЛЮ

БИКТИМИРОВ М.Р., ПИЛИПЕНКО О.В., САФОНОВ М.С.
О ДЕВАЛЬВАЦИИ ЭКСПЕРТНОГО МНЕНИЯ

Кадровая политика

СИНЯГИН Ю.В., СИНЯГИНА Н.Ю.
БИОГРАФИЧЕСКИЕ ПРЕДИКТОРЫ ИНДИВИДУАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ

В странах постсоветского пространства

ПАЛЬЧИК Г.В. и др.
ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

Theory and practice of management

LETUNOVSKY V.V.
FROM TOTAL SUPERVISION TO SMART CONTROL

BIKTIMIROV M.R., PILIPENKO O.V., SAFONOV M.S.
ON THE DEVALUATION OF EXPERT OPINION

Personnel policy

SINYAGIN Y.V., SINYAGINA N.Y.
BIOGRAPHICAL PREDICTORS OF INDIVIDUAL PSYCHOLOGICAL CHARACTERISTICS

In post-Soviet countries

PALCHIK G.V. and colleagues
EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS: REPUBLIC OF BELARUS

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 – А.В. Зуева
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:
30.06.2020 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)
ОРЕХОВ Александр Валерьевич (Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Москва, Россия)
СОРОКО Андрей Викторович (доктор экономических наук, Москва, Россия)
ФЕДОРОВ Антон Юрьевич (Администрация Президента Российской Федерации, Москва, Россия)
ШЕВЧЕНКО Алевтина Владимировна (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
ВАЛЕНТИНИ Риккардо (лауреат Нобелевской премии, Университет Тосканы, Италия)
ДЕ ДИОЗ МАРСЕР Хосе Мария (Автономный университет Барселоны, Испания)
ДЕННИНГХАУС Виктор (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)
ДУТКЕВИЧ Петр (Карлтонский университет, Оттава, Канада)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
БАРЦИЦ Игорь Нязбеевич – доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия
Заместители главного редактора
ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна – доктор философских наук, профессор, ученый секретарь Ученого совета Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия
КОРНИЛОВА Лидия Леонидовна – заведующая отделением продюсирования и культурной политики ИГСУ, руководитель новостной группы Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия
Члены редколлегии
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, научный руководитель Департамента государственного муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, Москва, Россия
БУТАШИН Дмитрий Анатольевич – проректор РАНХиГС, Москва, Россия
ВИДАЛЬ Фредерик – профессор, PhD, Париж, Франция
ЕНГИБАРЯН Роберт Вачаганович – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Факультета управления и политики МГИМО(У), Москва, Россия
ЗАЙЦЕВ Владимир Васильевич – доктор юридических наук, профессор, директор Центра экономического правосудия Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия
ЗУЕВ Сергей Эдуардович – кандидат культурологии, профессор, ректор российско-британского университета «Московская высшая школа социальных и экономических наук», директор Института общественных наук РАНХиГС, Москва, Россия
КАРФИКОВА Мария – профессор, кандидат наук, заведующая кафедрой юридического факультета Карлова Университета, председатель арбитражного суда при Экономической палате и Аграрной палате, 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 – A.V. Zueva
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)
Alexandr V. OREKHOV (Presidential Civil Service and Personnel Directorate, Moscow, Russia)
Andrey V. SOROKO (Dr. Sci. (Economics), 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 Production and Cultural Policy Division, 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

Летуновский В.В. От сплошного надзора к умному контролю . . . 6

Биктимиров М.Р., Пилипенко О.В., Сафонов М.С. О девальвации экспертного мнения, или Зачем нам закон об основах экспертной деятельности . . . 19

Гапоненко А.Л., Соблиров А.А. Мини-форумы как эффективный способ привлечения инвестиций в проекты малого и среднего бизнеса . . . 25

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Синягин Ю.В., Синягина Н.Ю. Биографические предикторы индивидуально-психологических особенностей, входящих в «Большую пятерку» личностных качеств . . . 31

Красавцева Е.М. Восприятие опасности у сотрудников правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности . . . 48

МИР В ДВИЖЕНИИ

Копылова Е.А. Международно-правовые иммунитеты и привилегии прокурора *amicus curiae* . . . 55

Цзян Сыюань, Гань Чжунъян. Механизм урегулирования коммерческих споров в рамках сопряжения ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс, один путь» . . . 64

НОРМЫ И ПРАВИЛА

Лесных Е.А. Отдельные вопросы формирования административно-правового статуса Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации . . . 70

Брызгалов Д.В., Грызенкова Ю.В., Цыганов А.А. Повышение эффективности регулирующих воздействий по снижению информационной асимметрии договора страхования . . . 77

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Барциц И.Н. Вступительное слово к проекту «Эволюция систем государственного управления в странах постсоветского пространства (1991-2021 гг.)» . . . 85

Пальчик Г.В., Волох Н.В., Гасанов А.П., Герменчук В.В., Дубинко Н.А., Забелов С.М., Игнатюк А.З., Кивайко В.Н., Криштапович Е.А., Лапина С.В., Лисовская Т.В., Мельник В.А., Мушта А.А., Печенева Т.А., Старовойтова Т.Ф., Томукевич О.Т., Фаблинова О.Н., Шибут М.С., Щеткина М.А., Щепов В.А.
Эволюция систем государственного управления: Республика Беларусь . . . 86

CONTENTS

THEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT

Letunovsky V.V. From total supervision to smart control . . . 6

Biktimirov M.R., Pilipenko O.V., Safonov M.S. On the devaluation of expert opinion or why do we need a law about the basics of expert activity . . . 19

Gaponenko A.L., Soblirov A.A. Miniforums as an effective way to attract investment in small and medium-sized business projects . . . 25

PERSONNEL POLICY

Sinyagin Y.V., Sinyagina N.Y. Biographical predictors of individual psychological characteristics included in the 'Big Five' of personal qualities . . . 31

Krasavtseva E.M. Perception of danger by law enforcement officers with different levels of professional victimization . . . 48

WORLD IN MOTION

Kopylova E.A. International legal immunities and privileges of the Prosecutor *amicus curiae* . . . 55

Siyuan Jiang, Zhongyang Gan. Mechanism for the settlement of commercial disputes within the framework of conjugation of the EEU and the Chinese initiative 'One Belt, One Road' . . . 64

NORMS AND RULES

Lesnykh E.A. Certain issues of the formation of the administrative and legal status of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation . . . 70

Bryzgalov D.V., Gryzenkova J.V., Tsyganov A.A. Increasing the efficiency of regulatory impacts to reduce information asymmetry of the insurance contract . . . 77

IN POST-SOVIET COUNTRIES

Bartsits I.N. Introductory word to the project «Evolution of public administration systems in the post-Soviet countries (1991-2021)» . . . 85

Palchik G.V., Volokh N.V., Hasanov A.P., Germenchuk V.V., Dubinko N.A., Zabelov S.M., Ignatyuk A.Z., Kivayko V.N., Krishtapovich E.A., Lapina S.V., Lisovskaya T.V., Melnik V.A., Mushta A.A., Pecheneva T.A., Starovoitova T.F., Tomukevich O.T., Fablinova O.N., Shibut M.S., Shchepov V.A., Shchetkina M.A.

Evolution of public administration systems: Republic of Belarus . . . 86

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-6-18

От сплошного надзора к умному контролю

ВАЛЕНТИН ВАСИЛЬЕВИЧ ЛЕТУНОВСКИЙ, **кандидат юридических наук, доцент**
Контрольное управление Президента Российской Федерации (103132, Российская Федерация, Москва, ул. Ильинка, 23/16). E-mail: letunovskiy_vv@gov.ru

Аннотация: Основой для статьи послужило выступление автора на Гайдаровском форме – 2020 на тему: «От сплошного надзора к умному контролю: вопросы методологии, теории и практики» (в рамках экспертной дискуссии «Как изменилась результативность госконтроля: точка зрения граждан»). Представлена позиция автора в обоснование необходимости последовательного различения контроля и надзора, в том числе в части оценки их результативности, проводимой в настоящее время фактически синкретично в отношении контрольно-надзорной деятельности государства. Сформулирована методологическая и теоретическая модель различения контроля и надзора, его динамики с учетом использования потенциала цифровых технологий. Опираясь на результаты аналитических докладов (как государственных структур, так и экспертного сообщества), автор делает вывод о необходимости корректировки нормативной правовой базы контрольной и надзорной деятельности с обязательным ценностным переориентированием контрольно-надзорных органов с карательной идеологии к защите и обеспечению интересов граждан и бизнеса. Отмечается, что синергетический эффект на следующем этапе развития контрольно-надзорной деятельности может быть обеспечен сочетанием технологического и юридического подходов и «перекрестком» правотворчества и правоприменения. Расширяющаяся цифровизация позволит привести на смену всеобщему надзору smart-контроль, что обеспечит более эффективную систему управления и контроля.

По мнению автора, практика всеобщего, обязательного, сплошного надзора окончательно уйдет в прошлое. Базой нового контроля станет специальная цифровая платформа – редуктор взаимодействия потребителя и производителя с использованием искусственного интеллекта, управляющего смарт-контрактами.

Ключевые слова: государство, государственное управление, контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, результативность, эффективность

Статья поступила в редакцию 8 мая 2020 года.

Летуновский В.В. От сплошного надзора к умному контролю. *Государственная служба*. 2020. № 3. С. 6–18.

FROM TOTAL SUPERVISION TO SMART CONTROL

VALENTIN V. LETUNOVSKY, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor**
Control Department of the President of the Russian Federation (23/16, ul. Ilinka, Moscow, Russian Federation, 103132). E-mail: letunovskiy_vv@gov.ru

Abstract: The article is based on the author's presentation at the Gaidar Forum – 2020 titled 'From Total Supervision to Smart Control: Issues of Methodology, Theory, and Practice' in the framework of the expert discussion 'How Regulatory Enforcement Has Changed: Citizen Perspective'. The author's position is presented in support of the need for a consistent distinction between control and supervision, including in terms of evaluating their effectiveness, which is currently carried out virtually syncretically in relation to the control and supervision activities of the state. The article formulates the methodological and theoretical model for differentiating control and supervision, its dynamics based on the potential of digital technologies. Based on the results of analytical reports of both state structures and the expert community, the author concludes that it is necessary to adjust the regulatory framework of control and supervisory activities with a mandatory value reorientation of control and supervisory authorities from punitive ideology to the protection and maintenance of the interests of citizens and businesses. It is noted that the synergetic effect at the next stage of development of control and supervisory activities can be provided by a combination of technological and legal approaches and the 'intersection' of law-making and law enforcement. Expanding digitalization will allow smart control to replace comprehensive supervision, which will provide a more effective management and control system.

According to the author, the practice of total, mandatory, continuous supervision will finally become a thing of the past. The basis of the new control will be a special digital platform - a reducer of interaction between a consumer and a manufacturer using artificial intelligence that manages smart contracts.

Keywords: state, public administration, control, supervision, control and supervision activities, efficiency, effectiveness

The article was received on May 8, 2020.

Letunovsky V.V. From Total Supervision to Smart Control. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. № 3. P. 6–18. In Russian

Да будет так! Вопрос не стоит спора:
Безумье сильных требует надзора.
У. Шекспир. «Гамлет», Акт III.

Введение

В экспертном сообществе активно обсуждаются определения и оценки результативности контрольно-надзорной деятельности государства[1]. В рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности государства в официальных документах[2] и в проекте Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[3] признана необходимость переориентации контрольно-надзорных органов с «палочных» показателей активности (количество проведенных проверок, выявленных нарушений) на минимизацию рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Продолжение дискуссии оправдано, поскольку и официальные[4], и экспертные аналитические доклады [Контрольно-надзорная…, 2019. С. 38–45] отмечают сложности в понимании и оценке контрольно-надзорными органами результативности их деятельности. По-видимому, требуются дальнейшие уточнения при проведении «регуляторной гильотины». В докладе коллег из Центра технологий государственного управления РАНХиГС высказываются предложения рассматривать оценку гражданами уровня защищенности значимых для них ценностей в качестве интегрального показателя результативности государственного контроля и надзора [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, Масленникова, 2020].

1 С материалами экспертной дискуссии «Как изменилась результативность госконтроля: точка зрения граждан», прошедшей в рамках Гайдаровского форума – 2020 можно ознакомиться на сайте форума: https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/na-xi-gajdarovskom-forume-obsudili-reformu-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti/

2 См., например: Базовая модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности / Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 года № 934-р (ред. от 7 октября 2019 года) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности».

3 См.: проект Федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ст. 15 (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 3 декабря 2019 года).

4 Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Москва, 2019: http://ar.gov.ru/uploads/storage/17/b0/95d44c02cd94cbbbde-53fa411dba73efa759a484.pdf

Таблица. Обеспечение качества и безопасности жизнедеятельности

Data chart. Ensuring quality and safety of life

«Человек должен жить долго» – функция безопасности	«Человек должен жить счастливо» – функция управления
Безопасность жизни – возможность бытия человека **Обеспечение безопасности жизни** – постоянное снижение возможного ущерба (вреда) для бытия человека	**Качество жизни –** мера благополучия человека **Обеспечение качества жизни –** постоянное повышение благосостояния человека

На этапе эмпирического исследования реальной действительности продолжение такого обсуждения необходимо, оно закладывает фундамент теоретического осмысления практики контроля и надзора. Однако проблемой для такого осмысления является фактическое отождествление контроля и надзора, в том числе и при оценке результативности контрольно-надзорной деятельности. Как представляется, пришло время окончательного различения этих понятий, иначе невозможно сформировать нормативную правовую основу контрольной и надзорной деятельности. В качестве гипотезы можно предположить, что полезно было бы научиться различать результативность контроля и надзора. Цель этой статьи – описать возможные методологические и теоретические основания и перспективы последовательного различения контроля и надзора со стороны государства, оценок их результативности.

С этой целью важно учитывать, что возможны и другие подходы к оценке результативности. Такая оценка методологически основана на сравнении настоящего с прошлым. Предлагаемые графики результативности государственного контроля демонстрируют путь из прошлого в настоящее [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2019. С. 45–49]. Результат считается положительным, если он хотя бы на единицу лучше прошлого периода.

Различение функциональных процессов контроля и надзора. Предлагаемый подход

На взгляд автора, имеет смысл предложить иной методологический концепт. Давайте сравнивать «светлое и доброе» будущее с прошлым в настоящем, движение из прошлой точки А в будущую точку С, замеряя скорость в данный момент в промежуточном пункте В. Будем считать, что результат позитивен, если он приближает нас к заданному будущему.

Исходя из этого, можно предложить для рассмотрения следующую гипотезу: контроль и надзор – это разные функциональные процессы со своей индивидуальной оценкой результативности. Соответственно, у них и у оценки их результативности своя методологическая, теоретическая и практическая основа.

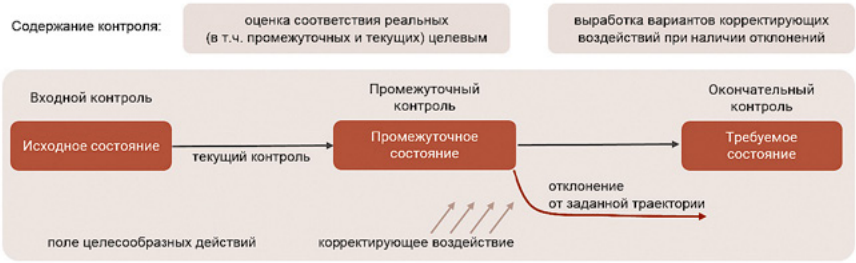
Базовым методологическим утверждением для их различения является тезис: ***человек должен жить долго и счастливо***.

Рисунок 1. Место понятий «контроль» и «надзор» в социальных системах

Fig. 1. The place of 'control' and 'supervision' concepts in social systems

Рисунок 2. Сущность контроля

Fig. 2. The essence of control



Этим тезисом вводится принципиальное отличие контроля от надзора, которое определяется различием понятий «долго» и «счастливо» (**Таблица**).

«Человек должен жить долго» – это функция безопасности. Обеспечить безопасность – значит своевременно вскрыть и локализовать все опасности для жизнедеятельности. Надзор есть установление отклонений от установленного порядка обеспечения безопасности.

«Человек должен жить счастливо» – функция управления. Обеспечение счастливой жизни – перевод ее в новое качество. Контроль есть процесс фиксации по достижению заданных характеристик качества жизнедеятельности.

В качестве базовой теоретической основы рассмотрения предложенной гипотезы и ее исследования использован ***сферный подход***.

Сферный подход развивает основные положения системного подхода, опираясь и поглощая их, как и положено любой новой парадигме знаний. Базовым принципом системного подхода служит целостность, в сферном – имеется пара: целостность и полнота. Как форма определяет содержание, а содержание влияет на форму, так целостность имеет полноту содержания, а полнота предопределяется формой целостности. Например, стакан может быть целым, но пустым.

Главной категорией сферного подхода является понятие «антропосфера» – деятельность по совместному преобразованию человека и природы. Ядро этой модели – социум, основой которого служит человек творческий. На состояние социума влияют четыре диалектически противоположные сферы: развитие и безопасность, управление и экономика. На **рисунке 1** представлен идеальный образ материальной антропосферы.

В жизни бывает так, что одни сферы «сдуты» или «раздуты», т.е. значительно массивнее своих соседей. Гармоничное развитие всех сфер является основной теоретической задачей нашего времени. Практическая проблема современности – это преображение человека для долгой и счастливой жизни.

Из рисунка 1 следует, что по сущности контроль и надзор – этапы разных по назначению процессов со своими специфическими целями и задачами.

Надзор – этап в цикле обеспечения безопасности, связанный с установлением фактов нарушений нормативных правовых норм.

Контроль – один из этапов замкнутой цикличности социального управления, предназначенный для оценки соответствия между требуемыми (желаемыми, целевыми) и реальными изменениями состояния объекта управления (результатом) и выработки при необходимости рекомендаций по коррекции процесса управления (**рисунок 2**).

Обеспечение качества жизни – это задача социального управления по преобразованию объекта управления в целевое (требуемое) состояние. Его результат – последствия преобразования объекта управления. Результат считается позитивным в случае достижения требуемого состояния. При других вариантах возникает необходимость в корректировке для возврата к заданной траектории движения.

Содержанием контроля при этом являются:

- оценка соответствия реальных состояний (включая промежуточные и текущие) целевым;
- выработка вариантов корректирующих воздействий при наличии отклонений от целевых состояний.

Контроль представляет функцию обеспечения достижения заданного результата в установленные сроки, реализуемую в определенной среде, границы которой условно можно определить как поле целесообразных действий. В поле целесообразных действий

реализуются следующие виды контроля:

- входной контроль исходного состояния;
- текущий контроль при переходе от исходного состояния к промежуточному, а от него – к требуемому;
- промежуточный контроль в определенных точках или стадиях;
- контрольное корректирующее воздействие (при отклонении от заданной траектории движения к требуемому состоянию);
- окончательный контроль оценки достижения требуемого состояния.

В отличие от контроля, надзор – один из этапов процесса обеспечения безопасности социума, выявление фактов нарушения кем-либо и чем-либо установленных норм и реализации процессуальных действий по этим фактам (**рисунок 3**).

Рисунок 3. Сущность надзора

Fig. 3. The essence of supervision

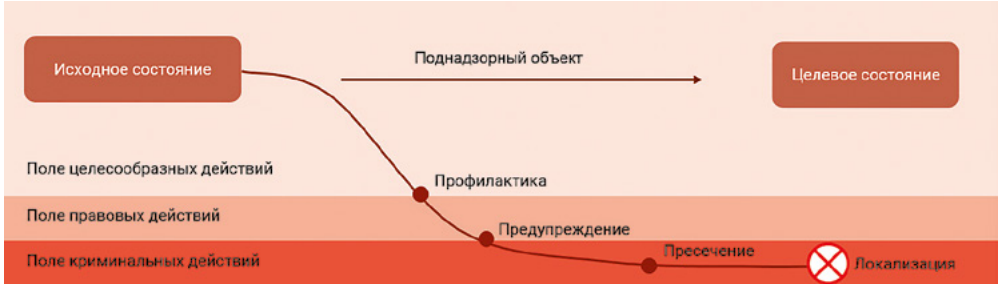


Рисунок 4. Механизм надзора

Fig. 4. Supervisory mechanism

На рисунке видно, что фактически контроль как бы вложен в надзор. Отсюда возникают представления об отождествлении этих понятий, особенно когда поля целесообразных и правовых действий совпадают. Такое совпадение встречается там, где контур управления «размыт», то есть четко не определены полномочия и ответственность управленцев. В итоге многие управленческие решения рассматриваются и принимаются в судебных инстанциях.

Вернемся к содержанию надзора как оценке соответствия действий объекта надзора (поднадзорного объекта) установленным правовым нормам. Задачи надзора, в зависимости от отклонения вектора движения от исходного в целевое состояние, могут быть следующие:

- профилактика (движение находится на границе полей целесообразных и правовых действий);
- предупреждение (исполнитель находится на границе полей правовых и криминальных действий);
- пресечение, организуемое при нахождении исполнителя в поле криминальных действий,
- локализация негативных последствий (при их наличии).

Для тех, кто занят в законотворческом процессе, и с учетом изложенного предлагается небольшой глоссарий надзора:

Обязательные требования – ограничения и запреты, условия и обязанности, обеспечивающие безопасность граждан.

Правовая норма – правовое поле действия обязательных требований.

Нарушения – нахождение вне правового поля (нормы).

Профилактика – создание стимулов и условий для правового поведения.

Выявление – установление признаков или фактов нарушения.

Предупреждение – предостережение о недопустимости нарушения по установленным признакам.

Пресечение – противодействие нарушению по установленным фактам.

Локализация – оценка и возмещение ущерба объекту надзора.

Механизм надзора (**рисунок 4**) включает в себя:

– систематизацию обязательных требований (представленных в стандартах, правилах, регламентах);

– учет поднадзорных объектов, основанный на их типологии и классификации;

– организацию надзорных мероприятий, которая включает в себя два варианта – профилактику или противодействие нарушениям. В зависимости от правовой ситуации в поднадзорной сфере, соответствующий контрольно-надзорный орган может отдавать

Рисунок 5. Система отношений в контрольно-надзорной деятельности

Fig. 5. System of relations in control and supervisory activities

приоритет режиму профилактики или режиму противодействия.

Профилактика для формирования стимулов и условий правового поведения использует информирование, консультирование, мотивацию и обучение поднадзорных объектов. Противодействие решает три взаимоувязанных функциональных задачи: мониторинг или выявление признаков нарушений, предупреждение или пресечение с учетом объема и состава признаков нарушений, локализацию ущерба.

Для правильного понимания контроля и надзора, их различия, нельзя забывать о роли человека в системе контрольных и надзорных правоотношений. И для контроля, и для надзора в настоящее время важно, что они должны быть клиентоориентированными, или человекоориентированными, антропоцентричными. Надо исходить из миссии контроля и надзора в клиентоориентированной системе производства и потребления гражданами товаров, работ и услуг (**рисунок 5**).

Государственная политика в сфере контроля и надзора

Государственная политика в сфере контроля и надзора включает в себя три типа отношений: гражданин и производитель, гражданин и контрольно-надзорные органы, производитель и контрольно-надзорные органы. Цель государственной политики в сфере контроля и надзора заключается в обеспечении качества и безопасности потребляемых гражданами товаров, работ и услуг.

Можно ли замерить успешность реализации такой политики? Да, такие возможности дают и социология, и статистика. Оценку с точки зрения этой миссии контрольно-надзорной деятельности государства позволяют определить социологические опросы, проводимые РАНХиГС. Они выявляют оценку результативности контрольно-надзорной деятельности и бизнесом как производителем товаров, работ и услуг, и гражданами как конечными бенефициарами контрольно-надзорной деятельности государства.

Так, опрос, проведенный РАНХиГС в 2017 году, показал, что только 36,1 % хозяйствующих субъектов считают, что контрольно-надзорные мероприятия положительно повлияли на повышение безопасности производственных процессов, и 19,5 % – на безопасность продукции [Добролюбова, Зыбуновская, Покида, Южаков, 2017].

Опрос граждан в 2019 году показал, в частности, что 34,3 % граждан оценивают существующий уровень защищенности значимых для них ценностей (жизни и здоровья, имущества, персональных данных, окружающей среды) от различных рисков как достаточный. При этом 44,7 % граждан «добились» какого-то результата при обращении за защитой в контрольно-надзорные органы [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, Масленникова, 2020. С. 100–101].

В ежегодном докладе за 2017 год уполномоченного по делам предпринимателей Б.Ю. Титова также приводятся итоги замеров на эту тему[5]. Так, об отсутствии нарушений по результатам проведенных проверок заявил каждый третий (36 %) руководитель компании.

Для оценки отношений производителей товаров, работ и услуг и граждан – их потребителей – можно использовать данные общественных организаций (например, «ОПОРЫ РОССИИ»). По мнению государственных органов, участились случаи угрозы возникновения вреда: в Роспотребнадзоре – на 1,58 %; в Ростехнадзоре – на 131,62 %; в Роструде – на 12,59 %; в МЧС – на 22,23 %[6].

Очевидно, что такие измерения не только возможны, но и необходимы. И для повышения защищенности граждан, и для повышения результативности контрольно-надзорной деятельности государства.

Показатель уровня защищенности граждан может быть использован как интегральный показатель результативности этой деятельности. Обеспечение системности таких интегральных измерений, видимо, задача не только общественных структур, но и Минэкономразвития России. По их результатам необходимо вносить более целенаправлен-

5 Административный климат в Российской Федерации. Доклад Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2017 год: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2017.html

6 Анализ результатов контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти на федеральном уровне в 2016 году: https://opora.ru

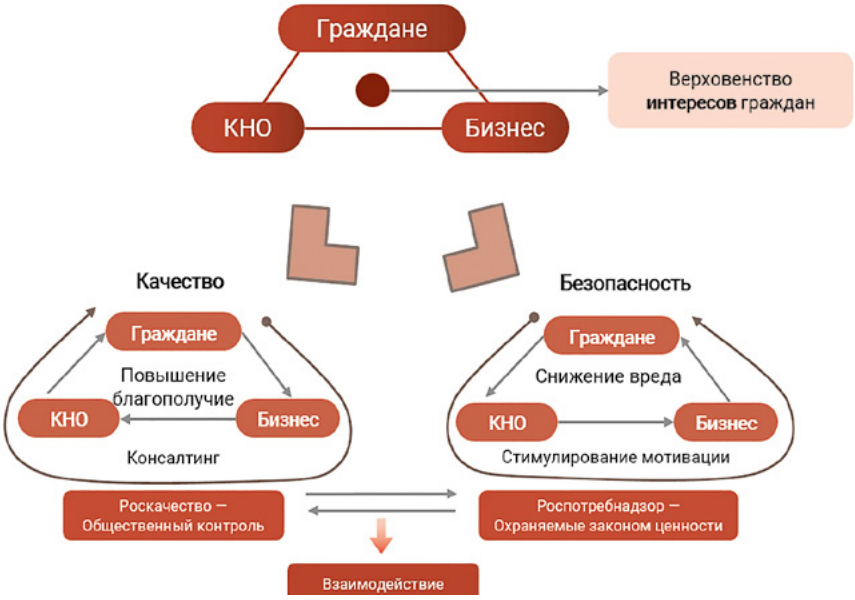
ные коррективы в действующую нормативную правовую базу. При этом, как показывают эти замеры, контрольно-надзорным органам полезно было бы более настойчиво напомнить, что их миссия – это действия в интересах граждан как потребителей товаров, работ и услуг.

Актуальность такого напоминания диктуется и тем, что в качестве основного способа защиты значимых для них ценностей граждане нередко (например, в случае Роспотребнадзора и Роструда) используют не государственный контроль и надзор, а судебную защиту. Граждане общаются с производителями не через контрольно-надзорные органы, а через суд и по другим каналам [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, Масленникова, 2020. С. 66–90].

Верховенство потребностей и интересов граждан является приоритетом в отношениях производителей, граждан и контрольно-надзорных органов (**рисунок 6**).

Рисунок 6. Верховенство потребностей и интересов граждан

Fig. 6. Supremacy of needs and interests of citizens



С точки зрения различения контроля и надзора в рамках этого приоритета следует учитывать, что:

- потребности граждан должны быть обеспечены;
- интересы граждан должны быть защищены.

Защита интересов граждан возвращает нас к ключевому принципу реализации надзора – законности (**рисунок 7**). Этому посвящено немало научных трудов [Гавриков, 2014; Старилов, 2017; Учакаев, 2018], обобщение которых позволяет утверждать, что законность должна способствовать формированию правил необходимого правового поведения и исключать произвол со стороны контрольно-надзорных органов.

Рисунок 7. Действующий базовый принцип надзора – законность

Fig. 7. The current basic principle of supervision is legality

Реализация принципа законности в отношениях «управление (контрольно-надзорные органы) – гражданин», «гражданин – предприниматель», «управление – предприниматель» должна порождать условия для социальной, экономической и юридической справедливости. При низком уровне законности возникают недоверие, конфронтация и обман. Эти негативные отношения, в свою очередь, могут быть источником коррупции и формализма в контрольно-надзорных органах, теневой экономической деятельности недобросовестного бизнеса и, в конечном счете, вызывать у населения отрицательное восприятие как контроля и надзора, так и экономической действительности.

Соблюдение принципа законности позволяет предъявлять участникам контрольно-надзорных отношений варианты позитивного будущего, которое будет строиться на фундаменте правового равноправия. Правовое равноправие – это формирование и внедрение в жизнь образцов должного поведения всех участников правоотношений. К таким образцам должны относиться:

- устойчивое уважение гражданами деятельности контрольно-надзорных органов, стоящих на защите их интересов;

Рисунок 8. От законности к правовому равноправию

Fig. 8. From legality to legal equality

Рисунок 9. Подходы к трансформации контрольно-надзорной деятельности

Fig. 9. Approaches to the transformation of control and supervision activities

- полное доверие гражданам, качеству приобретаемых товаров, работ и услуг;
- отношения партнерства между контрольно-надзорными органами и предпринимателями.

Результат формирования таких отношений вполне измерим и показан на **рисунке 8**. Для контрольно-надзорных органов – это наличие достаточного профессионализма, профессиональной гордости за работу, рост компетенции. Для бизнеса – обеспечение режима соблюдения обязательных требований, гордость за репутацию и свой бренд. Соответственно, для граждан – радость от потребления качественных и безопасных товаров, работ и услуг, поддержка деятельности контрольно-надзорных органов.

Процессуальный «перекресток» контрольной и надзорной деятельности

Реализация предлагаемой парадигмы позволит более успешно осуществить трансформацию всей контрольно-надзорной деятельности, которая, как известно, уже прошла два этапа: технологический и юридический.

«Крест» реформы контрольно-надзорной деятельности, который несли ее участники, как сочетание технологического и юридического вариантов, представлен на **рисунке 9**. По вертикали – это активно внедрявшийся с 2012 по 2018 годы технологический подход, то есть переход на новые технологии контрольно-надзорной деятельности и совершенствование ее организации. Он предполагал уточнение целей и задач, штатной численности, необходимых бюджетных корректировок, обеспечивающих реализацию возложенных полномочий и ответственности, прав и обязанностей сотрудников. Технологические изменения рассматривались как регламентация достижения целей и исполнения задач на основе механизмов управления событиями, рисками, опасностями и угрозами. По горизонтали – юридический подход, вошедший в практику с 2019 года. В его основу положены процессы совершенствования правотворчества и правоприменения в деятельности контрольно-надзорных органов.

Сочетание этих подходов может дать хороший синергетический эффект для более системного перевода контрольно-надзорной деятельности в желательное, современное состояние. Из «креста» возникает процессуальный перекресток контрольной и надзорной деятельности с необходимым перечнем мероприятий (**рисунок 10**). Правотворчество в нем – это работа с обязательными требованиями. Это также их установление (актуализация) и отмена (деактуализация); рассмотрение на соответствие потребностям в качественных и безопасных товарах,

работах, услугах; систематизация и публикация в юридических нормативных актах.

Правоприменение теоретически включает в себя доказывание (собирание, исследование, анализ) признаков и фактов нарушений норм; стадийное применение права; правоприменительное производство; акты применения права. В рамках правоприменения необходимо конкретизировать процессуальное производство, осуществляемое инспекторами контрольно-надзорных органов, по аналогии с работой следователя.

Рисунок 10. Контрольно-надзорная деятельность как процессуальный перекресток

Fig. 10. Control and supervision activities as a procedural crossroad

Подходы к нормативному правовому регулированию контрольно-надзорной деятельности

В ходе реализации вышеназванных подходов возникла дискуссия, до сих пор не оконченная. Формировать ли нормативное правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности как отрасли права через кодификацию из 4-х частей – организационной, технологической, правотворческой (про обязательные требования), правоприменительной (процессуальное производство)? Или выработать «рамочный», общий федеральный закон с последующим раскрытием его норм в специальных «отраслевых» законах? Одновременно популярность набрал лозунг о деактуализации многочисленных норм, в основном советского периода, о «регуляторной гильотине».

Рисунок 11. Основы системы принципов контрольно-надзорной деятельности

Fig. 11. Fundamentals of the system of principles of control and supervisory activities

Однако процесс установления или отмены обязательных требований также должен иметь свои исходные начала или принципы, входящие в общую систему принципов. Смысл этой системы – создание атмосферы благоприятствования для реализации интересов и законных прав граждан, обеспечения экономических свобод производителей, исключения беззакония в практике контрольно-надзорных органов.

Система принципов включает (**рисунок 11**):

- организационные принципы: оптимальное построение системы КНО в целом и ее отдельных органов;
- принципы правотворчества: принципы непрерывной систематизации обязательных требований, включая:
- актуализацию новых требований, деактуализацию устаревших;
- снижение избыточности требований за счет запрета излишней детализации и расширения;
- устранение неполноты требований, наличия лакун и изъятий;
- устранение противоречивости требований, ведущей к невозможности их применения;
- принципы правоприменения: принципы формирования необходимого правопорядка, включая правозащиту (правоисполнение) и правоохрану;
- технологические принципы: принципы рационального использования средств и метода контрольно-надзорной деятельности.

Рисунок 12. Пример принципов «регуляторной гильотины» в строительстве

Fig. 12. Example of the 'regulatory guillotine' principles in construction

Рисунок 13. Методология «регуляторной песочницы»

Fig. 13. 'Regulatory sandbox' methodology

При этом принцип – важнейший инструментарий любой реформации, а не просто какой-то теоретический посыл. Важность такого инструмента хорошо видна на примере использования «регуляторной гильотины».

В настоящее время в большинстве видов экономической деятельности применяются обязательные требования различных временных периодов (**рисунок 12**). Для «регуляторной гильотины» возникает соблазн отменить их некоторую часть с некой определенной даты (в частности, все нормы, принятые до 1991 года). Однако сроки существования технических объектов определяются не временем социальных преобразований, а жизненным циклом их прочностных или каких-либо других характеристик. Так, обязательные требования к конструктивным элементам и техническим системам зданий зависят от времени их создания. Например, вентиляционные или лифтовые системы для так называемых «сталинок», «хрущевок», «брежневок» или современных высоток из архитектурного стекла и бетона абсолютны различны.

Естественно, каждый экономико-технологический уклад имеет свои специфические обязательные требования к зданиям. Эти требования должны действовать до момента утилизации сооружений каждого уклада или их модернизации. Тогда понятно, что нельзя использовать обязательные требования разных укладов друг к другу. Если здание (например, школы 50-х годов постройки) еще не снесли или не модернизировали, то требования к нему должны соблюдаться до тех пор, пока оно не будет оснащено новыми системами. То есть, пока существуют «брежневки» и «хрущевки», должны сохраняться характерные для того периода требования. К ним нельзя применять новые требования, как для Москва-Сити. Равно как нельзя к высоткам Москва-Сити применять требования «хрущевок».

Вновь призываем более активно идти в настоящее из будущего. В этой связи пришла пора более активно развивать методологию *«регуляторной песочницы»* – если мы что-то хотим регулировать, то мы должны уже сейчас подготовить это будущее (**рисунок 13**).

На рисунке 13 представлены для сравнения три вида транспорта: гужевой, бензиновый и электрический автомобиль. Каждый вид имеет свое правовое поле, регулирующее их эксплуатацию. Очевидно, что массовое производство и использование электроавтомобиля требует упреждающей подготовки соответствующих нормативов.

В мире смена технических стандартов идет по процедуре НДТ – наилучших доступных технологий, когда одновременно с созданием опытных образцов отрабатываются нормы их последующей массовой эксплуатации. Каждые пять-шесть лет происходит смена технологий, для этого в течение одного-двух лет вырабатываются новые стандарты, после чего принимается решение о переходе на них за два-три года. Для стимулирования потребителя к приобретению новой продукции устаревшие изделия облагаются высокими налогами.

Итак, «регуляторная песочница» – пилотный правовой механизм создания инновационной техники с последующей подготовкой обязательных требований для серийного выпуска новой продукции. «Регуляторная песочница» должна функционировать параллельно с «регуляторной гильотиной».

Рисунок 14. Методология режимов надзорной деятельности

Fig. 14. Methodology of supervisory activity regimes

Рисунок 15. Резервы технологического подхода

Fig. 15. Reserves of the technological approach

В зависимости от интенсивности или напряженности надзорной деятельности, обусловленной спецификой хозяйствования поднадзорных объектов, могут вводиться различные режимы ее осуществления (**рисунок 14**).

При этом в надзорной деятельности следует различать ее особый вид – надзор в специализированном правовом поле, рамки которого определяются нормами разрешительной деятельности. Фактически это надзор в отношении субъектов, осуществляющих свою хозяйственную деятельность с определенными ограничениями, вызванными необходимостью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [Кнутов, Плаксин, Чаплинский, 2017. С. 58].

В этой связи, как представляется, надо четко различать два режима надзорной деятельности: режим разрешительной деятельности и режим обычного (стандартного) надзора.

Режим (режимы) разрешительной деятельности – это режим запретительного дозволения («запрещено все, что не разрешено»). Деятельность поднадзорного субъекта осуществляется как бы внутри охраняемого правового периметра. По мере приближения к центру такого периметра ограничений становится меньше и свобода действий возрастает. Такая система надзора – режимов с ограничениями – была характерна для советского периода. В рыночных условиях требуется уточнение видов экономической активности, находящихся в режимах разрешительной деятельности.

Режимы стандартного надзора находятся в диапазоне от сплошного до выборочного надзора, где «разрешено все, что не запрещено». Периметр запретов, как видно на рисунке, находится в центре. По мере удаления от «забора запретной зоны» ограничения снижаются вплоть до полной свободы действий.

Желательным трендом для предпринимательства является переход от запретительного дозволения к разрешительному дозволению.

Различение интенсивности и напряженности режимов необходимо при установлении тех или иных обязательных требований. Например, санитарные правила и нормы должны быть различными, с одной стороны, для столовых, буфетов, школ, больниц, детских садов, с другой – для частных кафе и ресторанов. В первом случае необходимы более жесткие режимы, так как речь идет об общественном массовом питании в социальной сфере. Во втором случае используются режимы выборочного или «нулевого» надзора. Клиент «голосует» рублем против негодного качества блюд, второй раз не приходит. Бизнес тоже понимает, что если на стадии открытия заведения была проведена проверка, выдано разрешение на кафе или ресторан и после этого надзорных органов «не видно и не слышно», то в случае жалоб на низкое качество услуг, несвежие продукты, надзор придет и закроет окно возможностей заниматься профессиональной деятельностью.

В основе выбора видов надзорной деятельности (стандартный или разрешительный), ее организаци-

Рисунок 16. Виды управления безопасностью

Fig. 16. Safety Management Types

Рисунок 17. От одной двери к одному окну

Fig. 17. From one door to one window

онных форм (режимов той или иной интенсивности и напряженности) лежат результаты аналитической деятельности по определению вероятности реального или потенциального вреда. Под вредом понимается оказание негативного воздействия и причиненный этим воздействием ущерб, который, в свою очередь, может иметь приемлемый или неприемлемый характер. Приемлемый ущерб можно локализовать, обеспечив восстановление жизнедеятельности объекта. Неприемлемый ущерб ставит объект на грань существования и прекращения функционирования. Приведенные уточнения понятий важны не только для правотворческой и правоприменительной практики, но и для организации результативного и эффективного надзора.

Покажем, какие резервы организационной работы сохраняются по настоящее время в связи с незавершенностью внедрения технологического подхода (**рисунок 15**).

Напомним, что в технологическом подходе предполагалось обязательное применение управления рисками. Содержание данной технологии раскрыто на рисунке в квадрате «Перспектива – учет обязательных требований». По горизонтальной оси в нем – состояние соблюдения обязательных требований: полное соответствие, стремление к соответствию, не соответствие («оппортунизм»), отрицание соответствия («криминал»). По вертикальной оси – потенциальный ущерб: низкий, умеренный, средний и высокий. Движение по этим осям, с верхнего левого угла в нижний правый, позволяет определить вид проверки – «нулевая», дистанционная, плановая или внеплановая. Вот и вся система управления рисками – СУР.

Стратегия применения СУР – это выдавливание теневой экономики («криминальной, черной» экономики) в правое поле «белой» экономики через жесткие режимы и внеплановые проверки. Группы или классы рисков предполагается, как мы знаем, установить федеральным законом о государственном контроле и надзоре.

Однако система управления рисками – это только первый этап внедрения технологического подхода. Последующие шаги обусловлены реальной необходимостью различения понятий риск и опасность (см. левую часть рисунка). Опасность обусловлена возникновением нанесения неприемлемого ущерба, риск допускает причинение приемлемого ущерба. Законодатель неслучайно принял закон о промышленной безопасности, выделив 4 класса опасностей[7].

В этой связи различают виды управления безопасностью – управление негативными событиями, рисками, опасностями и угрозами. Негативные события и риски находятся в системе стандартного

7 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

надзора. Управление опасностями и угрозами – в системе надзора в разрешительной деятельности. Это абсолютно разные технологии (**рисунок 16**).

Рассмотрим их отличия на аналоговом примере – течении какой-либо болезни. Итак, повышение температуры представляет собой негативное событие, на которое субъект может реагировать самостоятельно. При невозможности справиться самому, как правило, вызывают врача, то есть подготовленного специалиста. В случае осложнения болезни, возникновения опасности для здоровья субъекта помещают в специализированное учреждение – больницу, где с негативной ситуацией борется целая команда специалистов. При угрозе самой жизни врачи переходят от медикаментозного лечения к экстренным мерам (например, к хирургическому вмешательству).

Рисунок 18. Контроль будущего, надзор прошлого

Fig. 18. Control of the future, supervision of the past

Таким образом, опасность причинения неприемлемого ущерба связана с угрозой прекращения существования и предполагает консолидацию и комплексное применение инструментов безопасности, определяемых как управление угрозами.

В случае нанесения приемлемого ущерба, его предотвращение (купирование) возможно еще одиночными специалистами либо самостоятельно.

Поговорим отдельно о комплексировании функций надзора в единую систему без создания единых организационных структур.

Сегодня в дверь поднадзорного субъекта почти ежедневно стучится множество контрольно-надзорных органов, что порождает многочисленные жалобы и заявления о прессе административного давления. Завтра такая деятельность должна быть построена по принципу «одного окна», через которое надзорные органы просматривают или осуществляют мониторинг работы поднадзорного субъекта. В практических реалиях данный принцип реализуется через создание «цепочки прослеживаемости» по всему жизненному циклу производства товаров, работ или услуг (**рисунок 17**).

Посмотрим, как она выглядит на примере производства хлеба. Человека интересуют качество и безопасность хлебной продукции, а не кто, на какой земле и какие сорта зерна выращивает, как его перевозят и перерабатывают. На этом пути работают многочисленные контрольно-надзорные органы со своими специфическими функциями: Росприроднадзор, Россельхознадзор, Роспотребнадзор и др. Часто предлагают объединить их в один орган и спрашивать с него за качество и безопасность хлеба. Однако нельзя забывать, что каждый контрольно-надзорный орган выполняет и другие различные функции, в том числе не только надзорные или контрольные. Монофункциональных государственных и муниципальных органов не существует.

Многофункциональность проще комплексировать на общей информационной платформе, в которой отслеживается каждый этап производства хлеба, на основе межведомственных профилей рисков с ведомственной проверкой по чек-листам.

Перспективы контрольно-надзорной деятельности в цифровую эпоху

Что нас ждет в будущем, какие изменения становятся возможны в цифровую эпоху? Очевидно, что это будет поэтапный переход от надзора к контролю (**рисунок 18**). Уровень безопасности в цифровой среде можно поддерживать на высоком уровне автоматически, поэтому функция надзора станет очень редкой.

Все больше и больше будет расти необходимость в качестве удовлетворения конкретных потребностей людей, то есть в эффективных системах управления и контроля. Все базовые потребности каждого человека будут описаны и зафиксированы в индивидуальной базе данных – Big Data.

Практика всеобщего, обязательного, сплошного надзора (в которой соотношение надзора и контроля – 87 к 13%) окончательно уйдет в прошлое. Придет время «умного» (smart – соотношение надзора и контроля 13 к 87%.) контроля. Базой такого контроля станет специальная цифровая платформа – редуктор взаимодействия потребителя и производителя с использованием искусственного интеллекта, управляющего смарт-контрактами. Смарт-контракты обеспечивают оплату только при соблюдении условий своевременного поступления товаров (окончания работ

или услуг) и электронных денег. Все денежные транзакции будут представлять собой движение электронных денег с уникальным идентификационным номером, то есть с единицей стоимости – токеном, работающим в среде полного доверия – блокчейне.

В итоге появляется экосистема смарт-контроля:

- смарт-управление с выработкой и реализацией до 95 % типовых управленческих задач с помощью искусственного интеллекта;
- описание базовых материальных потребностей человека, то есть формирование индивидуальной Big Data, содержащей конкретные качественные и количественные параметры персонализированных товаров, работ и услуг;
- специализированная цифровая платформа как сервис, обеспечивающий взаимодействие производства и потребления товаров, работ, услуг, прозрачного для всех органов контроля;
- смарт-контракты, позволяющие сформировать долгосрочный прогноз потребления товаров, работ и услуг;
- реализация прогноза через плановое роботизированное производство с минимальными издержками необходимого количества товаров, работ, услуг;
- Blockchain – среда полного доверия.

Выводы

Как представляется, предложенная в статье методологическая и теоретическая модель различения контроля и надзора и его динамики раскрывает и подкрепляет гипотезу о необходимости такого различения. Она может быть использована для нормативно-правового закрепления последовательного различения этих двух сторон современной контрольно-надзорной деятельности государства, прогнозирования и проектирования динамики их фактического различения и корректировки подходов к дифференцированной оценке их результативности, осуществляемой в настоящее время синкретично, фактически в рамках единой оценки результативности контрольно-надзорной деятельности.

Литература

Гавриков В.П. Новая парадигма понятия законности. *Современное общество и власть*. 2014. № 2(2). С. 43–48.

Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 2. С. 7–25.

Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад 2018. НИУ «Высшая школа экономики», РСПП. М., 2019.

Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 2. С. 57–82.

Старилов Ю.Н. От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.* 2017. № 3(30). С. 18–40.

Учакаев А.М. К вопросу о понятии и способах обеспечения законности в государственном управлении. *Евразийский юридический журнал*. 2018. № 2(117). С. 315–316.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Масленникова Е.В. Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан. *Экономическое развитие России*. 2019. № 10. С. 45–49.

References

Kontrol'no-nadzornaya i razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossiyskoi Federatsii: analiticheskii doklad 2018 [Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation: analytical report 2018]. National Research University 'Higher School of Economics', Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs. Moscow, 2019. In Russian

Dobrolyubova E.I., Zybunovskaya N.V., Pokida A.N., Yuzhakov V.N. Assessment of the impact of state control (supervision) on the activities of economic entities. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya.* 2017. No. 2. P. 7–25. In Russian

Gavrikov V. P. A new paradigm for the concept of legality. *Sovremennoe obshchestvo i vlast.* 2014. No. 2(2). P. 43–48. In Russian

Knutov A.V., Plaksin S.M., Chaplinsky A.V. Analysis of the state of the licensing system in the Russian Federation. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya.* 2017. No. 2. P. 57–82. In Russian

Starilov Y.N. From the correct understanding and respect for the rule of law to its supremacy. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo.* 2017. No. 3(30). P. 18–40. In Russian

Uchakaev A.M. On the concept and ways of ensuring legality in public administration. *Evraziyskiy juridicheskiy zhurnal*. 2018. No. 2(117). P. 315–316. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Monitoring the reform of state control through the eyes of citizens. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*. 2019. No. 10. P. 45–49. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Maslennikova E.V. Otsenka dinamiki rezul'tativnosti kontrol'no-nadzornoi deyatel'nosti gosudarstva s pozitsii grazhdan kak ee konechnykh benefitsiarov [Assessment of the dynamics of the effectiveness of state control and Supervisory activities from the position of citizens as its ultimate beneficiaries]. Moscow: Publishing house 'Delo' RANEPA, 2020. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-19-24

О ДЕВАЛЬВАЦИИ ЭКСПЕРТНОГО МНЕНИЯ, ИЛИ ЗАЧЕМ НАМ ЗАКОН ОБ ОСНОВАХ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

МАРАТ РАМИЛЕВИЧ БИКТИМИРОВ, **кандидат технических наук, ответственный секретарь Экспертного совета по дебюрократизации в сфере науки и образования Комитета по образованию и науке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, директор**
АНО «Институт цифровой трансформации образования» (141006, Российская Федерация, Московская область, Мытищи, ул. Индустриальная, 13). E-mail: m.biktimirov@yahoo.com

ОЛЬГА ВАСИЛЬЕВНА ПИЛИПЕНКО, **доктор технических наук, профессор, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации**
Комитет по образованию и науке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (103265, Российская Федерация, Москва, ул. Охотный ряд, 1). E-mail: pilipenko@duma.gov.ru

МАКСИМ СЕРГЕЕВИЧ САФОНОВ, **доктор экономических наук, профессор, руководитель группы советников**
Российская академия наук (119991, Российская Федерация, Москва, Ленинский проспект, 14). E-mail: safonov@presidium.ras.ru

Аннотация: Принятие практических ответственных решений в сфере социального и производственного управления в условиях стремительного развития цифровых технологий эпохи экономики знаний невозможно без опоры на экспертизу. Требуется своего рода организация деятельности по производству «предсказаний», когда не только дается точная оценка воздействия тех или иных факторов и их возможных взаимодействий между собой, но и в результате творческого конструирования сценариев развития процессов и событий приходит понимание, какие именно факторы требуют учета. При этом экспертиза постоянно сталкивается с критикой, называющей выводы экспертов произвольными, ненадежными и субъективными. Часто экспертизу путают с мониторингом, оценкой, диагностикой, инспектированием или консультированием. Авторы статьи провели структурный анализ содержания процессов экспертизы в векторе управления проектами в эпоху цифровизации и пришли к выводу, что действенность экспертизы значительно повышается в случае четкого регламентирования данного вида деятельности, обеспечивающего необходимый статус.
Ключевые слова: аналитика, экспертиза, экспертная деятельность, экспертология, цифровые технологии, стратегия, законодательство, закон

Статья поступила в редакцию 17 мая 2020 года.

Биктимиров М.Р., Пилипенко О.В., Сафонов М.С. О девальвации экспертного мнения, или Зачем нам закон об основах экспертной деятельности. *Государственная служба.* 2020. № 3. С. 19–24.

ON THE DEVALUATION OF EXPERT OPINION OR WHY DO WE NEED A LAW ABOUT THE BASICS OF EXPERT ACTIVITY

MARAT R. BIKTIMIROV, **Cand. Sci. (Technics), executive secretary of the Expert Council for de-bureaucratization in the field of science and education of the Committee on Education and Science of the State Duma of the Russian Federation, director Autonomous non-profit organization 'Institute of digital transformation of education' (13, ul. Industrialnaya, Mytishchi, Moscowskaya obl., Russian Federation, 141006). E-mail: m.biktimirov@yahoo.com**

OLGA V. PILIPENKO, **Dr. Sci. (Technics), Professor, State Duma Deputy**
Committee on Education and Science of the State Duma of the Russian Federation (1, Okhotny Ryad, Moscow, Russian Federation, 103265). E-mail: pilipenko@duma.gov.ru

MAXIM S. SAFONOV, **Dr. Sci. (Economics), Professor, Head of the Group of Advisers**
Russian Academy of Sciences (14, Leninsky Prospect, Moscow, Russian Federation, 119991). E-mail: safonov@presidium.ras.ru

Abstract: Taking practical responsible decisions in the field of social and industrial management in the context of rapid development of digital technologies in the era of the knowledge economy is impossible without reliance on expertise. A kind of organization of activities for the production of 'predictions' is required, when not only an accurate assessment of the impact of certain factors and their possible interactions with each other is given, but also as a result of creative construction of scenarios for the development of processes and events, an understanding comes which factors need to be taken into account. At the same time, the expertise constantly faces criticism, calling the conclusions of experts arbitrary, unreliable and subjective. Often, expertise is confused with monitoring, evaluation, diagnosis, inspection or counseling. The authors of the article carried out a structural analysis of the content of the expertise processes in the project management vector in the digitalization era and came to the conclusion that the effectiveness of the expertise is significantly increased in case of clear regulation of this type of activity, providing the necessary status.
Keywords: analytics, expertise, expert activity, expertology, digital technologies, strategy, legislation, law

The article was received on May 17, 2020.

Biktimirov M.R., Pilipenko O.V., Safonov M.S. On the devaluation of expert opinion or why do we need a law about the basics of expert activity. *Gosudarstvennaja sluzhba.* 2020. № 3. P. 19–24. In Russian

Среди всего разнообразия идей нас больше всего привлекают дешевые и отвратительные.

Чарльз Сандерс Пирс[1]

Введение

Мы не случайно начали свою статью эпиграфом – словами основоположника философии практицизма и семиотики, американского математика Чарльза Сандерса Пирса. В эпоху экономики знаний, в условиях стремительного развития цифровых технологий, когда ускоряется само время, требуется исключительно выверенная тактика и стратегия принятия практических решений, опирающаяся и на экспертизу, и на аналитику.

Аналитика относится к области исследования сложных и еще не решенных проблем, когда имеющихся знаний недостаточно. Основная задача любого аналитического исследования состоит в решении стратегических проблем, актуальных в среднесрочном и долгосрочном периодах. А сами эти решения претворяются в жизнь посредством регулярных тактических экспертных решений.

Согласно умозаключениям Ч.С. Пирса, практические действия начинаются с предположений и сомнений, а признание убеждений происходит посредством априорного и научного методов, а также метода власти авторитетов. Критерием познания Чарльз Пирс считал практический успех. В контексте современной теории управления знаниями это и есть лучшие практики. Приемлемость и полезность аккумулированных знаний обосновывается определенными институциями с учетом всесторонних интересов общества [Пирс, 2000].

Для принятия ответственных решений требуются не абстрактные понятия и спекулятивные суждения, а обоснованные умозаключения, которые воспринимаются как некие регуляторы действий и поведения. «Истина есть мнение, с которым суждено в конце концов согласиться всем, кто исследует…», – писал Чарльз Пирс.

Назначение экспертизы и аналитики, их критерии и различия

Теперь нам важно формализовать умозаключения, необходимые для эффективного практического действия.

В исторически сложившейся жизнедеятельности различных научно-практических школ назначение экспертизы и аналитики, их критерии и различия были вполне четко определены. Сейчас, к сожалению, и в общественно-политической, и в бизнес-среде, и даже в образовательной и исследовательской сферах, – в этом массиве знаний наблюдается неконтролируемый хаос. Пришла мода на употребление терминов «экспертиза» и «аналитика» без соотнесения их со здравым смыслом и прямым назначением. В среде прикладных специалистов сегодня принято без особого стеснения причислять себя к цеху экспертов и даже аналитиков.

С одной стороны, постоянно используемый коэффициент конкордации Кендала, он же коэффициент множественной ранговой корреляции, необходимый для того, чтобы выявить согласованность мнений экспертов по нескольким факторам, показывает за последнее десятилетие большой разброс в их мнениях и оценках, чего, собственно, практически не было 15–20 лет назад. С другой стороны, сложно себе представить, что в том же недалеком прошлом некоторые досужие рассуждения об изменениях цен на углеводороды или динамике развития вирусной пандемии действительно считались верхом экспертной мысли. Растиражированные средствами массовой информации и социальными медиа умозаключения так называемых экспертов не просто обнажили проблему девальвации экспертного мнения, но и подняли ее на совершенно иной, как писал классик марксизма-ленинизма, «архиважный» уровень: в современную эпоху обоснованное научное мнение поставлено на одну полку с дилетантским, повседневным и спекулятивным.

Бурно начавшееся во второй половине прошлого века развитие информационно-коммуникационных технологий драматично изменило экспертный ландшафт. Если раньше претензии специалиста на экспертный статус должны были быть акцептованы экспертным сообществом с обязательной верификацией опубликованных им работ в авторитетных изданиях, то теперь изобилие веб-платформ дает возможность любому мнящему себя экспертом дилетанту разместить свое «ценное» суждение в сетевом информационном пространстве практически без ограничений.

В результате избыток информации и какофония мнений дезориентируют человека и наносят тем самым непоправимый урон всему обществу. Спекулятивные идеи становятся популярными, а проверенная и часто сложная для восприятия информация, которую предоставляют специалисты, нередко вызывает отторжение и полное неприятие. В качестве своеобразной анти-максимы этого явления в данном контексте можно привести известную фразу бывшего председателя Федеральной резервной системы США Алана Гринспена: «Если вам показалось, что я выразился достаточно ясно, то вы неверно меня поняли».

Поговорим о проблеме доверия к результатам экспертной деятельности, обсуждаемым повсеместно. Считающийся гуру прогнозирования Нас-

1 Чарльз Сандерс Пирс — американский философ, логик, математик, основоположник прагматизма и семиотики: Writings of Charles S. Peirce: A Chronological Edition: Vol. 1–8 / Peirce Edition Project (eds.). – Bloomington: Indiana University Press, 1982–2010.

сим Талеб, предсказавший несколько лет назад сегодняшнюю пандемию, утверждает, что «... на Западе необычайно силен класс псевдоэкспертов... если вы сравните представления этого класса псевдоэкспертов о реальности с тем, что думает о ней ваша бабушка, которая, скорее всего, не располагает никакими статистическими выкладками, вы увидите, что проблемы она оценивает намного более здраво...»[2].

Очевидно, одного желания причислить себя к лиге экспертов недостаточно, – здесь необходимо внести ясность. Эксперт – это авторитетный квалифицированный специалист, выработавший в процессе исследовательского или практического опыта определенные знания и представления об оцениваемых объектах, явлениях или процессах и руководствующийся ими в своей деятельности. Экспертиза включает четкие правила и принципы, обязательные для выполнения:

– эксперт не подвергает сомнению существующие базовые знания и действует исключительно в их рамках;

– эксперт проводит свою работу в формате заданного регламента;

– эксперт может оценивать объекты экспертизы по заданным шкалам или выбирать из возможных вариантов;

– разные эксперты обладают различным уровнем квалификации и опыта и могут по одному предмету экспертизы давать несовпадающие ответы и оценки, поэтому для получения объективных результатов часто привлекаются несколько экспертов;

– для получения объективных результатов применяются различные методы усреднения оценок или обобщения ответов экспертов;

– работа эксперта похожа на решение типичных задач общепринятыми методами;

– иногда от эксперта требуется найти новый, более эффективный метод решения задачи иными известными средствами.

Процесс экспертизы, по своей сути, очень схож с процедурой оценки. Другое близкое экспертизе понятие – аудит, то есть проверка с соответствующими выводами. В узком смысле слова, в соответствии с законодательством России (Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»), под «аудитом» понимается исключительно деятельность по проведению проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности и данных учета и выражение по результатам такой проверки обоснованного независимого мнения аудитора о достоверности такой отчетности в форме письменного аудиторского заключения.

При проведении экспертизы содержание задач и используемых знаний не пересматривается. Экспертиза всегда требует формальных подходов, определенных критериев оценки, описанных правил отчетности – для поддержания стабильности и объективности экспертных решений и заключений. В экспертизе преобладает структурно-функциональный подход к предыдущему состоянию исследуемого объекта для лучшего понимания его текущего состояния. Экспертиза имеет дело с устоявшейся системой парадигм, за рамки которой она, как правило, не выходит. Экспертиза в первую очередь – процедура, и только во вторую – процесс, использующий особые технологии, связанные с операциями анализа и обобщения, диагностики и прогнозирования. «Важнейшая отличительная черта экспертизы как раз и состоит в том, что она необходима именно там, где не срабатывают известные алгоритмы или где их вовсе не существует», – замечает ректор Санкт-Петербургского государственного института психологии и социальной работы, профессор Юрий Платонов. – «Экспертиза может помочь увидеть в, казалось бы, совершенно ясной ситуации новые, более глубокие аспекты». Власть эксперта изначально основана не на демонстрации каких-то знаний, недоступных другим людям, а на умении формировать мнения и таким образом оказывать влияние на принятие публичных решений. «Экспертиза, по сути, есть использование самого человека как «измерительного прибора», который дополняет (или даже полностью заменяет) действие других приборов и технологий. В основе экспертизы лежат субъективные мнения экспертов, их живое, личностное знание, которое ценится не меньше (а зачастую больше) объективных данных» [Платонов, 2010].

Все с возрастающей силой становится очевидным, что экспертная деятельность должна представлять собой некую единую систему, включающую большое количество компонентов (субъекты деятельности, объекты исследования, задачи, методы). Важны закономерности функционирования этой системы, производные от этих закономерностей принципы, правила и понятия, которые призваны обеспечить единство систематизации научных данных об экспертизе. Обобщенная модель практической экспертной деятельности призвана отразить специфику взаимодействий субъектов, уполномоченных на применение специальных знаний в экспертной форме. Как система научных данных, раскрывающих свойства, закономерности развития исследуемого ею объекта, она способствует постоянному приращению нового знания об экспертном деле, экспертном праве и экспертизе. Именно поэтому одним из наших приоритетов становится во втором десятилетии XXI века разработка методологических и регламентирующих документов применения экспертизы и аналитики, а

2 https://hr-portal.ru/article/nassim-taleb-ya-vizhu-ugrozu-sereznee-pandemii

в более широком смысле – создание единой нормативно-правовой базы.

Единая нормативно-правовая база экспертной деятельности

Говоря о современных российских реалиях, следует отметить, что страна сегодня как никогда нуждается в законе об основах экспертной деятельности. Еще в 1993 году было подписано Распоряжение Правительства Российской Федерации о подготовке Закона об основах экспертной деятельности. Распоряжение было, а закона до сих пор нет, – отмечают эксперты, участвовавшие в разработке документа [Сидельников, 2017. С. 18]. Быть может, сейчас самое время его принять? Ведь между 1993 и 2020 годом прошло не только 27 лет и сменилось целое поколение, но появилась и необходимая нормативная элементная база, позволяющая это сделать.

Сегодня действующее законодательство России об экспертном деле условно можно разделить на несколько частей: законодательство, посвященное экспертизе и/или экспертной деятельности; законодательство, в котором имеются нормы, регулирующие экспертизу; законы, в которых экспертиза только упоминается.

К законам, посвященным экспертизе и/или экспертной деятельности, относятся Федеральный закон Российской Федерации № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», принятый в 1995 году и претерпевший многочисленные изменения, Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» и Федеральный закон Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ.

Кроме этого, в российском законодательстве есть несколько законов, в которых содержатся нормы, регулирующие экспертизу как вид деятельности. Так, Арбитражный процессуальный кодекс (АПК) Российской Федерации в качестве экспертной структуры рассматривает любое экспертное учреждение, а не только государственное судебно-экспертное учреждение, не определяя к нему законодательные требования[3]. В большей степени определена экспертиза в таможенном законодательстве, где теме таможенной экспертизы отведена целая глава[4]. Наконец, в законодательстве России также имеется ряд законов, в которых экспертиза только упоминается для тех случаев, когда предусмотрено ее применение.

К сожалению, принятие законов, регулирующих отдельные виды экспертиз, не связанных ни общей правовой доктриной, ни юридической практикой, в целом привело к фрагментации законодательства об экспертной деятельности. Одной из причин стало недостаточное внимание законодателя к актуальным вопросам системного регулирования экспертной деятельности. Сегодня представляется целесообразным изменить данный подход, и чтобы избежать принятия в дальнейшем отдельных законов и подзаконных актов, регулирующих различные виды и типы экспертизы, нам пора сфокусироваться на подготовке единого **Экспертного кодекса Российской Федерации**. Кодекс – законодательный акт, содержащий систематизированные нормы какой-либо отрасли или нескольких отраслей. Сама же кодификация – процесс, направленный на сбор разрозненных, фрагментированных норм в единый нормативный комплекс. В нашем случае Экспертный кодекс действует наравне с Гражданским, Уголовным, Трудовым и прочими кодексами Российской Федерации.

В действующем российском законодательстве существует огромное количество противоречий в области определения и использования таких понятий, как «эксперт», «экспертная оценка», «экспертный совет». Первым документом, в котором появилось словосочетание «экспертный совет», было Распоряжение Правительства РСФСР от 12 ноября 1991 года № 49-р «Об утверждении Положения и состава Экспертного совета при Председателе Правительства РСФСР» (документ опубликован не был). В нем экспертный совет являлся совещательным органом при Председателе Правительства для разработки механизма реализации целевых программ, концепций, приоритетных направлений, а также независимой экспертизы в области промышленности, технологий, информатики, ресурсов, экологии, конверсии оборонных отраслей промышленности, защиты информации, фундаментальных и прикладных исследований, финансовой, экономической, социальной, правовой и аграрной политики. Согласно этому распоряжению, на совет возлагалась функция выбора внешних по отношению к целевым программам ученых, привлекаемых в качестве так называемых независимых экспертов.

3 Арбитражный процессуальный кодекс РФ. Ст. 82.: Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 14 июня 2002 года: одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 10 июля 2002 года: [ред. от 2 декабря 2019 года]. *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2002. № 30. Ст. 3012.

4 Таможенный кодекс Российской Федерации. Глава 36. Федеральный закон Российской Федерации от 28 мая 2003 года № 61-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 25 апреля 2003 года: одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 14 мая 2003 года : [ред. от 27 ноября 2010 года]. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 22. Ст. 2066.

Наиболее подробную расшифровку деятельности экспертных советов можно найти уже в Постановлении Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 года № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации»[5], где Экспертный совет является совещательным органом и создается с целью организации проведения экспертизы экономических и социально значимых решений федеральных органов исполнительной власти, правительственных, межведомственных комиссий и советов, а также с целью формирования вопросов со стороны институтов гражданского общества для обсуждения с Председателем Правительства Российской Федерации и (по его поручению) с федеральными органами исполнительной власти.

При этом одной из основных задач Экспертного совета является обеспечение участия экспертного сообщества в процессе подготовки и реализации решений Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти путем экспертной оценки проектов решений Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, результатов их исполнения, а также экспертного мнения по вопросам компетенции Экспертного совета.

В Положении об Экспертном совете упоминаются: организация проведения экспертиз; получение экспертных оценок и экспертных мнений по вопросам, входящим в компетенцию Экспертного совета [Мартынов, 2018. С. 10–23]. К работе Экспертного совета могут быть привлечены эксперты, отобранные по результатам первого этапа формирования Совета, но не вошедшие в его состав, а также иные эксперты при наличии соответствующих решений председателя и руководителей рабочих групп. Таким образом, члены Экспертного совета выступают в качестве постоянных экспертов, осуществляющих экспертизу определенных решений Правительства Российской Федерации. В то же время существует институт приглашенных лиц, которые также могут выступать в качестве экспертов. Кроме того, члены Экспертного совета сами должны организовывать экспертизы, которые будут выполнять другие эксперты.

Отметим, что в упомянутом Положении нет формулировки самих понятий «эксперт», «экспертная оценка», «экспертные мнения» и «экспертное сообщество». Считается, что они имеют однозначные научные определения. Однако на самом деле современная наука сегодня не только не имеет единого мнения на этот счет, но и сама имеет абсолютно разные названия: от экспертики [Нестеров, 2014] до экспертологии [Сидельников, 2017. С. 18].

5 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133325/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/

Общее правовое поле экспертизы

В нынешнем российском «околоэкспертном» законодательстве существует множество белых пятен, которые законодателям в ближайшее время еще предстоит выявить, создавая общее правовое поле экспертизы. Предстоит большая работа по разработке универсального подхода к экспертизе и экспертному делу, его законодательному регулированию и регламентированию. Необходимо правовое регулирование базовых понятий экспертного дела, к которым относится не только практическая экспертная деятельность, но и научно-экспертная деятельность и экспертно-образовательная деятельность. Кроме того, к экспертному делу относятся и организация экспертной деятельности, и администрирование экспертной деятельности. Под администрированием экспертной деятельности подразумевается: «аккредитация, уполномочивание и/или лицензирование исследовательских структур на право выполнения собственно экспертной деятельности, аттестация персонала таких структур на право самостоятельного проведения экспертиз (специальных исследований) по определенной экспертной специальности, сертификация исследовательского инструментария, в том числе методик специального исследования, на соответствие установленным требованиям» [Нестеров, 2011].

В России должно появиться экспертное право – право, на основе которого осуществляется законодательное регулирование экспертного дела и которое представляет собой рекомендательные научно обоснованные требования положений правовой доктрины и наилучшей экспертной практики, закрепленные в экспертных канонах. Представляется логичным легализовать регулирование деятельности по применению и выполнению экспертизы в едином экспертном кодексе, а процессуальные и процедурные особенности применения экспертизы оставить в процессуальных и иных отраслевых законах. Экспертная политика должна подразумевать не только законодательное регулирование экспертного дела, но и его организацию в государственных экспертных структурах, и администрирование экспертного дела.

Наконец, в Российской Федерации должна появиться экспертная политика, которая станет составной частью ее внешней и внутренней политики и представит собой систему мер, применяемых государством с целью законодательного регулирования, регламентирования и/или администрирования экспертного дела в Российской Федерации.

Заключение

Очевидно, что невозможно решить все проблемы, связанные со становлением науки об экспертизе, силами отдельных ученых и исследовательских коллективов, даже если этот коллектив – Российская академия наук. Но также очевидна актуальность

задачи систематизации экспертной деятельности в России. И под задачей систематизации мы понимаем необходимость разработки (при активной государственной поддержке) комплексной разработки методологического, методического, организационного, правового, информационного и финансового обеспечения экспертизы.

Необходимо форсировать развитие теоретических и эмпирических исследований в формирующейся науке об экспертизе имеющимися силами и возможностями, скоординированными Министерством образования и науки Российской Федерации и Российской академией наук.

Принятие закона повысит качество экспертной работы, придаст импульс совершенствованию технологии правовой и управленческой деятельности в новых социально-экономических условиях. Наличие высшей формы нормативного регулирования – закона, регламентирующего экспертную деятельность и обеспечивающего ей необходимый статус, – значительно повышает действенность экспертизы. Таким образом, в законе необходимо предусмотреть введение единой системы аттестации экспертов и экспертных организаций, а также должны быть определены права, обязанности и полномочия субъектов экспертизы, основные принципы и понятия, порядок проведения и правовой статус как внутренней, так и международной экспертизы.

Разработка программы государственной поддержки экспертизы – комплексной, межведомственной, целенаправленной – дело, не терпящее отлагательства.

Литература

Ашкеров А.Ю. Экспертократия: управление знаниями. Производство и обращение информации в эпоху ультракапитализма. М.: Европа, 2009. 132 с.

Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования / Пер. с англ. яз. М.: Academia, 2004. 783 с.

Мартынов А.В. Туманные перспективы системы «Открытое правительство» в эпоху цифровой экономики России. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2018. № 11. С. 10–23.

Нестеров А.В. Теоретические и прагматические проблемы экспертики. *Эксперт-криминалист*. 2011. № 2. С. 33–36.

Нестеров А.В. Экспертика: общая теория экспертизы. М.: Типография НИУ ВШЭ, 2014. 262 с.

Нестеров А.В., Андреева Е.И. Регламенты: теория и практика: монография. М.: Российская таможенная академия, 2008. 138 с.

Пирс Ч.С. Избранные философские произведения / Пер. с англ. яз. М.: Логос, 2000. 411 с.

Платонов Ю.П. Технология власти: В 2-х т. СПб.: Речь, 2010. 576 с.

Рыжов В.А. Аналитика и экспертиза в информационном обществе. *Экономические стратегии*. 2018. Т. 20. № 2(152). С. 140–155.

Селезнев Н.Ф. Создание института независимых технических экспертов – необходимый этап развития государственного управления. *Вестник МГСУ.* 2017. Т. 12. № 8(107). С. 931–933.

Сидельников Ю.В. Формирование понятийно-терминологического аппарата экспертологии. *Проблемы управления.* 2017. № 5. С. 18–30.

Сидельников Ю.В. Экспертология – новая научная дисциплина. *Автоматика и телемеханика.* 2000. № 2. С. 107–126.

Maruev S., Stefanovskiy D., Troussov A. Semantics of TechnoSocial Spaces. In: Modern Computational Models of Semantic Discovery in Natural Language. Hershey, Pennsylvania, USA: IGI Global. 2015. P. 204–234.

References

Ashkerov A.Y. Expertocracy: knowledge management. Production and circulation of information in the era of ultra-capitalism. M.: Yevropa, 2009. 132 p. In Russian

Bell D. The coming post-industrial society: the experience of social forecasting / trans. from English M.: Academia, 2004. 783 p. In Russian

Martynov A.V. The foggy prospects of the Open Government system in the era of the digital economy of Russia. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika.* 2018. № 11. P. 10-23. In Russian

Maruev S., Stefanovskiy D., Troussov A. Semantics of TechnoSocial Spaces. In: Modern Computational Models of Semantic Discovery in Natural Language. Hershey, Pennsylvania, USA: IGI Global. 2015. P. 204–234. In English

Nesterov A.V. Expertise: general theory of expertise. M.: HSE Printing House, 2014. 262 p. In Russian

Nesterov A.V. Theoretical and pragmatic problems of expert analysis. *Expert-criminalist.* 2011. № 2. P. 33–36. In Russian

Nesterov A.V., Andreeva E.I. Regulations: theory and practice: monograph. M.: Rossiyskaya tamozhennaya akademiya. 2008. 138 p. In Russian

Peirce C.S. Selected philosophical works / trans. from English. M.: Logos, 2000. 411 p. In Russian

Platonov Y.P. Technology of power: in 2 vol. SPb.: Rech, 2010. 576 p. In Russian

Ryzhov V.A. Analytics and expertise in the information society. *Ekonomicheskiye strategii.* 2018. V. 20. № 2(152). P. 140–155. In Russian

Seleznev N.F. Creation of an institute of independent technical experts is a necessary stage in the development of public administration. *Vestnik MGSU.* 2017. Vol. 12. № 8(107). P. 931–933. In Russian

Sidelnikov Y.V. Expertology is a new scientific discipline. *Avtomatika i telemekhanika.* 2000. № 2. P. 107–126. In Russian

Sidelnikov Y.V. Formation of the conceptual and terminological apparatus of expertology. *Problemy upravleniya.* 2017. № 5. P. 18–30. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-25-30

Мини-форумы как эффективный способ привлечения инвестиций в проекты малого и среднего бизнеса

АЛЕКСАНДР ЛУКИЧ ГАПОНЕНКО, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой менеджмента Института бизнеса и делового администрирования Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: gapon7@gmail.com

АЗАМАТ АНДЕМИРКАНОВИЧ СОБЛИРОВ, консультант, заместитель руководителя Сообщество частных инвесторов «Бизнес Ангелы России» (123100, Российская Федерация, Москва, ул. Композиторская, 17). E-mail: azamat-soblirov@yandex.ru

Аннотация: Важным фактором развития малого и среднего бизнеса является консалтинговая поддержка, помогающая привлечь инвестиции. Согласно исследованиям, инвестиционное консультирование предпочитает следовать за крупным бизнесом, в то время как весьма актуальные вопросы взаимодействия инвесторов и инициаторов проектов малого и среднего бизнеса часто остаются вне поля зрения. В статье рассмотрена и проанализирована передовая практика проведения мини-форумов, направленных на создание устойчивых связей между инициаторами проектов, нуждающихся в инвестициях, и частными инвесторами, готовыми инвестировать средства в высокоэффективные бизнес-проекты. Такого рода формат взаимодействия повышает продуктивность консультационной деятельности в сфере помощи инициаторам проектов малого и среднего бизнеса в поиске инвестиций. Проведение отечественных мини-форумов на сегодняшний день сконцентрировано в рамках деятельности сообщества «Бизнес Ангелы России». В рамках мини-форумов инвесторы имеют возможность получить развернутую информацию о нескольких проектах сразу, а инициаторы проекта быстрее и легче находят своего инвестора. Консультанты, в свою очередь, расширяют круг потенциальных клиентов. В целом практика проведения мини-форумов способствует активизации потенциальных и действующих инвесторов и развитию малого и среднего бизнеса России.

Ключевые слова: малый и средний бизнес, инвестиции, консалтинг, конкурентоспособность

Статья поступила в редакцию 21 мая 2020 года.

Гапоненко А.Л., Соблиров А.А. Мини-форумы как эффективный способ привлечения инвестиций в проекты малого и среднего бизнеса. *Государственная служба*. 2020. № 3. С. 25–30.

MINIFORUMS AS AN EFFECTIVE WAY TO ATTRACT INVESTMENT IN SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESS PROJECTS

ALEXANDER L. GAPONENKO, Dr. Sci. (Economics), Professor Honored Scientist of the Russian Federation, Head of the Department of Management of the Institute of Business Studies Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: gapon7@gmail.com

AZAMAT A. SOBLIROV, Consultant, Deputy Head Community 'Business Angels of Russia' (17, ul. Kompozitorskaya, Moscow, Russian Federation, 123100). E-mail: azamat-soblirov@yandex.ru

Abstract: An important factor in the development of small and medium-sized businesses is consulting support that helps to attract investment. According to studies, investment advice prefers to follow a large business, while highly relevant issues of interaction between investors and small and medium-sized business project initiators often remain out of sight. The article reviews and analyzes the best practices for holding mini-forums aimed at creating sustainable links between project initiators in need of investment and private investors willing to invest in highly efficient business projects. This kind of interaction format increases the productivity of consulting activities in the field of helping small and medium-sized business project initiators in finding investments. Holding domestic mini-forums today is concentrated in the framework of the 'Business Angels of Russia' Community. Within the framework of mini-forums, investors can get detailed information about several projects at once, and project initiators find their investor faster and easier. Consultants, in turn, expand the range of potential clients. In general, the practice of holding mini-forums contributes to the activation of potential and existing investors and the development of small and medium-sized businesses in Russia.

Keywords: small and medium-sized businesses, investment, consulting, competitiveness

The article was received on May 21, 2020.

Gaponenko A.L., Soblirov A.A. Miniforums as an effective way to attract investment in small and medium-sized business projects. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. № 3. P. 25–30. In Russian

Введение

В научной литературе широко обсуждаются вопросы взаимодействия инвесторов и инициаторов проектов в сфере крупного или среднего бизнеса. Малые проекты крупных инвесторов, как правило, не интересуют. То же можно сказать и о консультантах «Большой четверки» (фирмы, оказывающие бухгалтерские и аудиторские консалтинговые услуги: PricewaterhouseCoopers, KPMG, Deloitte (DTTL) и Ernst & Young) или «Большой тройки» (McKinsey, Boston Consulting Group и Bain), а также о деятельности других крупных консалтинговых компаний: они редко берутся за проекты в рамках малого или среднего бизнеса. В то же время весьма актуальными для изучения являются вопросы взаимодействия инвесторов и инициаторов проектов малого и среднего бизнеса в современных условиях, когда государством предпринимаются усилия по поддержке малого и среднего бизнеса, однако активность в этой области не нарастает.

Научная литература по управленческому консалтингу не так часто затрагивает услуги, оказываемые малому и среднему бизнесу. В немногочисленных публикациях, посвященных консалтингу, направленному на нужды малого и среднего бизнеса, основное внимание уделяется теоретическим аспектам и почти не рассматриваются вопросы управления процессом консалтинга и формирования новых консалтинговых объединений.

Эффективность консалтинга часто зависит от относительного размера такого бизнеса [Urbonavičius, Dikčius, 2005. С. 74]. Согласно исследованиям, инвестиционное консультирование предпочитает следовать за крупным бизнесом [Phelps, Wood, 2018]. Инвестиционные консультанты являются важными посредниками в системе управления активами, однако их усилия в большинстве своем сфокусированы на крупных инвестиционных проектах [Jenkinson, Jones, Martinez, 2014]. Исследователи согласны, что одна из основных сложностей на пути развития инновационных компаний – это требование существенных инвестиций для воплощения своих концепций [Jäger, Schöllhammer, Lickefett, Bauernhansl, 2016]. В то же время получить инвестиции без помощи консультантов проблематично.

Согласно результатам исследования российского рынка консалтинговых услуг, малый бизнес редко, только в крайних случаях, обращается к консалтинговым услугам. В то время как крупные компании имеют внутренних консультантов, а средний бизнес чаще обращается в консалтинговые компании [Андрющенко, Котова, 2017]. В России наиболее распространен аудиторский управленческий и IT-консалтинг. Инвестиционное консультирование составляет лишь небольшую часть консалтинговых услуг. При этом спрос на консалтинговые услуги в стране растет, как и требования к качеству и профессиональной квалификации консультантов [Базаров, 2017].

Распространенное в научной литературе направление – привлечение инвестиционного консультирования с целью получения государственного финансирования для средних и малых предприятий с учетом особенностей страны, где осуществляется предпринимательская деятельность, и требований для получения государственной поддержки [Mughan, Lloyd–Reason, Zimmerman, 2004]. В то же время публикаций, которые бы касались использования мини-форумов, практически нет.

Проблематика региональных инвестиционных форумов в России и за рубежом изучена достаточно хорошо [Балацкий, 2013]. Однако региональные инвестиционные форумы в значительной мере отличаются от мини-форумов, поэтому авторы сочли важным рассмотреть данную тему в настоящей статье. В отличие от традиционных форумов, мини-форумы предлагают условия для подробного изучения представляемых инвесторам проектов, а инициаторы проекта имеют возможность обсудить необходимые параметры своего будущего бизнеса. Этот вид инвестиционных форумов представляет собой не столько информационную площадку, как в случае с региональными форумами, сколько инструмент совместной высокопродуктивной работы. Российские авторы, рассматривающие вопросы финансирования и инвестирования в малый и средний бизнес, обычно фокусируются на нескольких отдельных направлениях, как то: работа с «бизнес-ангелами», привлечение государственного финансирования и инвестирование в инновации. Другие вопросы остаются в тени.

Инвестиционный консалтинг обычно включает в себя следующие услуги: «сбор и анализ информации о компании-клиенте с целью определения ее слабых и сильных сторон, выявление вероятных рисков в процессе инвестирования; анализ инвестиционной стратегии компании; оценка эффективности направлений инвестиций; отбор проектов для реализации; определение оптимального способа финансирования; поиск и привлечение инвесторов; разработка предложений альтернативных направлений инвестиций; внедрение инвестиционного проекта и его сопровождение; поиск эффективных схем инвестирования; составление прогноза движения капитала» [Головина, Воробьева, 2018. С. 91].

Отдельной и весьма перспективной сферой деятельности сегодня становится консалтинг, направленный на содействие представителям малого и среднего бизнеса в поиске инвестиций и сопровождение процесса инвестирования в проекты малого и среднего бизнеса. В процессе своей деятельности консультанты предоставляют клиенту необходимую информацию, помогают в установлении новых деловых контактов и связей, осуществляют диагностику и транслируют результат собственной экспертизы, а также разрабатывают варианты плана действий и проводят обучение инициаторов проекта.

Сценарии проведения мини-форумов сообщества «Бизнес Ангелы России»

Авторы статьи изучили и обобщили практику проведения мини-форумов как один из наиболее эффективных способов привлечения инвестиций в проекты малого и среднего бизнеса.

Международное сообщество частных инвесторов и консультантов «Бизнес Ангелы России» первоначально создавалось как сообщество консультантов, участвующих в финансировании высокотехнологичных стартапов. Однако в ходе работы выяснилось, что количество стартапов в России незначительно, преимущественно они ориентированы на внутрироссийский рынок, не выдерживают глобальной конкуренции и обречены на провал. В то же время оказалось, что созданная инфраструктура и наработанные связи с потенциальными инвесторами, а также сформированная сеть сообщества консультантов и аутсорсеров подходят для финансирования универсальных проектов малого и среднего бизнеса.

Уже устоялась практика проведения масштабных инвестиционных форумов, организуемых силами региональных и федеральных структур. Как правило, мероприятие насчитывает большое количество участников и носит не только деловой, но и общественно-политический характер, притягивая к себе внимание СМИ и широкой общественности. Наряду с этим инструментом существует более скромный инструмент инвестиционной активности – так называемые мини-форумы, проведение которых практически не исследуется и не находит отражение в научной литературе.

Мини-форумы проходят по следующему сценарию. Предварительно отобранные из достаточно большого количества заявок проекты обсуждаются одновременно в одном помещении и в течение одного рабочего дня. На рассмотрении присутствуют инициаторы проектов, консультанты, а также потенциальные частные инвесторы. За время форума инвесторы знакомятся с проектами, с инициаторами, устанавливают контакты и договариваются о последующих действиях. Данный сценарий сложился в рамках сообщества «Бизнес Ангелы России», однако он может иметь типовой характер в рамках любого достаточно обширного пула консультантов, готовых согласованно работать с представителями малого и среднего бизнеса.

Обычно сбор заявок проходит как по рекомендации клиентов консалтингового пула, так и по открытым заявкам. Инициаторы проектов подают заявки на сайте сообщества «Бизнес Ангелы России» для получения финансирования. Как правило, за месяц поступает от 300 до 500 заявок. После того как заявки проходят первичную экспертизу, остается 12–20 проектов. Первичная экспертиза выбирает заявки по таким критериям, как степень готовности и соответствие финансовых показателей нормативным значениям. Сначала отбираются проекты по первому критерию, а затем из прошедших первичный отбор отбираются по второму. После определения перечня проектов, готовых для рассмотрения, они передаются экспертам на проработку. Эксперты связываются с инициаторами проектов, уточняют первичную информацию о проекте, запрашивают те или иные дополнительные показатели, готовят совместно с инициатором проекта презентацию, рассказывают о порядке проведения мини-форума.

В ряде случаев эксперты проводят подготовку проекта к форуму совместно с региональными координаторами, которые уточняют готовность тех или иных площадок, условий, а также возможности вписаться в региональные программы. Эксперты могут предложить доработать ту или иную часть проекта. После того как презентации проектов готовы, формируется повестка дня форума. На него приглашаются инвесторы, чьи интересы совпадают с несколькими проектами, участвующими в мини-форуме.

Не все проекты, которые отклоняются от рассмотрения на конкретном форуме, отвергаются в целом. Некоторые попадают в резерв и после определенной доработки могут принять участие в последующих форумах. Также всегда имеется возможность доработать проекты, не прошедшие даже первичную стадию отбора. Как правило, в каждом форуме участвует пять – семь частных инвесторов. Весь цикл подготовки проекта к форуму занимает от одного до трех месяцев.

Мини-форум проводится в течение одного дня. Средняя продолжительность форума: четыре – шесть часов. Презентация каждого из 15–20 проектов занимает не более пяти минут. Далее следуют вопросы заинтересованных слушателей. В целом на каждого инициатора отводится примерно 15 минут. В рамках этого обсуждения выявляется качество проекта, вероятные риски, возможность масштабирования. Также в рамках форума вырабатываются первичные рекомендации по форме входа, выхода из проекта, а также по форме хеджирования рисков. Во время подготовки форума удается отфильтровать проекты на основе критериев, согласованных с инвесторами. Во время проведения форума уточняются подробности каждого проекта и выявляются более точные потребности инициатора проекта.

Мини-форумы позволяют каждому инициатору проекта встретиться с несколькими инвесторами в течение одного дня и за счет этого снизить совокупное время встреч такого рода. С другой стороны, каждый инвестор – участник форума – получает возможность изучить в рамках ограниченного времени сразу несколько проектов и получить неформальные сведения о проекте напрямую от инициатора, уменьшив таким образом время транзакций.

На форуме вырабатывается база для сравнения, аккумулируется информация о сходных проектах, что позволяет осуществлять бенчмаркинг (эталонное тестирование). В процессе обсуждений на форуме

у участников возникают инсайты. Инициатор проекта имеет возможность за один день на конкретных примерах получить полезную информацию обо всем процессе инвестирования и о многих важных его нюансах. У инвестора появляется уникальная возможность рассмотреть в течение одного дня несколько интересных проектов, имея базу для сравнения, выбрать с учетом индивидуальных критериев наиболее интересный.

Мини-форумы являются эффективной обучающей площадкой для инвестирования: на основе опыта предыдущих форумов инвестор получает возможность скорректировать индивидуальные критерии инвестиционных проектов, накопить собственный опыт в оценке бизнес-рисков и повысить качество собственной экспертизы. Такой же неоценимый опыт приобретает и инициатор проекта: после одного или нескольких форумов он уточняет направления дальнейшего совершенствования собственного бизнеса в плане увеличения привлекательности для потенциальных инвесторов. Значимым фактором в данном случае является обратная связь со стороны квалифицированных инвесторов форума. Мини-форумы, проводимые под эгидой Международного сообщества «Бизнес Ангелы России», – уникальная, доказавшая свою востребованность и эффективность площадка, на регулярной основе обеспечивающая диалог между бизнесом и инвесторами. Подобного сообщества в России нет, поэтому трудно представить себе еще одного участника рынка консалтинговых услуг, который может организовывать мини-форумы такого рода.

Достаточно высокий уровень доверия к самим форумам и, соответственно, к инвесторам и консультантам, участвующим в них, позволяет утверждать, что высокий уровень доверия становится еще одним системным фактором конкурентоспособности сообщества консультантов «Бизнес Ангелы России». Сам по себе формат мини-форумов предполагает широкий охват потенциальных проектов, гарантирующий, в свою очередь, высокое качество проектов. Мини-форумы также содействуют расширению спектра консультационных услуг сообщества.

На этапе становления мини-форумы проводились еженедельно. В настоящее время они проходят один раз в месяц, что обусловлено более качественным отбором проектов. За прошедший период сформирована система фильтров, определены четкие критерии, по которым осуществляется отбор, усовершенствована процедура отбора в целом. По мере развития практики проведения мини-форумов стал проявляться мультипликационный эффект: сарафанное радио обеспечивает распространение информации об эффективной процедуре получения финансирования для проекта малого и среднего бизнеса, новые участники мини-форумов распространяют информацию далее. Таким образом, по мере продвижения мини-форумов они самостоятельно генерируют ресурс, который не только поддерживает их деятельность, но и развивает сообщество пользователей консалтинговых услуг, а также постоянно расширяет партнерскую сеть сообщества.

Оценка эффективности консультаций инициаторам проектов малого и среднего бизнеса

Форум такого рода повышает эффективность консультационной деятельности в сфере помощи инициаторам проектов малого и среднего бизнеса в поиске инвестиций. Рассмотрим, как можно оценить данную эффективность. Как известно, эффективность представляет собой отношение результатов и затрат. Затраты сообщества на проведение форума складываются из оплаты труда сотрудников, занятых непосредственно подготовкой и проведением, из расходов на помещение, а также сопутствующих издержек. В подготовке форума участвуют: один оператор, отвечающий на приходящие письма с заявками, и два эксперта, которые проводят первичную экспертизу поступающих проектов. Также в подготовке форума участвуют привлеченные эксперты. Фонд оплаты их труда составляет 270 тыс. руб. в месяц. Аренда помещения для проведения форума составляет 30 тыс. руб. Таким образом, основные затраты на проведение форума (без затрат на канцелярские принадлежности, эксплуатацию офисной техники и проч., которыми можно в ориентировочном подсчете пренебречь ввиду незначительной их величины) составляют 300 тыс. руб. на один форум. Эффектом форума для консультантов можно считать полученную оплату за проведение соответствующих консультаций для инициаторов проекта. Средняя оплата за консультации в расчете на десять проектов, которые обычно доводятся до получения требуемых инвестиций, составляет два миллиона рублей. Из них примерно один миллион рублей – компенсация трудозатрат сотрудников. Поэтому реальный эффект проведения мини-форума – это один миллион рублей при затратах на его проведение 300 тыс. руб. Таким образом, получаем, что каждый рубль, затраченный на проведение мини-форумов, приносит три рубля эффекта.

Однако эффект форумов для консультантов не исчерпывается чисто операционным результатом. Мини-форумы, являясь средством продвижения услуг сообщества и его членов, способствуют росту числа заказов и, соответственно, увеличению объема предоставляемых услуг, что благоприятствует расширению и укреплению самого сообщества. Следовательно, мини-форумы становятся основой развития самого сообщества.

Благодаря мини-форумам также значительно расширяется спектр оказываемых услуг. Именно в процессе проведения мини-форумов выявляются новые потребности предприятий – инициаторов проектов. Например, проект, рассматриваемый на мини-фо-

руме, признан заслуживающим инвестирования, но при условии улучшения некоторых показателей (в частности, при некотором снижении затрат). Консультант предлагает осуществить анализ основных затрат и выявить те из них, которые, в принципе, можно уменьшить. Одной из статей затрат, которые можно уменьшить, оказывается цена сырья или комплектующих. Тогда консультант на основе данных о предыдущих проектах, рассмотренных ранее, а также используя возможности всей сети сообщества, осуществляет поиск новых альтернативных поставщиков. Далее, он выявляет того поставщика, который может при том же качестве и надежности поставок осуществить их по более низкой цене. Данный поставщик предлагается клиенту. Проект улучшает свои показатели и получает необходимое финансирование.

За счет расширения перечня консалтинговых услуг сообщество развивается, становясь при этом более привлекательным для потенциальных клиентов, что происходит во всех случаях, когда консультант помогает клиенту совместно решить задачу совершенствования проекта. Это может выражаться не только в поиске лучшего поставщика, но и в решении других конкретных задач развития бизнеса, как то: улучшение условий налогообложения, снижение рисков, совершенствование финансовой схемы, автоматизация бизнес-процессов. Таким образом, мини-форумы содействуют развитию сообщества консультантов по двум направлениям: они расширяют спектр предлагаемых услуг и увеличивают партнерскую сеть сообщества.

Масштабирование проекта с целью включения его в состав региональной или федеральной программы

В рамках мини-форумов могут возникать взаимодействия более сложного порядка, чем описанные выше (взаимодействие между частным инвестором, инициатором проекта и консультантом). В ряде случаев при обсуждении проекта возникает возможность рассмотреть более сложную конструкцию: как видоизменить проект, чтобы можно было включить его в состав той или иной региональной или федеральной программы. После вхождения в проект частного инвестора к данному проекту можно подключить более серьезные средства того или иного фонда, а затем, после масштабирования, его можно интегрировать в ту или иную государственную программу. В результате меняется качество проекта, снижаются риски, увеличивается степень масштабирования. Более того, в этом случае за счет агрегирования возможностей нескольких инвесторов возникает новое качество проекта, он становится более устойчивым к внешним воздействиям.

Примером такого рода может служить проект строительства оптово-распределительного центра по хранению, производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции и продуктов питания в областном центре европейской части России. Расчетная рентабельность составляла 30–35 %, срок окупаемости – 2 года. Проект был достаточно привлекательным для области в целом: он создавал условия здоровой конкуренции, способствовал снижению цен на сельскохозяйственную продукцию, создавал новые рабочие места, что обуславливало его социальную значимость.

Общая величина требуемых инвестиций составляла 1,5 млрд руб. Этих средств у инициатора проекта не было. В то же время компания-инициатор обладала значительным опытом работы в сфере реализации сельскохозяйственной продукции. Более того, первоначальные затраты уже были реализованы: выкуплены земли, подведено электричество и иные технические коммуникации, получены разрешения на строительство зданий и сооружений, а также свидетельство о праве собственности на незавершенное строительство. Были представлены бизнес-план, финансовая модель и резюме проекта. На инвестиционном форуме в результате обсуждений с потенциальными инвесторами сформировалось предложение осуществить данный проект с участием частного инвестора, который своими вложениями давал возможность войти в региональную программу поддержки.

В результате совместных действий инициатора проекта, консультантов, частного инвестора удалось добиться включения данного проекта в программу государственной поддержки, получить частичную компенсацию капитальных затрат на строительство оптового распределительного центра.

Данный проект был представлен в правительстве области при участии СМИ и получил положительные отзывы и поддержку. С правительством области заключено соглашение о сотрудничестве, согласно которому в последующем данный проект попадает в число приоритетных областных программ. Это дало возможность воспользоваться Федеральными программами по субсидированию и налоговым льготам.

Для того чтобы можно было разрабатывать проекты подобного рода, члены сообщества развивают практику формирования договоров о сотрудничестве как с фондами, инвестирующими в проекты с отраслевой спецификой, так и с многопрофильными фондами. Консультанты, участвующие в мини-форумах, имеют право действовать в интересах фондов и от их имени при обсуждении возможности участия фондов и соответствующей трансформации проекта.

Заключение

Как уже отмечалось, в российской научной литературе отсутствуют работы, анализирующие практику работы мини-форумов. Это вызвано тем, что сами по себе мини-форумы – явление относительно новое в российской практике. В зарубежной литературе практика мини-форумов не освещена в силу того, что рынок консалтинговых услуг в сфере финанси-

рования малого и среднего бизнеса устроен иным образом: там преобладают либо традиционные формы консалтинга, либо различные формы взаимодействия с инфраструктурой венчурного финансирования.

Авторы статьи попросили участников бизнес-форумов, инициированных в рамках сообщества «Бизнес Ангелы России», оценить качество предоставляемых услуг. Результаты опроса продемонстрировали, что все стороны, включенные в работу мини-форумов, высоко оценивают данную форму деятельности, так как:

– инвесторы имеют возможность в рамках относительно короткого промежутка времени получить не только развернутую информацию о нескольких проектах, представляющих для них интерес, но и пообщаться с инициаторами проектов;

– инициаторы проекта, общаясь с возможными инвесторами, яснее понимают требования к проекту, быстрее адаптируют проект и находят своего инвестора;

– консультанты интенсифицируют процесс коммуникации, расширяют круг потенциальных клиентов и продвигают проекты своих клиентов.

В настоящее время мини-форумы представляют собой эффективный способ привлечения инвестиций в проекты малого и среднего бизнеса. Развитие практики проведения мини-форумов содействует развитию малого и среднего бизнеса, способствует активизации потенциальных и действующих инвесторов, и, соответственно, развитию всей экономики России.

Литература

Андрющенко Г.И., Котова А.В. Теоретический анализ конкурентной среды рынка консалтинговых услуг в Российской Федерации. *Проблемы современной экономики*. 2017. № 2(62). С. 186–190.

Базаров Р.Т., Аппалонова Н.А., Муртазина Г.Р., Сюркова С.М. К вопросу о роли консалтинга в современных условиях. *Фундаментальные исследования*. 2017. № 10-3. С. 550–554.

Балацкий Е.В. Инвестиционные форумы России как институт регионального развития. *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2013. № 2(18). С. 101–128.

Головина О.Д., Воробьева О.А. Инвестиционный консалтинг проектов. *Экспериментальные и теоретические исследования в современной науке: проблемы, пути решения* / Материалы XVI Всероссийской научно-практической конференции: в 3-х частях. Ростов-на-Дону: Южный университет ИУБиП, 2018. С. 89–91.

Jäger J., Schöllhammer O., Lickefett M., Bauernhansl T. Advanced complexity management strategic recommendations of handling the «Industrie 4.0» complexity for small and medium enterprises. Procedia CIRP, 57. 2016. P. 116–121.

Jenkinson T., Jones H., Martinez J.V. Picking winners? Investment consultants' recommendations of fund managers. *Journal of Finance, Forthcoming.* September 26, 2014.

Mughan T., Lloyd–Reason L., Zimmerman C. Management consulting and international business support for SMEs: need and obstacles. *Education + Training.* 2004. Vol. 46. № 8–9. P. 424–432.

Phelps N.A., Wood A. Promoting the global economy: The uneven development of the location consulting industry. *Environment and Planning A: Economy and Space.* 2018. Vol. 50(6). P. 1336–1354.

Urbonavičius S., Dikčius V. Specifics of business consulting services used by small and medium enterprises in a transition economy. *Inžinerinė ekonomika*. 2005. № 3. P. 74–80.

References

Andrjushchenko G.I., Kotova A.V. Theoretical analysis of the competitive milieu on the present-day market of consulting services in the Russian Federation. *Problemy sovremennoi ekonomiki.* 2017. № 2(62). P. 186–190. In Russian

Balatsky E.V. Russian investment forums as the regional development institute. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii.* 2013. № 2(18). P. 101–128. In Russian

Bazarov R.T., Appalonova N.A., Murtazina G.R., Syurkova S.M. To the question of the role of consultancy in modern conditions. *Fundamentalnye issledovaniya.* 2017. № 10-3. P. 550–554. In Russian

Golovina O.D., Vorobyeva O.A. Investitsionnyi konsalting proektov [Project investment consulting]. *Eksperimental'nye i teoreticheskie issledovaniya v sovremennoi nauke: problemy, puti rescheniya* / Materialy XVI Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 3-kh chastyakh [*Experimental and theoretical studies in modern science: problems, solutions* / Materials of the XVI All-Russian Scientific and Practical Conference: in 3 parts]. Rostov-on-Don: Southern University (IMBL) Publishing House, 2018. P. 89–91. In Russian

Jäger J., Schöllhammer O., Lickefett M., Bauernhansl T. Advanced complexity management strategic recommendations of handling the 'Industrie 4.0' complexity for small and medium enterprises. Procedia CIRP, 57. 2016. P. 116-121. In English

Jenkinson T., Jones H., Martinez J.V. Picking winners? Investment consultants' recommendations of fund managers. *Journal of Finance, Forthcoming.* September 26, 2014. In English

Mughan T., Lloyd–Reason L., Zimmerman C. Management consulting and international business support for SMEs: need and obstacles. *Education + Training.* 2004. Vol. 46. № 8–9. P. 424–432. In English

Phelps N.A., Wood A. Promoting the global economy: The uneven development of the location consulting industry. *Environment and Planning A: Economy and Space.* 2018. Vol. 50(6). P. 1336–1354. In English

Urbonavičius S., Dikčius V. Specifics of business consulting services used by small and medium enterprises in a transition economy. *Inžinerinė ekonomika*. 2005. № 3. P. 74–80. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-31-47

Биографические предикторы индивидуально-психологических особенностей, входящих в «Большую пятерку» личностных качеств

ЮРИЙ ВИКТОРОВИЧ СИНЯГИН, доктор психологических наук, профессор, заведующий научно-исследовательской лабораторией «Диагностика и оценка руководителей» факультета оценки и развития управленческих кадров института «Высшая школа государственного управления»
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: yvsinyagin@gmail.com
НАТАЛЬЯ ЮРЬЕВНА СИНЯГИНА, доктор психологических наук, профессор, заведующая научно-исследовательским сектором лаборатории «Диагностика и оценка руководителей» факультета оценки и развития управленческих кадров института «Высшая школа государственного управления»
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: nsinyagina@yandex.ru

Аннотация: В статье анализируется роль биографических предикторов индивидуально-психологических особенностей, входящих в «Большую пятерку» личностных качеств. Представлен анализ взаимосвязи ответов на психобиографические вопросы, включенные в опросник управленческого потенциала (Ю.В. Синягин, 2014), с результатами модели «Большой пятерки» ('Big Five'). Обосновывается необходимость изучения качеств личности, способствующих успешной деятельности. На данных эмпирического исследования характеризуются предикторы управленческой успешности. Приводятся аргументы за включение в методы психологического анализа личности данных, содержащих биографическую информацию. Авторы показывают, что полученные эмпирические данные могут найти свое практическое применение в рамках нескольких направлений.
Ключевые слова: биографические предикторы, «Большая пятерка» индивидуально-психологических особенностей личности, личностные качества, государственные служащие, руководители

Статья поступила в редакцию 23 мая 2020 года.

Синягин Ю.В., Синягина Н.Ю. Биографические предикторы индивидуально-психологических особенностей, входящих в «Большую пятерку» личностных качеств. *Государственная служба.* 2020. № 3. С. 31–47.

BIOGRAPHICAL PREDICTORS OF INDIVIDUAL PSYCHOLOGICAL CHARACTERISTICS INCLUDED IN THE 'BIG FIVE' OF PERSONAL QUALITIES

YURY V. SINYAGIN, Dr. Sci. (Psychology), Professor, Head of the Research Laboratory 'Diagnostics and Evaluation of Managers' of the Faculty of Assessment and Development of Management Personnel of the Institute 'Higher School of Public Administration'
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: yvsinyagin@gmail.com
NATALYA Y. SINYAGINA, Dr. Sci. (Psychology), Professor, Head of the Research Sector of the Laboratory 'Diagnostics and Evaluation of Managers' of the Faculty of Assessment and Development of Management Personnel of the Institute 'Higher School of Public Administration'
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: nsinyagina@yandex.ru

Abstract: The article analyzes the role of biographical predictors of individual psychological characteristics that are included in the 'Big Five' of personal qualities. The analysis of the relationship of answers to psychobiographical questions included in the questionnaire of management potential (Y.V. Sinyagin, 2014) with the results of the 'Big Five' model is presented. The necessity of studying personality traits conducive to successful activities is substantiated. On the basis of empirical research, predictors of managerial success are characterized. Arguments are given for including data containing biographical information in methods of psychological analysis of a person. The authors show that the obtained empirical data can find their practical application in several areas. First of all, it is their direct use during interviews and interviews with leaders.
Keywords: biographical predictors, 'Big Five' individual psychological characteristics of a person, personal qualities, civil servants, leaders

The article was received on May 23, 2020.

Sinyagin Y.V., Sinyagina N.Y. Biographical predictors of individual psychological characteristics included in the 'Big Five' of personal qualities. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 3. P. 31–47. In Russian

Введение

Соотношение эффективности деятельности личности, ее психобиографических факторов и индивидуальных особенностей в связи с изменением характера деятельности в ответ на меняющийся мир изучается последние 20 лет достаточно эффективно. Многочисленные исследования базируются на идеи комплексного подхода, позволяющего рассмотреть проблему с личностно-профессиональной точки зрения, индивидуальных особенностей, фактов биографии, а также особенностей среды и деятельности [Antonakis, Day, Schyns, 2012; Avolio, 2007; Derue, Craig, Wellman, Humphrey, 2011; Hernandez, Eberly, Avolio, Johnson, 2011].

С позиций задач наших исследований интересны разработки, относящиеся к системе управления. Здесь ряд исследователей отмечает необходимость ориентации на теорию, лежащую в основе личностного теста Майерс-Бриггс[1], о том, что каждый человек имеет собственный естественный стиль, который коррелирует с его типом личности, определяемым преобладанием интроверсии или экстраверсии, ощущений или интуиции, мышления или чувств, суждений или восприятия[2]. Другие важное значение придают изучению основополагающих личных мотивов, которые выражаются человеком через поведение, публичные действия, принятие им различных решений [Mutuku, 2018]. Весьма популярны исследования взаимосвязи порядка рождения с индивидуально-психологическими и личностными характеристиками руководителей системы государственного управления[3]; роли семьи в раннем детстве [Orth, 2018]; влияния коммуникативных технологий на развитие качеств, способствующих умственному труду, формированию собственной стратегии для достижения конкурентного преимущества [Tannenbaum, 2002]; умения создавать эффективные команды, направлять организации и сотрудников на достижение успеха и преодоление различных препятствий, влиять на поведение последователей, готовя преемников, направленных на достижения и успех [Barling, Christie, Hoption, 2010] и др.

Как показывает анализ таких исследований, большинство авторов полагает, что значимую роль играют биографические факторы, которые в сочетании с индивидуально-психологическими особенностями, факторами социального развития личности, ее материально-экономического статуса, ценностно-мотивационными установками и другими социальными характеристиками, создавая уникальность и неповторимость каждого человека, как раз и являются той основой для достижения им определенных вершин. При этом отмечается, что изменения жизненного статуса личности (переход с должности на должность, получение нового образования, вступление в брак, рождение ребенка, смена работы, инвалидность, выход на пенсию и т.п.), то есть некие перемены или переходные периоды в человеческой жизни, значимо влияют на саму жизнь и меняют личностные характеристики человека [Luhmann, Hofmann, Eid, Lucas, 2012].

Расширить возможности в оценке индивидуально-психологических особенностей личности позволяет психобиографический метод, который, по мнению авторов психологического словаря, направлен на изучение достижений человека путем психоанализа истории его жизни и строится на анализе того, как этому человеку удаются различные достижения, вопреки всем его комплексам, конфликтам и кризисам [Frager, Fadiman, 2002].

В настоящей статье мы представляем данные, которые убедительно демонстрируют, что биографические факторы являются предикторами как жизненного успеха личности, так и ее индивидуально-психологических и личностных характеристик. Сравнительный анализ был произведен на основе разработанного в 2014 году одним из авторов (Ю.В. Синягиным) опросника управленческого потенциала[4].

«Большая пятерка»

В нашем исследовании проводится анализ взаимосвязи ответов на психобиографические вопросы, включенные в опросник управленческого потенциала [Синягин, 2020], с результатами «Большой пятерки» ('Big Five')[5] – пятифакторной модели личности, разработанной таким образом, чтобы из набора входящих в нее черт можно было составить структурированный и довольно полный и объективный портрет личности. Эта модель включает пять основных факторов, каждый из которых, в свою очередь, объединяет группу черт личности. В большинстве исследований они называются первичными факторами, которые можно рассматривать как устойчивые склонности, определяющие поведение. Черты, называемые «Большой пятеркой», образуют аббревиатуры «ОКЕАН» или «КАНОЕ»[6]:

1 https://happypeople.blog/test-na-tip-lichnosti-po-tipologii-majers-briggs-mvti/

2 *Overbo J.* How Personality Type Influences Leadership Style. Understanding your personality type can help you identify how to potential biases to your leadership style//https://www.fastcompany.com/3045121/how-personality-type-influences-leadership-style

3 *Sternbergh A.* The Extinction of the Middle Child They're becoming an American rarity, just when America could use them the most// https://www.thecut.com/2018/07/the-middle-child-is-going-extinct.html

4 *Синягин Ю.В., Переверзина О.Ю., Косороткина М.С.* Совершенствование и развитие технологии личностно-профессиональной диагностики и оценки как средства повышения эффективности процесса формирования резерва управленческих кадров государственной гражданской службы. Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

5 https://www.123test.com/big-five-personality-theory/

6 https://www.psychologytoday.com/us/basics/big-5-personality-traits

Openness to experience – открытость опыту,

Conscientiousness – добросовестность,

Extraversion / introversion – экстраверсия / интроверсия,

Agreeableness – согласие,

Neuroticism – нейротизм (эмоциональная стабильность).

Эти фундаментальные факторы, позволяющие охарактеризовать структуру личности человека, были определены в многолетних научных исследованиях психологов разных стран. Каждый человек проявляет любую из пяти черт в той или иной степени, при этом возникает бесконечное разнообразие способов того, как у разных людей проявляются эти черты, делая их уникальными и индивидуальными.

Пятифакторная модель используется для понимания и предсказания взаимосвязей между личностными качествами и успехом в социальных, академических и профессиональных обстоятельствах и в мире специалистов пользуется высокой популярностью.

На практике достаточно широко применяется вариант методики Хийджиро Тсуйи, который, адаптируя американскую пятифакторную личностную методику для японской популяции [Басимов, 2015], предложил биполярность для каждого фактора: экстраверсия / интроверсия, привязанность / отделенность, контролирование / естественность, эмоциональность / эмоциональная сдержанность, игривость / практичность, что позволяет, как считает автор, полнее охарактеризовать личность, поскольку каждый полюс черты наиболее точно отражает ее своеобразие. Японский вариант состоит из 75 парных, противоположных по своему значению, стимульных высказываний, характеризующих поведение человека. Стимульный материал имеет пятиступенчатую оценочную шкалу Ликерта[7] (-2; -1; 0; 1; 2), с помощью которой можно измерять степень выраженности каждого из пяти факторов.

Пятифакторная модель во всех ее модификациях на сегодняшний день признается лучшей и доминирует в HR-службах, поскольку дает наиболее высокие показатели по сравнению с аналогичными диагностическими методами. Однако, признаваясь весьма эффективной, модель все же подвергается критике за ее ограничения в отношении количества оцениваемых личностных качеств, а также за то, что основана на практических данных, а не на психологической теории. Но сторонники пятифакторной модели утверждают, что именно это и дает хорошие результаты, поскольку проявления самой личности должны предшествовать, а не следовать за теорией личности.

Несмотря на критику, «Большая пятерка» весьма популярна как среди зарубежных HR-специалистов, так и отечественных служб персонала и исследователей, которые используют несколько версий опросника на русском языке[8]. Модифицированным вариантом этой модели является «Six-Factor Model of Personality HEXACO» – шестифакторная модель HEXACO[9]: здесь добавлен фактор «H», отражающий степень, в которой человек продвигает или не продвигает свои собственные интересы в сравнении с интересами других людей.

Следует отметить, что сами названия, а отчасти и само содержание как основных, так и первичных факторов, разными авторами трактуются несколько по-разному. Так, например, У.Т. Норман впервые называет пять факторов экстраверсией, доброжелательностью, добросовестностью, эмоциональной стабильностью и культурой (culture) [Norman, 1963].

Как отмечают В.Е. Орел и И.Г. Сенин [Орел, Сенин, 2006], в наиболее распространенном варианте Коста и МакКрэй (Costa & McCrae), описанном в 2005 году, пятифакторная модель включает факторы экстраверсии, нейротизма, открытости новому опыту, добросовестности и дружелюбия.

В рамках диагностики личности, проводимой на факультете оценки и развития управленческих кадров в течение ряда лет, мы используем вариант методики, разработанный А.Б. Хромовым в 2000 году [Хромов, 2000]. Эта методика опирается на описанную выше японскую версию пятифакторной модели, отличаясь несколько иными названиями факторов. В первую очередь это касается двух факторов, которые обозначены автором как «Игривость – практичность» и «Контролирование – естественность». При этом содержание как первичных, так и основных факторов по смыслу совпадает с названными выше вариантами.

В целом в разных вариантах выделяются следующие основные факторы:

Экстраверсия. Здесь практически идет совпадение по всем вариантам описаний. В используемом опроснике это биполярная шкала «Экстраверсия – интроверсия».

Доброжелательность / Согласие (дружелюбие, способность прийти к согласию). Противоположностью здесь выступает дистанцирование, независимость, соперничество. В используемой версии опросника для описания биполярных значений данной характеристики используется шкала «Привязанность – отделенность».

Самоконтроль / Добросовестность («сознательность», самоконтроль, волевая регуляция поведения).

7 Оценочная шкала Ликерта (1932), (англ. Likert scale) – психометрическая шкала, используемая в опросниках и анкетных исследованиях, по которой оценивается степень согласия или несогласия по каждому предложенному в тесте суждению от «полностью согласен» до «полностью не согласен». Сумма оценок каждого отдельного суждения позволяет выявить установку испытуемого по какому-либо вопросу.

8 https://owenural.ru/%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D1%88%D0%B0%D1%8F-%D0%BF%D1%8F%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B0/

9 https://www.psychologytoday.com/us/basics/hexaco

Таблица 1. Основные шкалы и подшкалы опросника «Большая пятерка» в версии А.Б. Хромова

Data chart 1. Main scales and subscales of the 'Big Five' questionnaire in the version of A.B. Khromov

Полюс основной шкалы	Полюса подшкал		Полюс основной шкалы
Экстраверсия	Активность Доминирование Общительность Поиск впечатлений Привлечение внимания	Пассивность Подчиненность Замкнутость Избегание впечатлений Избегание внимания	Интроверсия
Привязанность (доброжелательность)	Теплота Сотрудничество Доверчивость Понимание Уважение других	Равнодушие Соперничество Подозрительность Непонимание Самоуважение	Отделенность (дистанцирование)
Контролирование (самоконтроль)	Аккуратность Настойчивость Ответственность Самоконтроль Предусмотрительность	Неаккуратность Отсутствие Отсутствие Импульсивность Беспечность	Естественность (импульсивность)
Эмоциональность	Тревожность Напряженность Депрессивность Самокритика Эмоциональная лабильность	Беззаботность Расслабленность Эмоциональная комфортность Самодостаточность Стабильность	Эмоциональная сдержанность (эмоциональная стабильность)
Игривость (открытость новому)	Любопытство Мечтательность Артистичность Сензитивность Пластичность	Консерватизм Реалистичность Неартистичность Нечувствительность Ригидность	Практичность (консерватизм)

Таблица 2. Взаимные корреляционные связи основных шкал опросника «Большая пятерка» (Жирным шрифтом выделены корреляции, значимые на уровне p<0,05)

Data chart 2. Cross-correlations of the main scales of the 'Big Five' questionnaire

	Экстраверсия	**Доброжелательность**	**Самоконтроль**	**Эмоциональность**	**Открытость новому**
Экстраверсия	1,00	**0,17**	**0,21**	**-0,28**	**0,41**
Доброжелательность	**0,17**	1,00	**0,35**	-0,06	**0,24**
Самоконтроль	**0,21**	**0,35**	1,00	**-0,26**	-0,01
Эмоциональность	**-0,28**	-0,06	**-0,26**	1,00	0,07
Открытость новому	**0,41**	**0,24**	-0,01	0,07	1,00

Противоположностью здесь выступает импульсивность поведения. В используемой версии опросника для описания биполярных значений данной характеристики используется шкала «Контролирование – естественность».

Стабильность (эмоциональная стабильность, эмоциональная устойчивость). Противоположный полюс – нейротизм и тревожность. Для обозначения этой характеристики в опроснике также используется биполярная шкала с полюсами: «Эмоциональность – эмоциональная сдержанность».

Открытость новому / Новаторство. Противоположный полюс – консерватизм. Здесь, пожалуй, наблюдается наиболее выраженное отличие в обозначении, однако остается сходство в содержании. В используемом опроснике это вновь биполярная шкала – «Игривость – практичность». Как отмечает автор опросника, «суть этого фактора – игра, которая дает возможность личности плавно "переходить" из реального мира в нереальный, воспринимать необычные образы, мысли, чувства, символику искусства и свободно ими наслаждаться. С другой стороны, «практичность» – черта, проявляющаяся у личности в тенденции соответствовать реальности, что в своих крайних проявлениях ведет к конформизму, жестокости и авторитаризму» [Хромов, 2000. С. 5].

Сходство в интерпретациях основных шкал опросника «Большая пятерка» с наиболее распространенными другими версиями подчеркивается в названиях и содержательном описании подшкал (первичных шкал) (см. **таблицу 1**).

Поскольку, как мы отмечали, основные шкалы опросника совпадают по смыслу с более распространенными вариантами названия пяти личностных факторов, мы в тексте далее будем использовать аналоги, указанные в таблице в скобках.

Результаты эмпирического исследования

В нашем исследовании приняло участие 1 589 руководителей высшего и среднего звена, представители системы управления и бюджетной сферы. Выборка включала примерно одинаковое число женщин и мужчин-руководителей в возрасте от 21 до 62 лет.

В ходе первого этапа в выборке руководителей четко выделились все пять факторов. В качестве первого из них выступила «**Эмоциональная стабильность»**. В этот фактор с отрицательным знаком вошла с наибольшим отрицательным весом, как сама шкала опросника «Эмоциональность», так и практически все подшкалы. Единственным исключением (на уровне пограничной статистической значимости) выступают значения по подшкале «Самокритика». Вторым по значимости фактором выступает «**Самоконтроль»**. В него вошли как значения по основной шкале, так и опять-таки все подшкалы, за исключением подшкалы «самоконтроль поведения». На третьем месте – фактор «**Доброжелательность»**. Сю-

да также кроме основной шкалы вошли практически все подшкалы, за исключением подшкалы «доверчивость». В качестве четвертого фактора, который может быть обозначен как «**Активность»**, на статистически значимом уровне вошла лишь основная шкала «Экстраверсия». Все подшкалы этой шкалы также вошли в этот фактор, однако их связь с ним несколько слабее. Наконец, последний фактор – **«Открытость новому»** – на значимом уровне включает шкалу «Игривость». Подшкалы этой шкалы также входят в этот фактор, но связь их с ним менее значима. При этом следует отметить, что между основными шкалами опросника имеется внутренняя значимая корреляция (**таблица 2**), из которой видно, что наиболее сильными связями отличается шкала «Экстраверсия», которая статистически значимо связана со всеми другими шкалами. Наименьшие связи имеют шкалы «Эмоциональность» и «Открытость новому».

Анализ взаимосвязи ответов на психобиографические вопросы, включенные в опросник управленческого потенциала [Синягин, 2020], с результатами «Большой пятерки» указал на наличие значимых связей между шкалами. Наиболее мощные отрицательные связи обнаруживаются между практически всеми шкалами опросника управленческого потенциала и шкалой «Эмоциональность» «Большой пятерки», а наиболее мощные позитивные – со шкалой «Экстраверсия». Что касается шкалы «Экстраверсия», то эта позитивная связь прослеживается со шкалами «Управленческая мотивация» – r = +0,43, «Управленческие способности» – r = +0,5, «Самопринятие» – r = +0,48, «Склонность и способность к лидерству» – r = +0,43, «Мотивация достижения» – r = +0,44 и «Коммуникативная компетентность» – r = +0,43. Наиболее значимые отрицательные корреляции по шкале «Экстраверсия» зафиксированы со шкалами: «Дистанция в организационных отношениях» – r= -0,29; «Ориентация на безопасность» – r = -0,33, а также «Склонность и способность к подчинению» – r = -0,26. Именно с этими шкалами значимо позитивно связана шкала опросника «Большая пятерка» «Эмоциональность». Здесь также обращает на себя внимание значимая отрицательная корреляция со шкалами: «Выраженность стратегической жизненной идеи» – r = -0,51; «Мотивация достижения» – r = -0,53, «Самопринятие» – r = -0,57 и «Сила личности» – r = -0,51.

Несколько меньшие, но также многочисленные связи наблюдаются и со шкалой «Самоконтроль». Эта шкала прежде всего позитивно связана со шкалами: «Сила личности» – r = +0,36; «Интернальность» – r = +0,32; «Мотивация достижения» – r = +0,29.

Следует отметить, что и две оставшиеся шкалы также демонстрируют значимые связи с практически половиной шкал опросника оценки управленческого потенциала. Вместе с тем связь эта хотя и является статистически значимой, но характеризуется несколько меньшими абсолютными значениями коэффициентов корреляции.

Мы не случайно описали эти взаимосвязи. Во-первых, они показывают внешнюю валидность опросника управленческого потенциала, а во-вторых, позволяют обосновать возможность существования взаимосвязи выраженности индивидуально-психологических особенностей, фиксируемых с помощью опросника «Большая пятерка», с фактами биографии руководителей, поскольку опросник управленческого потенциала в значительной мере построен именно на вопросах биографического характера.

Предваряя анализ, необходимо отметить, что в ходе разработки психобиографической части методики оценки управленческого потенциала [Синягин, 2020] нами использовались четыре группы психобиографических вопросов. Именно их наличие было направлено на обеспечение его «психобиографичности». Первая группа вопросов – **фактологические**. Эта группа вопросов направлена на выявление объективных фактов биографии, которые, как мы уже отмечали выше, отличаются по степени субъектности. Это пол, возраст, стаж работы, возраст начала управленческой карьеры, управленческий и профессиональный опыт, успешность обучения в школе и вузе, опыт общественной работы и др. Вторая группа вопросов обозначена нами как **ретроспективно-перцептивные.** Ответы на эти вопросы менее объективны, поскольку основаны не на реальных документально подтверждаемых фактах, а на воспоминаниях респондентов, что в определенной мере отражает восприятие ими прошлых биографических событий. В эту группу входят вопросы о лидерстве в семье, финансовом положении семьи, неформальных школьных ролях, отношении к различным видам общественной активности и др. Третья группа вопросов – это **перспективно-перцептивные вопросы**, которые отражают вероятностную картину развертывания индивидуальной биографии в ближайшем и отдаленном будущем. Примером таких вопросов выступает вопрос о перспективах карьеры. Наконец, четвертая группа вопросов – это **рефлексивно-перцептивные вопросы**. Они направлены на выявление отношения респондентов к собственной биографии, удовлетворенности или неудовлетворенности пройденным жизненным путем. Примером таких вопросов выступает оценка удовлетворенности карьерой, социальным статусом, положением в обществе, а также жизненными достижениями. Именно последние две группы вопросов, дополняя группу фактологических и ретроспективно-перцептивных, обеспечивают психобиографичность опросника, показывая место всех этих событий в целостном жизненном пути человека (как в прошлом, так и в ожидаемом будущем).

Проведенный анализ подтвердил справедливость выдвинутого предположения и позволил получить достаточно интересные данные сопоставления с фактами биографии всех основных и первичных шкал опросника «Большая пятерка».

Прежде чем переходить к анализу полученных результатов, еще раз отметим, что, несмотря на доста-

Таблица 3. Распределение результатов теста «Большая пятерка» по группам выраженности соответствующих характеристик (максимально возможный результат по данному опроснику составляет: по основным шкалам – 75 баллов, а по подшкалам – 15 баллов).

Data chart 3. Distribution of the results of the 'Big Five' test by groups of expression of the corresponding characteristics

Экстраверсия				
1	2	3	1	2
10-53	54-59	60-75	10-56	57-75
Доброжелательность				
1	2	3	1	2
10-54	55-61	62-75	10-58	59-75
Самоконтроль				
1	2	3	1	2
10-61	62-67	68-75	10-64	65-75
Эмоциональная стабильность				
1	2	3	1	2
42-75	32-41	10-31	37-75	10-36
«Игривость» – открытость новому				
1	2	3	1	2
10-51	52-57	58-75	10-54	55-75

Таблица 4. Средние значения по подшкалам шкалы «Доброжелательность» опросника «Большая пятерка» в группах мужчин и женщин-руководителей (жирным шрифтом выделены статистически отличающиеся значения) (Как мы уже отмечали, максимально возможный результат по данному опроснику составляет: по основным шкалам – 75 баллов, а по подшкалам – 15 баллов.)

Data chart 4. Average values for the 'Benevolence' scale of the 'Big Five' questionnaire in the groups of male and female executives (statistically different values are highlighted in bold)

Мужчины	**12,0**	**10,6**	9,6	**11,9**	**12,0**
Женщины	**12,4**	**11,4**	9,8	**12,3**	**12,3**

точную представительность выборки (в нее вошли реально действующие руководители различного уровня управления), ее специфический характер повлиял на то, что по ряду биографических вопросов дисперсия ответов была незначительной, что не позволило использовать эти вопросы в ходе анализа. Сказанное означает, что по ряду вопросов связь с индивидуально-психологическими особенностями, возможно, и существует, но она статистически недоказуема в рамках проведенного исследования. В итоге лишь часть биографических вопросов, содержащихся в опроснике оценки управленческого потенциала, включены в представленный анализ.

Анализ полученных результатов

Полученный массив данных анализировался с использованием различных моделей. Поскольку большинство ответов на биографические вопросы выступали не в виде шкал, а выступали индикаторами различий, то основу обработки данных составили методы непараметрической статистики. В связи с этим предварительно результаты по каждой из шкал опросника «Большая пятерка» были разделены на три и на две группы. В первом случае основанием для разделения выступали 30 и 70 % границы значений, во втором – средние значения по всему массиву данных.

Итоговое разделение приведено в таблице 3: в левой части приведено разделение на три группы, в правой – на две. Для единообразия полученных результатов группы по шкале «Эмоциональность» были преобразованы в обратные. Соответственно, номер группы совпадал со степенью выраженности именно данного полюса и отражал в конечном итоге «эмоциональную стабильность».

Интересными представляются два возможных направления анализа полученных данных. Во-первых, это анализ по выделенным индикаторам и, соответственно, построение индивидуальных профилей по пяти показателям опросника «Большая пятерка» людей, отличающихся по конкретному биографическому признаку. Этот путь весьма перспективен для последующего использования в кадровой работе, в первую очередь при проведении различных интервью. Второй путь – анализ биографических профилей людей с различным проявлением выделенных индивидуально-психологических особенностей. Этот путь интересен с точки зрения возможности построения вероятностного прогноза проявления того или иного личностного качества у людей с различными биографическими профилями. Целесообразно использовать оба эти пути. В ходе анализа мы постараемся объединить оба эти направления.

Логично начать анализ с двух ключевых особенностей руководителей: это пол и возраст. При этом следует иметь в виду, что возможные различия могут быть обусловлены различными факторами. С одной стороны, причиной может выступить то, что люди с определенными индивидуально-психологическими особенностями с большей вероятностью изначально становятся руководителями. С другой – что пребывание на управленческих позициях может привести к изменению личностного профиля. Наконец, возможен вариант независимости выделенных характеристик от факта принадлежности к управленческой группе и их привязанности именно к факту биографии.

Данные показали наличие статистически значимых различий между мужчинами и женщинами-руководителями по целому ряду параметров. Так, мужчины и женщины-руководители статистически значимо отличаются по экстраверсии и интроверсии. По

Диаграмма 1. Процентное распределение мужчин и женщин-руководителей по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Экстраверсия» опросника «Большая пятерка» (n = 1589)

Diagram 1. Percentage distribution of male and female executives in two groups with indicators above and below the average on the 'Extraversion' scale of the 'Big Five' questionnaire (n = 1589)

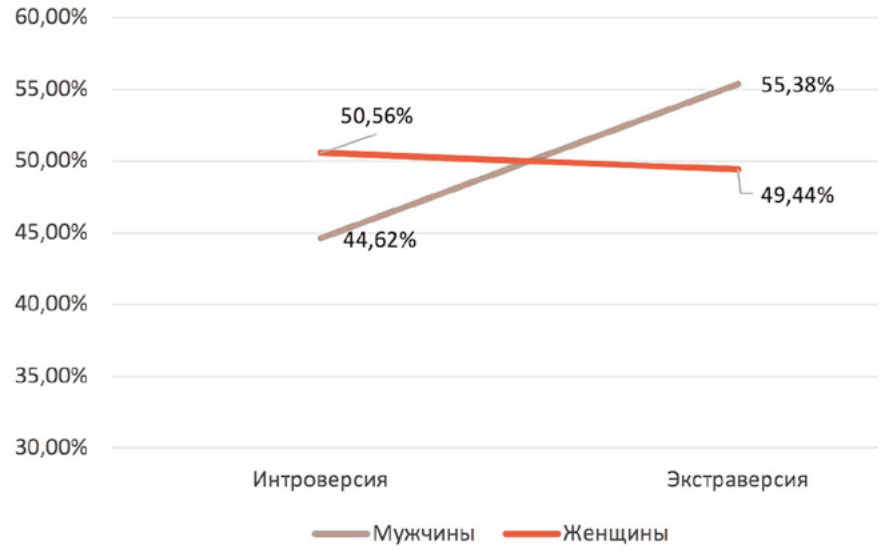


Диаграмма 2. Процентное распределение мужчин и женщин-руководителей по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Доброжелательность» опросника «Большая пятерка». Pearson Chi-square: 12,5732, df = 1, p = 000391 (n = 1589)

Diagram 2. Percentage distribution of male and female executives in two groups with indicators above and below the average on the 'Benevolence' scale of the 'Big Five'. Pearson Chi-square questionnaire: 12.5732, df = 1, p = 000391 (n = 1589)

абсолютным значениям эти различия статистически значимы на уровне $p < 0,05$.

Из **диаграммы 1** достаточно явно видно, что среди женщин- руководителей количество тех, кто отличается как высокой экстравертированностью, так и высокой интровертированностью, практически одинаково, а вот среди мужчин наблюдается явное преобладание экстравертов. Сравнение средних значений по подшкалам шкалы «Экстраверсия» также показывает наличие выраженных статистических различий по таким подшкалам, как «Доминирование», «Общительность» и «Поиск впечатлений». По ним средние значения выраженности этих показателей у мужчин статистически значимо выше, чем у женщин. В свою очередь, женщины характеризуются статистически более высокими значениями по шкале «Привлечение внимания».

Достаточно очевидным выступает и сопоставление результатов опросника по шкале «Доброжелательность». Здесь также наблюдаются статистически значимые отличия мужчин и женщин-руководителей как по основной шкале (**диаграмма 2**), так и по подшкалам (**таблица 4**).

Как видно из диаграммы 2, по этому признаку наблюдается практически обратная картина по сравнению со шкалой «Экстраверсия». В группе руководителей-мужчин процентное соотношение мужчин с полярными значениями по шкале примерно одинаково, а вот в группе женщин-руководителей наблюдается выраженное преобладание тех, кто демонстрирует более высокий уровень доброжелательности, сердечности и теплоты. Это подчеркивается различиями в выраженности средних значений по подшкалам: «Теплота», «Сотрудничество», «Понимание других» и «Уважение других». При этом статистически нет отличий по подшкале «Доверчивость» (таблица 4).

Весьма интересным выступает отсутствие статистически значимых различий между мужчинами и женщинами-руководителями по шкале «Самоконтроль». Это же касается и подшкал данной шкалы. Не наблюдается различий по шкалам «Настойчивость», «Ответственность», «Предусмотрительность». Нет отличий и по шкале «Аккуратность». Единственное статистически значимое отличие наблюдается в значениях подшкалы «Самоконтроль поведения». Здесь средние значения в группе мужчин-руководителей больше, чем в группе женщин (11,1 против 10,76, соответственно.)

Пожалуй, наиболее яркие, при этом достаточно ожидаемые, отличия между выделенными группами

Диаграмма 3. Процентное распределение мужчин и женщин-руководителей по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Эмоциональность – эмоциональная стабильность» опросника «Большая пятерка». Pearson Chi-square: 81,1913, df = 1, p = 0,00000 (n = 1589)

Diagram 3. Percentage distribution of male and female executives in two groups with indicators above and below the average on the 'Emotionality – emotional stability' scale of the 'Big Five'. Pearson Chi-square questionnaire: 81.1913, df = 1, p = 0,00000 (n = 1589)

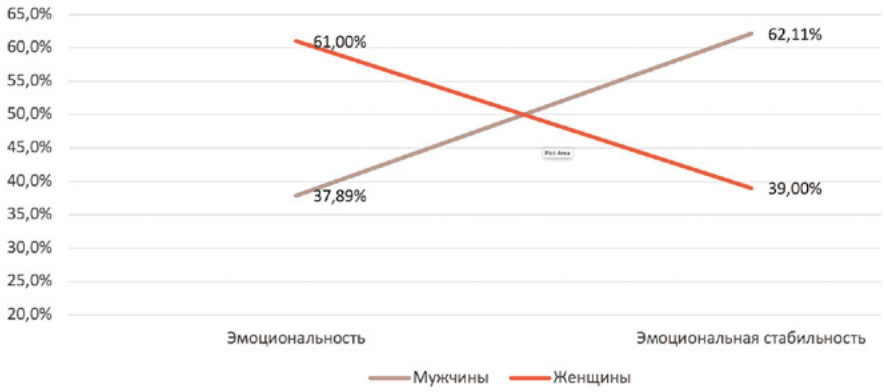
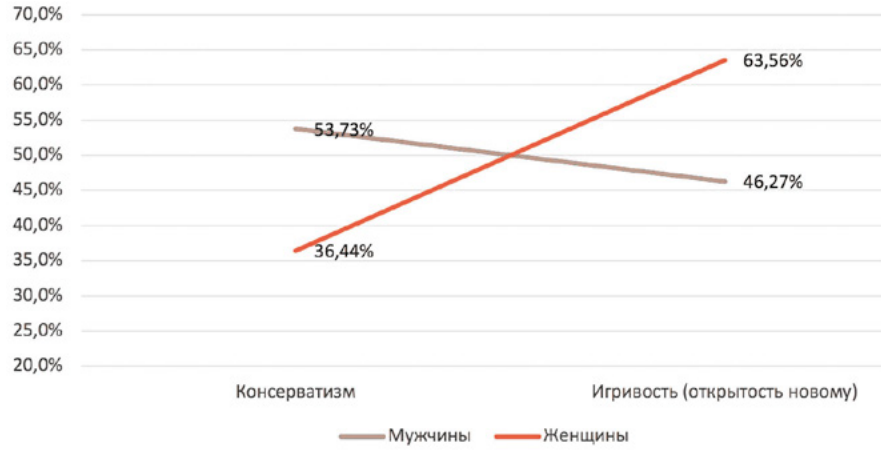


Диаграмма 4. Процентное распределение мужчин и женщин-руководителей по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Открытость новому – консерватизм»» опросника «Большая пятерка». Pearson Chi-square: 45,4588, df = 1, p = 000000 (n = 1589)

Diagram 4. Percentage distribution of male and female executives in two groups with indicators above and below the average on the 'Openness to new – conservatism' scale of the 'Big Five'. Pearson Chi-square questionnaire: 45.4588, df = 1, p = 000000 (n = 1589)



наблюдаются по шкале «Эмоциональность – эмоциональная стабильность» (**диаграмма 3**).

Из диаграммы 3 явно видно значимое и ярко выраженное преобладание в группе женщин-руководителей тех, чья эмоциональность выше средней. В группе мужчин наблюдается обратное соотношение: значимо большее их число характеризуется преобладанием эмоциональной стабильности. Не менее яркими и статистически значимыми выступают различия средних значений по подшкалам опросника (**таблица 5**).

Из таблицы 5 видно, что наиболее значимые различия наблюдаются по двум шкалам. Это «Тревожность» и «Эмоциональная лабильность», под которой понимается в данном случае неустойчивость настроения. При этом различия по другим подшкалам также достаточно яркие.

Что касается последней шкалы опросника – «Игривость (открытость новому)», то здесь женщины-руководители статистически значимо превосходят своих коллег мужчин (**диаграмма 4**). Преимущество обеспечивается за счет двух составляющих этой шкалы – артистичности и сензитивности. Так, средние значения по шкале «Артистичность» у женщин-руководителей составляют 12,3 балла, в то время как у мужчин – 10,9. Несколько меньшие, но также статистически значимые отличия наблюдаются по шкале «Сензитивность» – 11,7 и 10,9 балла, соответственно.

Что касается таких составляющих шкалы, как «Любопытство», «Мечтательность» и «Пластичность», то по этим шкалам различий практически нет. Это позволяет говорить именно о большей возможности женщин «плавно "переходить" из реального мира в нереальный, воспринимать необычные образы, мысли, чувства, символику искусства и свободно ими наслаждаться» [Хромов, 2000. С. 5], что заложено в шкалу «Игривость» автором при ее разработке.

С точки зрения именно открытости новому, что фиксируется подшкалами «Пластичность», «Любопытство» и «Мечтательность», то здесь значимых отличий между женщинами и мужчинами-руководителями, по сути, нет.

Таким образом, пол руководителей дает возможность предполагать фактически лишь большую эмоциональность женщин и их доброжелательность и открытость в отношениях. Очевидно, что это может быть в определенной мере предиктором стиля, но не результативности. Вместе с тем подобное предположение имеет основания лишь при подкреплении иными фактами биографии. Впрочем, это касается всех без исключения психобиографических признаков.

Таблица 5. Средние значения по подшкалам шкалы «Эмоциональность» опросника «Большая пятерка» в группах мужчин и женщин-руководителей (жирным шрифтом выделены статистически отличающиеся значения)

Data chart 5. Average values for the 'Emotionality' scale of the 'Big Five' questionnaire in the groups of men and women executives (statistically different values are highlighted in bold)

Мужчины	7,9	6,5	7,3	7,6	6,5
Женщины	9,6	7,6	8,3	8,1	8,3

Диаграмма 5. Процентное распределение руководителей разного возраста по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Экстраверсия» опросника «Большая пятерка» (n = 1589)

Diagram 5. Percentage distribution of executives of different ages in two groups with indicators above and below the average on the 'Extraversion' scale of the 'Big Five' questionnaire (n = 1589)

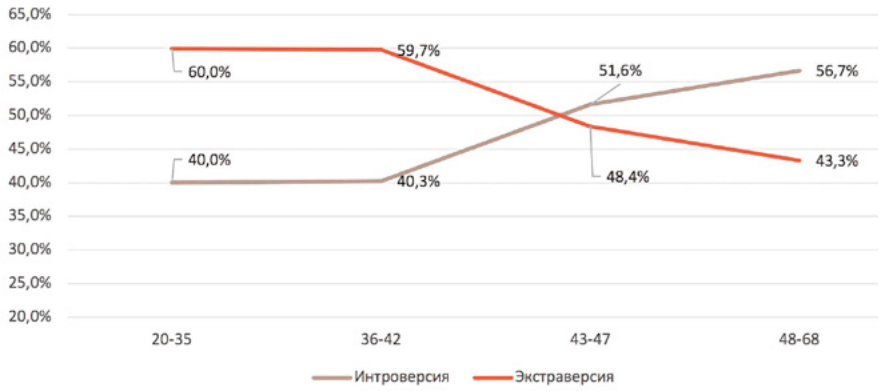


Таблица 7. Средние значения по основной шкале и подшкалам шкалы «Экстраверсия» опросника «Большая пятерка» в группах руководителей разного возраста (жирным шрифтом выделены статистически отличающиеся значения)

Data chart 7. Average values on the main scale and sub-scales of the 'Extraversion' scale of the 'Big Five' questionnaire in groups of executives of different ages (statistically different values are highlighted in bold)

20-35	57,02	12,26	13,03	11,58	9,29	10,85
36-42	**56,51**	11,87	13,61	11,37	9,22	10,43
43-47	54,93	11,62	13,58	10,87	8,93	**9,93**
48-68	54,23	11,43	13,59	10,68	9,05	**9,48**

Не менее интересные данные были получены и при изучении взаимосвязи с качествами, входящими в «Большую пятерку» возрастных особенностей руководителей. На предварительном этапе все участники были разделены на четыре возрастные группы с примерно одинаковым численным составом участников (**таблица 6**).

Таблица 6. Распределение участников исследования по возрастным группам

Data chart 6. Distribution of study participants by age groups

1	20–35	432
2	36–42	390
3	43–47	370
4	48–68	397
	Всего	1 589

Проведенный анализ показал статистически значимые различия между выделенными группами практически по всем показателям, входящим в «Большую пятерку» качеств. При этом по трем из них обнаружена явно выраженная линейная зависимость. Это относится к шкалам «Экстраверсия», «Доброжелательность» и «Игривость (открытость новому)».

Так, анализ процентного распределения участников по группам с преобладанием экстраверсии или с преобладанием интроверсии (**диаграмма 5**) показывает, что чем старше руководители, тем меньше для них характерны признаки экстравертированности и тем более выраженными становятся проявления интровертированности. Переломным здесь выступает возраст 42–43 лет, который, как известно, совпадает с возрастным кризисом середины жизни.

Как показывает более детальный анализ, обнаруженные различия обеспечиваются, прежде всего, за счет снижения с возрастом значений по таким подшкалам, как «Активность», «Общительность» и «Привлечение внимания» (**таблица 7**). На этом фоне весьма интересным выступает рост с возрастом значений по шкале «Доминирование», что, тем не менее, не оказывает влияния на общий характер выявленной закономерности.

Из таблицы 7 видно, что по этому признаку выделяется одна группа – самые молодые руководители, для которых характерны наименьшие показатели по этому признаку.

Статистически значимо отличаются друг от друга все возрастные группы и по такой характеристике, как «Привлечение внимания». С возрастом значения этого показателя линейно уменьшаются. Что касается подшкалы «Поиск впечатлений», то по ней статистически значимых отличий нет. Уменьшение значений по этой подшкале с возрастом выступает лишь как тенденция.

Диаграмма 6. Процентное распределение руководителей разного возраста по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Доброжелательность» опросника «Большая пятерка». Pearson Chi-square: 24,4242, df = 3, p = 000020 (n = 1589)

Diagram 6. Percentage distribution of executives of different ages in two groups with indicators above and below the average on the 'Benevolence' scale of the 'Big Five' questionnaire. Pearson Chi-square: 24,4242, df = 3, p = 000020 (n = 1589)

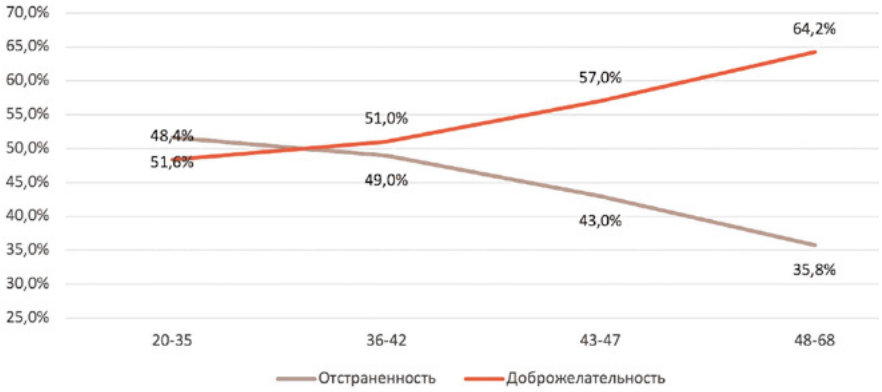


Диаграмма 7. Процентное распределение руководителей разного возраста по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Эмоциональность» опросника «Большая пятерка». Pearson Chi-square: 30,9381, df = 3, p = 000001 (n = 1589)

Diagram 7. Percentage distribution of executives of different ages in two groups with indicators above and below the average on the 'Emotionality' scale of the 'Big Five' questionnaire. Pearson Chi-square: 30,9381, df = 3, p = 000001 (n = 1589)

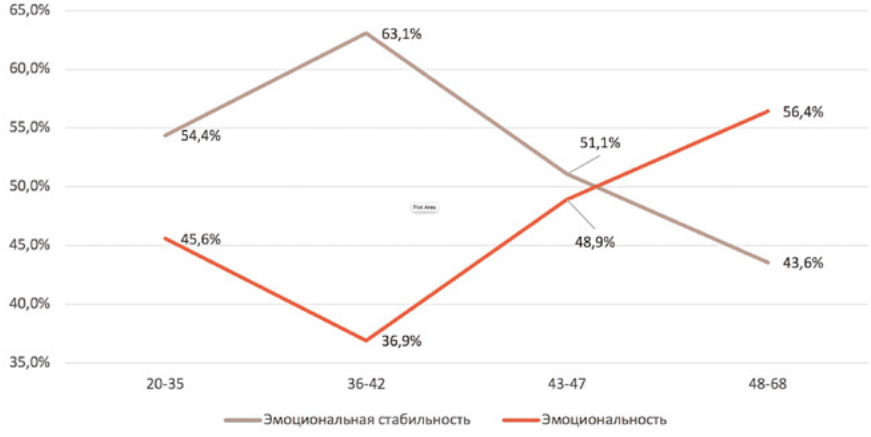


Таблица 8. Средние значения по основной шкале и подшкалам шкалы «Доброжелательность» опросника «Большая пятерка» в группах руководителей разного возраста (жирным шрифтом выделены статистически отличающиеся значения)

Data chart 8. Average values for the main scale and sub-scales of the 'Benevolence' scale of the 'Big Five' questionnaire in groups of executives of different ages (statistically different values are highlighted in bold)

20-35	**55,42**	12,11	**10,47**	**9,16**	**11,73**	**11,95**
36-42	**56,31**	12,14	**10,73**	9,67	**11,82**	**11,94**
43-47	57,40	12,18	11,10	9,81	12,14	12,17
48-68	58,74	12,26	11,54	**10,16**	**12,44**	**12,34**

Не менее интересными представляются сравнительные результаты между возрастными группами руководителей по шкале «Доброжелательность». Здесь также наблюдается достаточно выраженная линейная зависимость. Вместе с тем она носит обратный характер (**диаграмма 6**). Наиболее яркими выступают, безусловно, значения по шкалам двух групп: самых молодых и наиболее возрастных руководителей.

Детальный анализ результатов по подшкалам этой шкалы (**таблица 8**) показывает, что старшую по возрасту группу наиболее отличает от всех остальных, а статистически значимо от двух групп наиболее молодых руководителей большие значения по подшкалам «Понимание других» и «Уважение других». По шкале «Доверчивость» такие различия характерны лишь для полярных по возрасту групп.

По подшкале «Сотрудничество» статистически значимо отличаются две наиболее молодые группы руководителей от своих более старших коллег.

По шкале «Самоконтроль» возрастные различия не были зафиксированы. Наблюдается только одно статистически значимое различие по подшкале «Аккуратность», где наиболее молодые руководители отличаются меньшей выраженностью этого показателя от своих более старших коллег.

Весьма интересным оказалось сопоставление значений между разновозрастными группами руководителей по шкале «Эмоциональность» и ее подшкалам (**диаграмма 7**). Здесь наблюдается выраженная криволинейная зависимость. Наиболее эмоционально стабильной выступает здесь группа руководителей от 36 до 42 лет. Наибольшей же эмоциональностью отличаются руководители старшей возрастной группы. И вновь точкой перелома выступает средний возраст. Однако, в отличие от экстраверсии и интроверсии, здесь такой точкой выступает период от 43 до 47 лет.

Детальный анализ различий между разновозрастными группа-

Таблица 9. Средние значения по основной шкале и подшкалам шкалы «Эмоциональность» опросника «Большая пятерка» в группах руководителей разного возраста (жирным шрифтом выделены статистически отличающиеся значения)

Data chart 9. Average values on the main scale and sub-scales of the 'Emotionality' scale of the 'Big Five' questionnaire in groups of executives of different ages (statistically different values are highlighted in bold)

20-35	38,20	**8,44**	6,88	7,75	**7,67**	7,46
36-42	36,20	8,12	6,60	7,29	7,55	6,64
43-47	38,59	8,75	7,07	7,78	7,79	7,21
48-68	40,13	**9,07**	**7,21**	8,07	**8,14**	**7,64**

Таблица 10. Средние значения по основной шкале и подшкалам шкалы «Открытость новому» опросника «Большая пятерка» в группах руководителей разного возраста (жирным шрифтом выделены статистически отличающиеся значения)

Data chart 10. The average values for the main scale and sub-scales of the 'Openness to new' questionnaire of the 'Big Five' in groups of executives of different ages (statistically different values are highlighted in bold)

20-35	**55,88**	**11,62**	**11,11**	11,55	11,25	**10,35**
36-42	54,11	**11,31**	**10,60**	11,29	11,13	**9,77**
43-47	52,71	10,92	10,00	11,29	11,08	9,43
48-68	52,84	10,80	9,99	11,60	11,38	9,06
	53,95	11,18	10,45	11,44	11,21	**9,67**

ми руководителей по подшкалам шкалы «Эмоциональность» (**таблица 9**) показывает, что группу руководителей возрастной группы от 36 до 42 лет значимо отличают от других минимальные значения по шкалам «Напряженность» и «Эмоциональная лабильность» по сравнению с представителями других возрастных групп.

Для руководителей старшей возрастной группы характерны максимальные значения практически по всем выделенным подшкалам. В целом выявленные особенности не противоречат результатам аналогичных исследований в данной сфере управления.

Что касается шкалы «Игривость (открытость новому)», то здесь результаты также, к сожалению, оказались достаточно предсказуемыми: между группами руководителей разного возраста наблюдаются выраженные статистические различия. Более того, выявленная зависимость между возрастом и значениями по шкале «Открытость новому» носит выраженный линейный характер. При этом начиная с 42-летнего возраста процентное соотношение тех, кто демонстрирует открытость новому и консерватизм, примерно одинаково (**диаграмма 8**). Наибольшая открытость новому характерна для самой молодой группы руководителей.

При этом, в отличие от описанного выше сравнения мужчин и женщин-руководителей, где отличия обеспечиваются подшкалами «Артистичность» и «Сензитивность», здесь отличия обеспечиваются тремя другими подшкалами (**таблица 10**).

Более того, именно по этим шкалам в разных возрастных группах руководителей значимых статистических различий нет.

Диаграмма 8. Процентное распределение руководителей разного возраста по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Открытость новому» опросника «Большая пятерка». Pearson Chi-square: 42,3883, df = 3, p = 000000 (n = 1589)

Diagram 8. Percentage distribution of executives of different ages in two groups with indicators above and below the average on the 'Openness to new' scale of the 'Big Five' questionnaire. Pearson Chi-square: 42,3883, df = 3, p = 000000 (n = 1589)

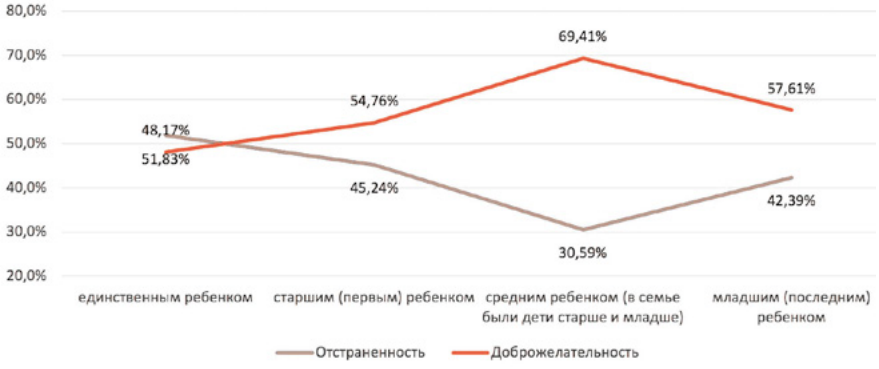
Таким образом, возраст руководителей может выступать в качестве признака для вероятностного прогноза выраженности целого ряда индивидуально-психологических особенностей, входящих в «Большую пятерку» личностных качеств.

Интерпретация результатов исследования

Все биографические факты можно разделить по степени возможности человека влиять на их появление. Очевидно, что пол и возраст в этом плане не выступают в качестве таких фактов. Сюда же можно отнести такие биографические признаки, как порядок и место рождения, лидерство в семье, финансовое положение семьи, должностные позиции родителей. Заметим, что порядок рождения в последние годы выступает одним из весьма активно обсуждаемых признаков такого рода [Eckstein, Aycock, Sperber, McDonald, Van Wiesner, Watts, Ginsburg, 2010; Black, Grönqvist, Öckert, 2017].

Диаграмма 9. Процентное распределение руководителей, отличающихся порядком рождения, по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Доброжелательность» опросника «Большая пятерка». Pearson Chi-square: 15,2700, df = 3, p = 001601 (n = 1589)

Diagram 9. Percentage distribution of executives who differ in order of birth, in two groups with indicators above and below the average on the 'Benevolence' scale of the 'Big Five' questionnaire. Pearson Chi-square: 15,2700, df = 3, p = 001601 (n = 1589)



По этому признаку, например, американский исследователь А. Стернберг[10], ссылаясь на официальную статистику, характеризует президентов США, отмечая, что 36% из них были первыми или единственными по порядку рождения, а 52% – средними детьми, и эти биографические факторы имели важнейшее значение в их достижениях. Автор, отдавая приоритет первенцам, на анализе биографии Д. Трампа, который является средним ребенком (он четвертый из пяти детей и второй сын), показывает, что среди важных особенностей его личности все же преобладают качества, характеризующие первых и единственных детей («настойчивость», «агрессивность», «жажда внимания», «отсутствие дипломатичности»). Он объясняет это тем, что Д. Трамп – так называемый «функциональный первенец»: специфика его родительской семьи, преждевременная смерть старшего брата и особенности характера сформировали его как первого. Такой же фактор был и в биографии президента Р. Никсона. Оба случая демонстрируют ситуацию, когда второй по рождению сын принимает стратегию первого.

Полученные нами данные лишь частично подтверждают выводы, приведенные в названных работах. Значимые различия между руководителями, отличающимися по порядку рождения, получены лишь по одной основной шкале опросника «Большая пятерка» – «Доброжелательность» (**диаграмма 9**) и по двум ее подшкалам.

Как видно из диаграммы 9, наибольшие отличия по этому признаку наблюдаются между группами руководителей единственными и средними по порядку рождения. При этом значимые различия между ними фиксируются лишь по шкале «Доверчивость». Единственные по порядку рождения руководители демонстрируют по этой шкале наименьшие показатели (9,40), в то время как средние по порядку рождения – 10,35 баллов. Минимальные значения в группе руководителей единственных по порядку рождения зафиксированы и по подшкале «Теплота» – 11,9. Максимальные статистически значимо отличающиеся значения по этой шкале демонстрируют руководители младшие и средние по порядку рождения.

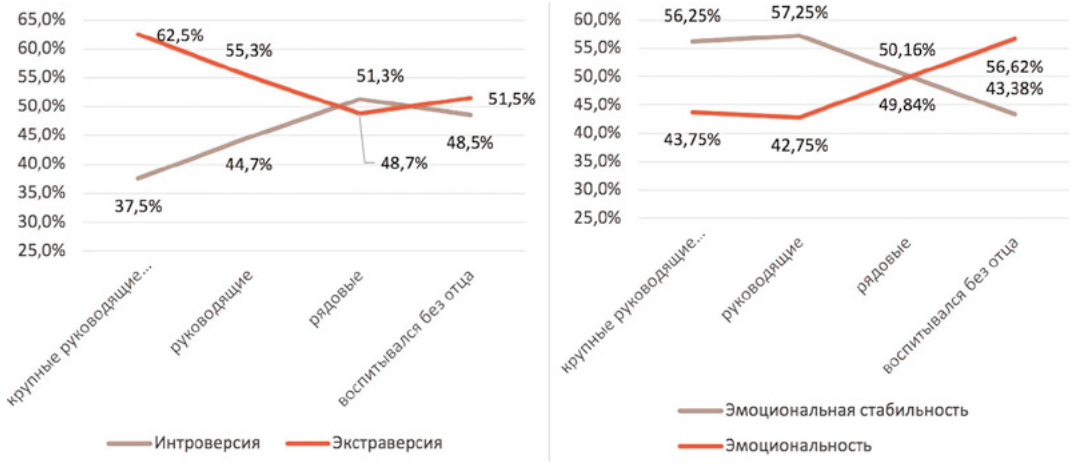
Весьма интересным выступает и взаимосвязь с личностными характеристиками, фиксируемыми с помощью опросника «Большая пятерка», семейных особенностей, к которым мы отнесли должностные позиции родителей, финансовое положение семьи, семейное лидерство. Что касается должностных позиций родителей, то позиции, занимаемые матерью, не оказались значимо связаны с индивидуально-психологическими характеристиками участников данного исследования. Что касается позиций отца, то их связь по двум параметрам оказалась достаточно статистически связана с этой особенностью биографии руководителей. Так, обнаружилось, что руководители, выросшие в семьях, где их отцы занимали руководящие должности, отличаются от своих коллег по двум характеристикам. Это экстравертированность и эмоциональная стабильность. Из **диаграммы 10** видно значимое преобладание в группе тех, чьи отцы занимали крупные руководящие должности, лиц с высокими значениями по шкале «Экстраверсия – интроверсия». Вместе с тем следует отметить, что в данном случае это отличие обеспечивается за счет высоких значений по двум подшкалам: «Привлечение внимания» и «Доминирование». Другими словами, полученный результат отражает, вероятно, в большей мере специфику шкал опросника, чем реальную экстравертированность.

Что касается различий по шкале «Эмоциональность – эмоциональная стабильность», то прежде всего стоит отметить более выраженную статистическую значимость полученных отличий. Полученные данные здесь показывают, что существенным фактором, обеспечивающим более высокую эмоциональную стабильность, выступает сам факт того, что отец занимал именно руководящие должности. Примечательно, что первые две выделенные группы руководителей статистически значимо превосходят все остальные по значениям всех подшкал данной шкалы.

10 *Sternbergh A.* The Extinction of the Middle Child They're becoming an American rarity, just when America could use them the most: https://www.thecut.com/2018/07/the-middle-child-is-going-extinct.html

Диаграмма 10. Процентное распределение руководителей, воспитывавшихся в семьях с различными должностными позициями отца, по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкалам: «Экстраверсия» (Pearson Chi-square: 11,8460, df = 4, p = 018538) и «Эмоциональность» (Pearson Chi-square: 13,4986, df = 4, p = 009083) опросника «Большая пятерка» (n = 1589)

Diagram 10. Percentage distribution of executives who were raised in families with different job positions of the father, in two groups with indicators above and below the average on the scales: 'Extraversion' (Pearson Chi-square: 11.8460, df = 4, p = 018538) and 'Emotionality' (Pearson Chi-square: 13.4986, df = 4, p = 009083) of the 'Big Five' questionnaire (n = 1589)



Интересные данные получены по группе руководителей, которые воспитывались в неполных семьях. Они не только демонстрируют менее высокие значения по шкале «Эмоциональность – эмоциональная стабильность», но и показывают максимальные результаты по таким подшкалам как «Тревожность» – 8,94, «Депрессивность» – 8,18, а также «Эмоциональная лабильность» – 7,94. В целом эти данные достаточно логичны и очевидны и не противоречат результатам других исследований, связанных с изучением влияния семьи на формирование личности взрослого человека.

Весьма интересным в этом плане выступает сопоставление результатов, полученных с помощью опросника «Большая пятерка» с семейным лидерством. В ходе исследования удалось выделить для сравнения две сопоставимые группы руководителей с преобладанием в их семьях лидерства либо отца (N = 671), либо матери (N = 766)[11]. Прежде всего, обращает на себя внимание сам факт равенства выделенных групп с некоторым преобладанием семей, где лидером была мать. Полученные результаты показали наличие связи лишь по одной шкале опросника «Большая пятерка». Это шкала «Эмоциональность – эмоциональная стабильность». Оказалось, что в семьях, где лидером был отец, статистически значимо преобладают люди более близкие к полюсу «эмоциональная стабильность». При этом различия между этими группами по данному показателю статистически весьма значимо. Отличаются эти группы и по значениям подшкал данной шкалы. В группе руководителей, в семьях которых лидером была мать, статистически значимо более высокими оказались значения по шкалам «Тревожность» (8,92 против 8,30), «Напряженность» (7,21 против 6,70) и «Эмоциональная лабильность» (7,55 против 6,95). Несмотря на отсутствие значимых статистических различий по другим шкалам, в ходе анализа обнаружились между выделенными группами различия по ряду подшкал. Так, в группе руководителей, в семьях которых лидировал отец, оказались статистически значимо более высокими средние значения по подшкале «Доминирование». В семьях же, где лидером была мать, боле высокие значения были зафиксированы по подшкале «Артистичность».

Весьма значимо связано со всеми шкалами опросника «Большая пятерка» оказалось и то, каково было финансовое положение семьи, в которой воспитывались руководители. Этот биографический факт связан со степенью выраженности двух личностных особенностей, фиксируемых с помощью опросника «Большая пятерка» – «экстраверсия» и «эмоциональность». При этом зависимости по ряду из них носят достаточно яркий характер.

Наибольшие статистические различия между этими группами наблюдаются по шкале «Эмоциональность» (**диаграмма 11**).

Статистически значимые различия между руководителями с различным финансовым положением родительских семей по подшкалам шкалы «Эмоциональность – эмоциональная стабильность» наблюдаются по четырем подшкалам из пяти. Это «Тревожность»,

11 В данном случае размер выборки составил 1 437 человек, поскольку группы с иным распределением лидерских позиций оказались малочисленны и их результаты (хотя и весьма интересные) не могли быть использованы как достаточно достоверные.

Диаграмма 11. Процентное распределение руководителей, воспитывавшихся в семьях с различным финансовым положением, по двум группам, с показателями выше и ниже среднего по шкале «Эмоциональность» (Pearson Chi-square: 23,6924, df = 3, p = 000029) (n = 1589)

Diagram 11. Percentage distribution of executives who were raised in families with different financial positions, in two groups, with indicators above and below the average on the scale of 'Emotionality' (Pearson Chi-square: 23.6924, df = 3, p = 000029) (n = 1589)

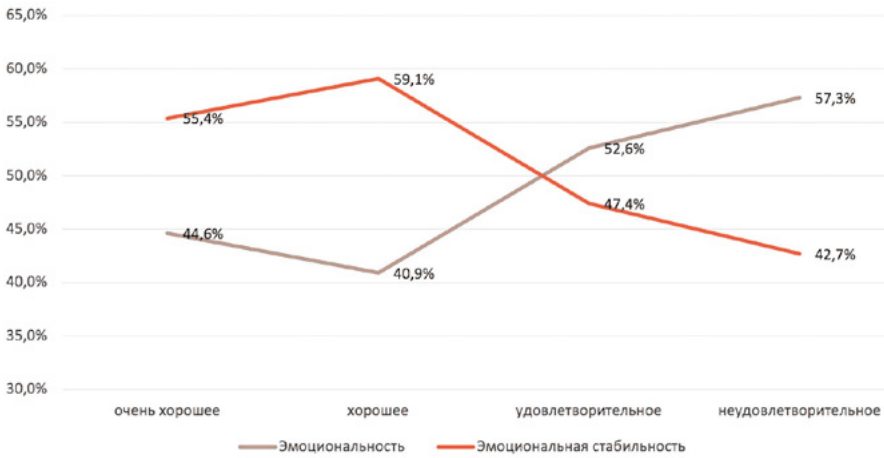


Диаграмма 12. Процентное распределение руководителей, чье детство проходило в различных по размеру населенных пунктах, по двум группам, с показателями выше и ниже среднего по шкале «Эмоциональность» (Pearson Chi-square: 25,8410, df = 7, p = 000538), (n = 1542)

Diagram 12. Percentage distribution of executives whose childhood was spent in different sized localities, in two groups, with indicators above and below the average on the scale 'Emotionality' (Pearson Chi-square: 25.8410, df = 7, p = 000538), (n = 1542)

«Напряженность», «Депрессивность» и «Самокритика». Максимальные значения по этим подшкалам демонстрируют руководители, выросшие в финансово неблагополучных семьях.

Достаточно интересными оказались результаты сопоставления индивидуально-психологических особенностей руководителей с характеристиками места, в котором прошла большая часть их детства. Обнаружилось, что наиболее статистически значимые различия здесь наблюдаются по шкале опросника «Большая пятерка». Это шкала «Эмоциональность – эмоциональная стабильность» и ее подшкалы. Так, из **диаграммы 12** видно, что наиболее яркие отличия здесь наблюдаются между группой руководителей, большая часть детства которых прошла в сельской местности, и теми, чье детство прошло в столице и крупных городах. При этом неважно, столичный это город или нет. Руководители, большая часть детства которых прошла в сельской местности, отличаются от своих коллег статистически значимо более высокими средними значениями по таким подшкалам, как «Тревожность», «Напряженность» и «Самокритика».

Эти две группы отличаются и по уровню самоконтроля. Если в группе руководителей, большая часть детства которых прошла в сельской местности, преобладают высокие значения по этой шкале, то в группе тех, большая часть детства которых прошла в столице, преобладают значения противоположного полюса этой шкалы.

Кроме перечисленных выше биографических особенностей, статистически значимо связанных с индивидуально-психологическими характеристиками, ценности родительской семьи также оказались значимыми. Особенности распределения позволили выделить достаточные по составу группы руководителей, отличающиеся по трем преобладающим семейным ценностям родителей – «учеба и саморазвитие», «работа» и «семья». Группы с преобладающей ориентацией на иные ценности («материальное благополучие», «здоровье» и «душевный комфорт») оказались в этой выборке представлены в меньшем составе. Обнаружилось, что в выделенных группах с перечисленными базовыми ценностями наблюдаются статистически значимые отличия по двум основным шкалам

Диаграмма 13. Процентное распределение руководителей с разным уровнем школьной дисциплинированности по двум группам с показателями выше и ниже среднего по шкале «Самоконтроль» опросника «Большая пятерка». Pearson Chi-square: 66,4204, df = 3, p = 000000 (n = 1589)

Diagram 13. Percentage distribution of executives with different levels of school discipline in two groups with indicators above and below the average on the 'Self-control' scale of the 'Big Five' questionnaire. Pearson Chi-square: 66.4204, df = 3, p = 000000 (n = 1589)

опросника «Большая пятерка». Это «Самоконтроль» и «Эмоциональность». Наиболее высокие значения по уровню эмоциональной стабильности зафиксированы в группе с базовой ценностью в родительской семье «душевный комфорт». Несколько меньшие – в группах с базовыми ценностями «учеба и саморазвитие» и «семья». Наименьший уровень наблюдается в группе с базовой родительской ценностью «работа». Наибольшие средние значения по шкале «Самоконтроль» оказались характерны для групп с базовыми родительскими ценностями «учеба и саморазвитие» и «семья». При этом в группе руководителей с базовой родительской ценностью «учеба и саморазвитие» наблюдается максимальное число руководителей с высокими значениями по этой шкале.

Как мы уже отмечали, другая часть биографических признаков относилась к фактам, возникновение которых в биографии руководителей в значительно большей степени зависело от их собственного выбора. Здесь реально проявляется их субъектность. Очевидно, что по этим признакам индивидуальные различия должны давать более мощную дифференциацию. Это относится к школьной и вузовской успеваемости, школьной дисциплине, наиболее характерным ролевым позициям, владению иностранными языками, началу управленческой карьеры, общественной активности. Поскольку школьная и вузовская успеваемость и школьная дисциплина были подробно проанализированы и описаны нами ранее, в данной работе мы не станем останавливаться на их подробном описании. Отметим только, что школьная дисциплина весьма тесно связана со шкалами: «Экстраверсия», «Доброжелательность» и «Самоконтроль».

Очевидно, что более высокие значения по шкале «Самоконтроль» положительно коррелируют с дисциплинированностью. Сравнительные данные распределения участников по уровню школьной дисциплинированности по двум полярным группам по шкале «Самоконтроль – импульсивность» приведены на **диаграмме 13**.

Позитивно связанной с дисциплинированностью оказалась и шкала «Доброжелательность». При этом подобная взаимосвязь фиксируется и практически по всем подшкалам этих шкал. В свою очередь, экстравертированность связана с дисциплинированностью отрицательно. Менее значимо, но тоже отрицательно связаны с дисциплинированностью и значения по шкале «Игривость (открытость новому».

Что касается школьной успеваемости, то она вполне ожидаемо оказалась связана с такими шкалами опросника «Большая пятерка», как «Самоконтроль» и «Игривость (открытость новому)». У тех руководителей, кто в школьные годы демонстрировал высокий уровень успеваемости, значимо выше оказались показатели по подшкалам «Настойчивость», «Ответственность» и «Предусмотрительность» шкалы «Самоконтроль» и по подшкалам «Любопытство» и «Сензитивность» шкалы «Открытость новому». Аналогичные взаимосвязи обнаруживаются и с вузовской успеваемостью.

Более подробно остановимся и на нескольких других биографических фактах, которые демонстрируют наиболее явные взаимосвязи с наибольшим числом индивидуально-психологических характеристик, входящих в «Большую пятерку» личностных качеств.

Так, вполне логичным выступает различие по личностному профилю руководителей, которые еще в школьные годы были лидерами в своем окружении, от тех, кто не занимал в эти годы лидерских позиций (**диаграмма 14**).

Более детальное сравнение результатов этих групп по подшкалам показывает, что те, кто был лидером в школьные годы, отличаются более высокой склонностью к доминированию, ориентацией на поиск впечатлений, аккуратностью, настойчивостью и ответственностью. Их характеризует намного меньшая, чем у их коллег, тревожность, напряженность, депрессивность и эмоциональная лабильность. Эти данные полностью совпадают и с ответом на вопрос о предпочитаемой в школе неформальной роли. Те, кто отмечает, что в школьные годы занимали позицию неформального лидера, отличаются от всех других прежде всего по перечисленным выше характеристикам. Значительная группа данной части биографических вопросов,

Диаграмма 14. Средние значения по трем основным шкалам опросника «Большая пятерка» в двух полярных группах руководителей: тех, кто занимал лидерские позиции в школьные годы, и тех, кто не выступал лидером (n = 593). Различия статистически значимы на уровне p < 0,01

Diagram 14. Average values for the three main scales of the 'Big Five' questionnaire in two polar groups of executives: those who held leadership positions in school years and those who did not act as a leader (n = 593). The differences are statistically significant at p < 0.01

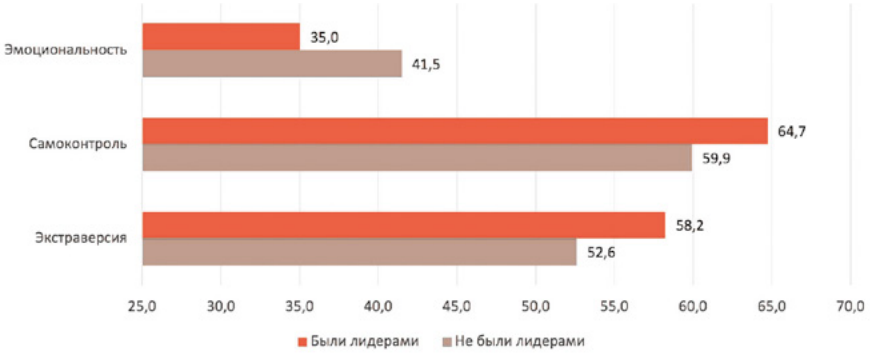


Диаграмма 15. Средние значения по трем основным шкалам опросника «Большая пятерка» в двух полярных группах руководителей: тех, кто не занимался общественной работой в школе или вузе, и тех, кто имеет значительный опыт общественной работы (n = 568). Различия статистически значимы на уровне p < 0,01

Diagram 15. The average values for the three main scales of the 'Big Five' questionnaire in two polar groups of executives: those who were not engaged in public work at school or University and those who have significant experience in public work (n = 568). The differences are statistically significant at p < 0.01

в отличие от описанных ранее, как мы уже отмечали, отражает факты, возникновение которых выступает, скорее, следствием определенного сложившегося личностного профиля руководителя. К одним из таких биографических фактов относится участие руководителей в детские и юношеские годы в общественной работе. Этот факт биографии демонстрирует весьма яркую связь с личностным профилем, фиксируемым по результатам прохождения опросника «Большая пятерка». Наиболее ярким выступает здесь различие между теми, кто не занимался общественной работой совсем (или занимался от случая к случаю), и теми, чей опыт занятий общественной работой включает более семи лет (**диаграмма 15**).

Из диаграммы 15 видно, что активное участие в общественной работе связано с проявлением (а возможно, еще и формированием или усилением) таких личностных качеств, как экстравертированность, теплота и дружелюбие в отношениях, высокий самоконтроль и более высокая эмоциональная стабильность[12].

Более детальный анализ обнаруженных различий по подшкалам данных шкал показывает, что руководителей, которые активно занимались в школьные и юношеские годы общественной работой, значимо отличают такие значения по подшкалам, как: менее высокие – тревожность, напряженность, эмоциональная лабильность; более высокие – аккуратность, настойчивость, ответственность и предусмотрительность, понимание и уважение других людей, склонность к доминированию и общительность.

Проведенный анализ позволил выделить еще целый ряд биографических фактов, которые показали значимую статистическую связь с качествами, входящими в «Большую пятерку».

Так, оказалось, что свободное владение иностранными языками значимо связано с более высокой экстравертированностью, самоконтролем и, что достаточно очевидно, открытостью новому. Возраст начала управленческой карьеры оказался нелинейно связан с эмоциональностью, открытостью новому, экстравертированностью.

Заключение

В большинстве своем полученные выводы совпадают с моделью, имплицитно используемой специалистами в области работы с персоналом. В данном случае для нас выступает важным фактором возможность количественной оценки вероятности проявления этих качеств, что необходимо для последующей разработки практических прогностических моделей и инструментов оценки.

Полученные эмпирические данные могут найти свое практическое применение в рамках нескольких направлений. В первую очередь это прямое их исполь-

12 Напомним, что в данной версии опросника за основной полюс берется полюс эмоциональности шкалы «Эмоциональность – эмоциональная стабильность».

зование при проведении интервью и собеседований с руководителями, позволяющее выстраивать и проверять гипотезы о возможном проявлении тех или иных качеств на основе полученных нами данных. Второй вариант – построение прогнозных моделей с использованием современных инструментов анализа и обработки данных, позволяющих получить количественные показатели вероятности проявления данных качеств на основе использования разработанных моделей. Третий – промежуточный – разработка на основе имеющихся данных алгоритма обработки ответов на биографические вопросы, позволяющего получить количественные результаты без использования компьютерных моделей в обычной практике кадровой работы. В последнем случае мы опять-таки обращаемся к практике проведения интервью с опорой на полученные количественные данные. В любом варианте конечной точкой все же должно выступать именно интервью, поскольку точность разработанных алгоритмов и разработанных моделей по таким показателям, как личностные и стилевые характеристики, построенная на базе психобиографического анализа, не превышает 70 %, что фактически всегда означает риск ошибки в 30 %. Уменьшить эту вероятность позволяет использование дополнительных проверочных инструментов. Интервью среди них является наиболее эффективным.

В заключение отметим, что приведенные в статье данные в значительной степени свидетельствуют о том, что биографические факторы могут рассматриваться в качестве предикторов индивидуально-психологических особенностей личности, входящих в «Большую пятерку», что указывает на перспективность более глубокого изучения этих взаимосвязей.

Литература

Басимов М.М. Пятифакторная модель личности с позиции нелинейной психологии. *Вестник Курганского университета*. 2015. № 2. С. 30–39.

Орел В.Е., Сенин И.Г. Личностный опросник NEO PI-R. Руководство по применению. НПЦ «Психодиагностика», 2006. 34 с.

Синягин Ю.В. Опросник оценки управленческого потенциала в комплексной личностно-профессиональной диагностике. М.: Дело, 2020. (В печати)

Хромов А.Б. Пятифакторный опросник личности. Учебно-методическое пособие. Курган: КГУ, 2000. 23 с.

Antonakis J., Day D.V., Schyns B. Leadership and individual differences: At the cusp of a renaissance. *The Leadership Quarterly*. 2012. No. 23(4). P. 643–650.

Avolio B.J. Promoting more integrative strategies for leadership theory-building. *American Psychologist*. 2007. No. 62(1). P. 25–33.

Barling J., Christie A., Hoption C. Leadership. *Zedeck S., ed. APA handbook of industrial and organizational psychology*. Vol. 1. Washington, DC: American Psychological Association, 2010. P. 183–240.

Black S.E., Grönqvist E., Öckert B. Born to Lead? The Effect of Birth Order on Non-Cognitive Abilities. *NBER Working Paper*. May 2017. No. 23393: https://www.nber.org/papers/w23393

Derue D.S., Craig J., Wellman E., Humphrey S.E. Trait and behavioral theories of leadership: An integration and meta-analytic test of their relative validity. *Personnel Psychology*. 2011. No. 64(1). P. 7–52.

Eckstein D., Aycock K.J., Sperber M.A., McDonald J., Van Wiesner III V., Watts R.E., Ginsburg P. A review of 200 birth-order studies: Lifestyle characteristics. *Journal of individual psychology*. 2010. Vol. 66(4). P. 408–434.

Frager R., Fadiman J. Personality & Personal Growth. 5th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 2002.

Hernandez M., Eberly M.B., Avolio B.J., Johnson M.D. The loci and mechanisms of leadership: Exploring a more comprehensive view of leadership theory. *The Leadership Quarterly.* 2011. No. 22(6). P. 1165–1185.

Luhmann M., Hofmann W., Eid M., Lucas R.E. Subjective well-being and adaptation to life events: A meta-analysis. *Journal of Personality and Social Psychology*. 2012. No. 102(3). P. 592–615.

Mutuku C. A Psychobiography of Hillary Clinton. *Project Report, 2018.* ISBN (eBook) 9783668748781: https://m.grin.com/document/432465

Norman W.T. Toward an adequate taxonomy of personality attributes: Replicated factor structure in peer nomination personality ratings. *Journal of Abnormal and Social Psychology*. 1993. No. 66. P. 574—583.

Orth U. The family environment in early childhood has a long-term effect on self-esteem: A longitudinal study from birth to age 27 years. *Journal of Personality and Social Psychology*. 2018. No. 114(4). P. 637–655.

Tannenbaum S. A strategic view of organizational training and learning. *Kraiger K., ed. Creating, implementing, and managing effective training and development*. Jossey-Bass, 2002. P. 10–52.

Refereces

Basimov M. M. Five-factor personality model from the perspective of nonlinear psychology. *Vestnik Kurganskogo universiteta*. 2015. No. 2. P. 30–39. In Russian

Khromov A.B. Pyatifaktornyi oprosnik lichnosti. Uchebno-metodicheskoe posobie [Five-factor personality questionnaire. Teaching aid]. Kurgan: KSU, 2000. 23 p. In Russian

Orel V.E., Senin I.G. Lichnostnyi oprosnik NEO PI-R. Rukovodstvo po primeneniyu [Personal Questionnaire NEO PI-R. Application Guide]. SPC 'Psychodiagnostica', 2006. 34 p. In Russian

Sinyagin Y.V. Oprosnik otsenki upravlencheskogo potentsiala v kompleksnoi lichnostno-professional'noi diagnostike [Questionnaire for assessing managerial potential in a comprehensive personal-professional diagnosis]. M.: 'Delo', 2020. (In print). In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-48-54

Восприятие опасности сотрудниками правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности

ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВНА КРАСАВЦЕВА, ассистент кафедры психологии
Череповецкий государственный университет (162600, Российская Федерация, Вологодская область, Череповец, проспект Луначарского, 5) E-mail: shergus@mail.ru

Аннотация: Актуальность исследования, касающегося особенностей отношения к опасности сотрудников правоохранительных органов, обусловлена необходимостью создания комплекса защиты служащих правоохранительных органов, что является неотъемлемой частью регулирования общественного порядка и сохранения общественной безопасности, в том числе и сохранности личности самого сотрудника. Автор выявляет взаимосвязь степени профессиональной виктимности и уровня сензитивности к угрозам у сотрудников органов внутренних дел. Изучены особенности взаимосвязи профессиональной виктимности и отношения к опасности сотрудников правоохранительных органов со склонностью к риску и направленностью агрессии (агрессия к себе и агрессия к людям). Профессиональная виктимность рассматривается как психологически отрицательное профессионально-личностное образование, создающее угрозу несчастных случаев, ранений или гибели сотрудника при действиях в криминально опасных и иных критических ситуациях. Виктимные психические состояния (тревога, страх, стресс) и виктимные качества (высокая мотивация достижения, преувеличенная самооценка, импульсивность, самонадеянность, агрессия) определяют структуру профессиональной виктимности, создающей тенденцию к неоправданному риску. Практическое применение и использование знаний в данной области психологами правоохранительных органов позволит предупреждать возможные несчастные случаи среди сотрудников правоохранительных органов.
Ключевые слова: профессиональная виктимность, безопасная личность, отношение к опасности, тип отношения к опасности, сензитивность к опасности, риск

Статья поступила в редакцию 9 февраля 2020 года.

Красавцева Е.М. Восприятие опасности сотрудниками правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности. *Государственная служба.* 2020. № 3. С. 48–54.

PERCEPTION OF DANGER BY LAW ENFORCEMENT OFFICERS WITH DIFFERENT LEVELS OF PROFESSIONAL VICTIMIZATION

EKATERINA M. KRASAVTSEVA, Assistant of the Department of Psychology
Cherepovets State University (5, prospekt Lunacharskogo, Cherepovets, Vologda Region, Russian Federation, 162600). E-mail: shergus@mail.ru

Abstract: The relevance of the study regarding the peculiarities of the attitude to danger of law enforcement officers is due to the need to create a complex of protection for law enforcement officials, which is an integral part of regulating public order and maintaining public safety, including preserving the identity of the employee himself. The author reveals the relationship between the degree of professional victimization and the level of sensitivity to threats among law enforcement officials. The peculiarities of the relationship between professional victimization and the attitude to danger of law enforcement officers with a tendency to risk and direction of aggression were studied: self-aggression and aggression towards people. Professional victimization is considered as a psychologically negative professional and personal formation, which creates the threat of accidents, injuries or death of an employee during actions in criminally dangerous and other critical situations. Victim mental states (anxiety, fear, stress) and victim qualities (high achievement motivation, exaggerated employee self-esteem, impulsiveness, arrogance, aggression) determine the structure of professional victimization, which creates a tendency to the unjustified risk. The practical application and use of knowledge in this field by psychologists of law enforcement agencies will prevent possible accidents among law enforcement officers.
Keywords: professional victimization, safe person, attitude to danger, type of attitude to danger, sensitivity to dangers, risk

The article was received on February 9, 2020.

Krasavtseva E.M. Perception of danger by law enforcement officers with different levels of professional victimization. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 3. P. 48–54. In Russian

Введение

В соответствии с данными Департамента государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации, за период с 2017 по 2018 год было зафиксировано около двенадцати тысяч преступлений, совершенных в отношении сотрудников правоохранительных органов. Порядка десяти тысяч посягательств были совершены непосредственно в момент несения сотрудником службы. Данные статистики свидетельствуют: в опасных для жизни и здоровья обстоятельствах сотрудники правоохранительных органов часто проявляют непрофессионализм, неосмотрительность, опрометчивость, демонстрируют недостаточную подготовленность к действиям в таких ситуациях и отсутствие должных навыков разрешения конфликтов с правонарушителями, проявляют агрессию. Все это входит в понятие виктимного, или уязвимого, поведения.

Профессиональная (ролевая) виктимность определяет непосредственную реализацию профессиональной деятельности и характеризуется ролевым статусом потерпевших. Поясняя смысл данного типа виктимности, профессор кафедры уголовного права юридического института ИГУ Анна Леонидовна Репецкая указывает на специфику деятельности людей экстремальных профессий, способствующую проявлению повышенного уровня виктимности у таких сотрудников [Репецкая, 1994. С. 13].

Доктор психологических наук, профессор Анатолий Иванович Папкин определяет профессиональную виктимность как психологически отрицательное профессионально-личностное образование, которое создает реальную угрозу несчастных случаев, ранений или гибели сотрудника при действиях в криминально опасных и иных критических ситуациях. Недостатки в профессиональной тактической подготовленности к деятельности в опасных ситуациях, виктимные психические состояния (тревога, страх, стресс) и виктимные качества (сильная мотивация достижения, завышенная самооценка сотрудника, импульсивность, самонадеянность, агрессия), создающие тенденцию к неоправданному рискованному поведению, определяют структуру профессиональной виктимности [Папкин, 2004. С. 66].

Зарубежные исследователи проблемы в своих работах определяют ряд социально-психологических детерминант профессиональной виктимности, заостряя внимание на особенностях поведения человека и самой личности [Wallace, 1998. P. 124].

Деятельность государственных органов относится к типу профессий, неотъемлемо связанных с риском для жизни, физического и психологического благополучия. Поэтому представляется очень актуальной проблема безопасной личности среди представителей экстремальных профессий, в том числе сотрудников правоохранительных органов.

Группой исследователей под руководством доктора психологических наук, профессора Владимира Георгиевича Маралова сформулировано понятие отношения к опасности как умения человека в нужный момент выявлять сигналы угрозы, что подразумевает сензитивность, или чувствительность, к опасностям и способность выбрать соразмерные варианты способов реагирования на опасность или тип реагирования на угрозу [Маралов, 2012. С. 68].

Исследователи С. Капелла и Алиса Ф. Штульмахер (Университет DePaul, факультет психологии) отмечают, насколько важно в процессе изучения проблемы безопасности личности обращать особое внимание на индивидуальные характеристики человека (отношение к риску, добросовестность, правосознание), указывая при этом на необходимость формирования у людей позитивного и внимательного отношения к собственной безопасности [Capella, 2011. P. 922].

Существует противоречие между значимостью проблемы профессиональной виктимности и отношения к опасности сотрудников правоохранительных органов и слабой разработанностью данной темы. Проведение подобных исследований может послужить основой для разработки методов создания комплекса защиты сотрудников правоохранительных органов, неотъемлемой части регулирования общественного порядка и сохранения общественной безопасности, так как профессиональная виктимность тесно связана с профессиональной деформацией личности человека.

Цель данного исследования – выявить особенности отношения к опасности сотрудников правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности.

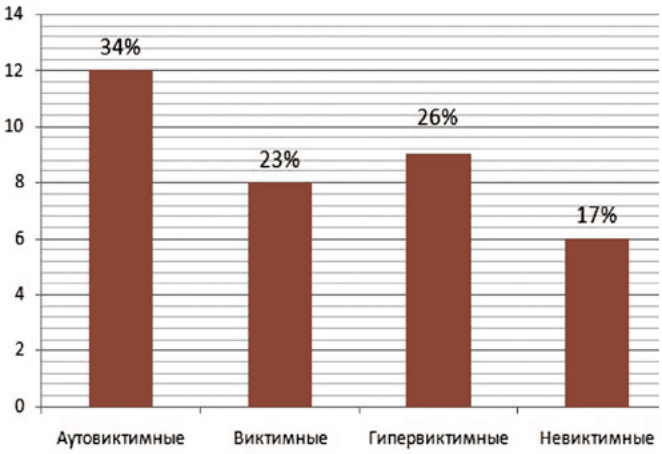
Объект работы – профессиональная виктимность сотрудников правоохранительных органов. Предмет – особенности отношения к опасности сотрудников правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности.

Общей гипотезой выступило предположение о существовании особенностей отношения к опасности у сотрудников правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности. Уровень выраженности профессиональной виктимности связан со способом реагирования в ситуациях опасности и уровнем сензитивности к угрозам. Данная гипотеза конкретизируется в следующих частных гипотезах:

1. Для сотрудников правоохранительных органов с выраженной профессиональной виктимностью в большей мере характерен игнорирующий способ реагирования в ситуациях опасности и несензитивный уровень чувствительности к угрозам, чем для сотрудников с невыраженной профессиональной виктимностью.

2. Для сотрудников правоохранительных органов с невыраженной профессиональной виктимностью в больше мере характерен адекватный способ

Рисунок 1. Результаты по типам ролевой виктимности у сотрудников правоохранительных органов
Figure 1. Results on types of role victimization among law enforcement officers



реагирования в ситуациях опасности и сензитивный уровень чувствительности к угрозам, чем для сотрудников с выраженной профессиональной виктимностью.

3. Различия в отношении к опасности сотрудников правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности связаны с такими личностными качествами, как склонность к риску и наличие агрессии разной направленности: агрессия к себе и агрессия к людям.

В качестве конкретных психодиагностических методик выступили следующие: «Тест-опросник сензитивности к угрозам», «Тест-опросник на выявление способа реагирования» В.Г. Маралова; «Тип ролевой виктимности» М.А. Одинцовой, Н.П. Радчиковой; тест склонности к риску Шуберта – опросник «Решение трудных ситуаций» (РТС).

Эмпирическое исследование особенностей отношения к опасности людей с разным уровнем профессиональной виктимности

Специфика профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов, связанная с наличием стрессовых и экстремальных ситуаций, так или иначе сопряженных с различного рода угрозами и опасностями, требует незамедлительного распознавания угрожающих факторов, выбора способа реагирования и принятия адекватных решений, готовности к действиям и понимания последствий своих поступков.

В целях эмпирического подтверждения гипотезы авторы провели собственное исследование, в котором участвовал 61 сотрудник Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Вологодской области в городе Череповец и Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Вологодской области в городе Череповец.

Остановимся на данных (**рисунок 1**), полученных с помощью методики М.А. Одинцовой и Н.П. Радчиковой «Тип ролевой виктимности».

34% – аутовиктимные испытуемые, идентифицирующие себя с жертвой, присваивающие ее личностные качества. Это позволяет манипулировать другими и получать определенную выгоду из своего мнимого неблагоприятного положения. Такие сотрудники правоохранительных органов часто используют внешние ресурсы для защиты внутренних проблем, манипулируют другими. Они инфантильны, боятся ответственности, склонны обвинять других и проявлять агрессию для получения желаемого. Вместе с тем они общительны, умеют расположить к себе, поддержать и легко адаптируются в обществе. Все вышеперечисленные качества личности приобретают при этом акцентуированный, экспрессивный характер. Подобные личности часто приравнивают себя к обессиленной жертве ситуаций, условий и других людей.

23% – виктимные. Это испытуемые, которым социум навязывает роль жертвы. Ими часто овладевает чувство одиночества, ощущение, что ими пренебрегают, мир вокруг кажется враждебным. Обидчивы, окружающих считают более успешными. Не уверены, что способны изменить свою жизнь, достичь чего-либо, склонны к неустанной рефлексии. Вместе с тем открыты опыту, сообразительны, могут оперировать большим количеством информации. Подобного типа люди не прибегают к манипулированию, менее гибки в отношениях, труднее адаптируются в обществе. Однако высокий уровень выраженности говорит об активизации рентных установок, которые с усилением основных характеристик социальной роли закрепляются в модели поведения и способствуют деформации личности и поведения, что оказывает непосредственное влияние на весь образ жизни: переживая свою изолированность, они привыкают к ней и считают, что одиночество – их судьба.

26% – гипервиктимные испытуемые, которым свойственно погружаться в собственные страдания и всячески их демонстрировать. Они склонны к постоянным жалобам, обвинениям и самообвинениям. Такие сотрудники правоохранительных органов характеризуются переменчивостью настроения, сильной эмоциональной включенностью в ситуацию, слабо контролируют свои эмоции, напряжены, чувствительны, предпочитают неконструктивные преодолевающие стили поведения (избегание, манипуляция, асоциальные действия), склонны обвинять себя и окружающих в своих неудачах. Отличаются стремлением уходить от проблем, смиряются с ситуацией и не желают ничего менять. Вместе с тем социальное окружение для них представляет особую значимость. Надежды на «спасение» они воз-

лагают именно на него. При этом высокий уровень выраженности свидетельствует о склонности таких сотрудников правоохранительных органов к агрессии и даже насильственным действиям. Проявляется психоэмоциональная симптоматика: нарушения сна, излишнее беспокойство, рассеянность.

17% – невиктимные; это испытуемые, в поведении которых признаки ролевой виктимности не выражены. Такие сотрудники чаще других прибегают к зрелым формам реагирования на трудные ситуации, стараются прогнозировать последствия своих действий, готовы нести ответственность за свои поступки.

На основании вышеперечисленного можно сделать вывод, что диапазон проявлений ролевой виктимности достаточно обширен и среди испытуемых в большей мере представлен аутовиктимный тип, что можно объяснить спецификой деятельности сотрудников правоохранительных органов: непосредственный контакт с правонарушителями, требующий определенных навыков ведения переговоров; сложившееся общественное мнение по отношению к преступным деяниям; стрессовые и располагающие к риску аспекты несения службы.

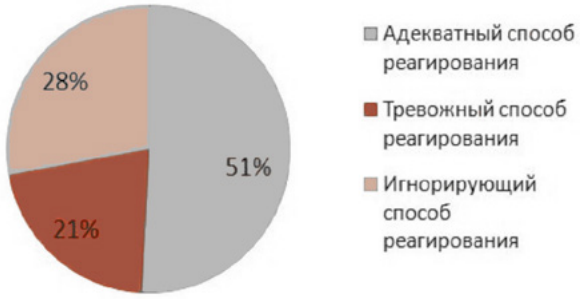
Полученные данные распределения по уровням ролевой виктимности у сотрудников правоохранительных органов позволяют говорить о том, что все испытуемые виктимны в той или иной мере. В нашей выборке присутствуют испытуемые всех трех уровней: высокий уровень ролевой виктимности, средний и низкий уровни ролевой виктимности. Это, с одной стороны, отражение негативных особенностей современного мира: увеличение случаев различного рода аварий и катастроф, разгул вседозволенности и бесконтрольности, породивший рост преступности среди определенных слоев общества, несовершенство системы законодательства, агрессия и враждебность отдельных людей. Современная жизнь со своими стрессами и быстрым темпом жизни несет в себе множество опасностей для индивидов. С другой стороны, это специфика профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов: частые стрессы, экстремальные и неординарные ситуации, контакты с правонарушителями и многое другое. Ряд исследователей придерживается мнения о наличии так называемого «фона виктимности» каждого человека (человек по своей сути не может быть невиктимным).

Для проверки выдвинутых авторами гипотез и на основе опросника М.А. Одинцовой и Н.П. Радчиковой «Тип ролевой виктимности» выделены две группы испытуемых.

Группа 1 – гипервиктимные испытуемые. Это испытуемые с высокими показателями по обеим шкалам опросника ролевой виктимности (n=9), испытуемые с высокими показателями по каждой из шкал: а) игровая роль жертвы, или аутовиктимные (n=12); б) социальная роль жертвы, или виктимные испытуемые (n=8).

Рисунок 2. Результаты по способу реагирования в ситуациях опасности у сотрудников правоохранительных органов

Figure 2. Results of the response method in situations of danger for law enforcement officers



Группа 2 – в этой группе невиктимные испытуемые, испытуемые с низкими значениями по обеим шкалам опросника (n=6), испытуемые с низкими показателями по каждой из шкал: а) игровая роль жертвы (n=5); б) социальная роль жертвы (n=9).

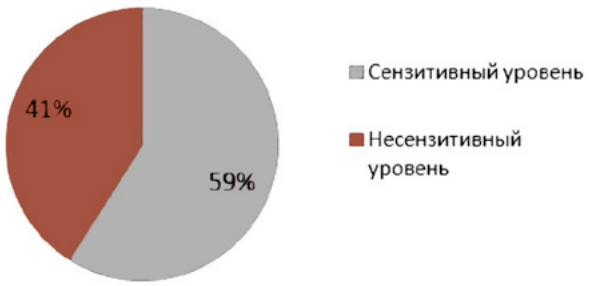
Выделенные группы с разными проявлениями профессиональной виктимности определены как «Группа испытуемых с выраженной профессиональной виктимностью» (n=29) и «Группа испытуемых с невыраженной профессиональной виктимностью» (n=20).

Для определения значимых различий между этими двумя группами нами был использован t-критерий Стьюдента (общее название для класса методов статистической проверки гипотез (статистических критериев), основанных на распределении Стьюдента), который позволил выявить наличие значимых различий между этими двумя группами ($t_{Эмп}$ =7.1, $t_{Кр}$=2.68 при $p \leq 0{,}01$). Следовательно, наше деление испытуемых на две группы является обоснованным.

Анализ полученных данных показал, что для 59% испытуемых из всей экспериментальной выборки характерен выраженный уровень профессиональной виктимности. Такие сотрудники предрасположены к аффективному реагированию, не всегда способны к мобилизации своих ресурсов в экстремальных условиях, при столкновении с опасной ситуацией склонны к избегающим стратегиям, игнорированию опасности, манипуляциям и даже агрессивным действиям, готовы к неоправданному риску. Вместе с тем такие сотрудники открыты опыту, обладают гибким умом и развитой фантазией. 41% испытуемых имеют невыраженную профессиональную виктимность: они более сдержанны, вдумчивы, стремятся предугадывать возможные последствия

Рисунок 3. Результаты по уровню сензитивности к угрозам у сотрудников правоохранительных органов

Figure 3. Results on the level of sensitivity to threats among law enforcement officers



своих действий, чаще первых прибегают к зрелым формам реагирования на сложные ситуации.

Проанализируем результаты опросника на выявление способа реагирования в ситуациях опасности В.Г. Маралова и группы соавторов, представленные на **рисунке 2**, и теста сензитивности к угрозам В.Г. Маралова и группы соавторов, представленные на **рисунке 3**.

Выявлено три способа реагирования в ситуациях опасности у испытуемых: адекватный, тревожный и игнорирующий способ. Данные, отображенные на рисунке 2, наглядно демонстрируют, что для 51% испытуемых из всей экспериментальной выборки характерен адекватный способ реагирования, то есть способ, соответствующий ситуации; для 28% испытуемых характерен игнорирующий способ реагирования на опасности, связанный с преуменьшением угрозы; для 21% испытуемых характерен тревожный способ реагирования на опасности, связанный с преувеличением угрозы.

Изучив результаты тестов, можно утверждать, что 59% испытуемых из экспериментальной выборки сензитивны к риску, то есть остро реагируют на опасность, и из множества воздействующих на них факторов способны выделять угрожающие их жизни, здоровью или наносящие вред их благополучию. Данный тип реагирования на угрозы позволяет сотрудникам правоохранительных органов слаженно, быстро и безошибочно выполнять свои должностные задачи и обязанности.

Однако 41% испытуемых несензитивны к риску, такие сотрудники не способны выделять воздействующие на них угрожающие факторы, вовсе не замечают их, что может негативно сказаться на выполнении их должностных обязанностей.

В **таблице 1** представлены результаты изучения взаимосвязи уровня профессиональной виктимности и способов реагирования в ситуациях опасности у сотрудников правоохранительных органов.

Среди испытуемых (как с выраженной профессиональной виктимностью, так и с невыраженной профессиональной виктимностью) представлены три способа реагирования в ситуациях опасности: адекватный, тревожный и игнорирующий. 50% испытуемых с невыраженной профессиональной виктимностью демонстрируют адекватный способ реагирования в ситуациях опасности, что позволяет им быть собранными, внимательными и готовыми к любым нестандартным ситуациям в условиях их профессиональной деятельности.

40% испытуемых с невыраженной профессиональной виктимностью продемонстрировали тревожный способ реагирования, то есть наличествует явное преувеличение серьезности угрозы. Однако такие сотрудники правоохранительных органов не рискуют без необходимости, а готовы избирать верные способы реагирования и принимать правильные с точки зрения собственной безопасности и безопасности окружающих решения.

52% испытуемых с выраженной профессиональной виктимностью обладают игнорирующим способом реагирования в ситуациях опасности. Беспечность, склонность к неоправданному риску, эмоциональная включенность в ситуацию не позволяют правильно оценить ситуацию опасности, создают ложное представление, что с поставленной задачей можно справиться минимальными средствами.

В таблице 2 показано, насколько профессиональная виктимность коррелирует с уровнем сензитивности к угрозам у сотрудников правоохранительных органов.

72% испытуемых с выраженной профессиональной виктимностью демонстрируют несензитивный к угрозам уровень, то есть не могут правильно реагировать на угрозы, вовремя их замечать и выбирать нужные действия и эмоциональные реакции в ситуациях нервно-психической напряженности, которые часто встречаются в их профессиональной деятельности.

Для 90% испытуемых с невыраженной профессиональной виктимностью характерен сензитивный к угрозам уровень, то есть хорошее распознавание угроз в совокупности с достаточно высоким уровнем самоконтроля и ощущением психологического благополучия и позитивного отношения к себе, что позволяет таким сотрудникам правоохранительных органов в любых ситуациях быть собранными и готовыми к выполнению приказов вышестоящего командования.

Для проверки выдвинутых в нашей работе гипотез мы использовали критерий φ^* – угловое преобразование Фишера и коэффициент корреляции Спирмена:

1) По результатам выявления статистических различий проявления адекватного способа реагирования в ситуациях опасности у сотрудников правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности было установлено, что у доли сотрудников правоохранительных орга-

нов с невыраженной профессиональной виктимностью адекватный способ реагирования в ситуациях опасности проявляется не больше чем у доли сотрудников с выраженной профессиональной виктимностью (φ*эмп=0,843).

2) По результатам выявления статистических различий проявления игнорирующего способа реагирования установлено, что у сотрудников правоохранительных органов с выраженной профессиональной виктимностью игнорирующий способ реагирования в ситуациях опасности проявляется чаще, чем у сотрудников с невыраженной профессиональной виктимностью (φ*эмп=3,306 при p≤0,01).

3) По результатам выявления статистических различий проявления тревожного способа реагирования установлено, что у сотрудников правоохранительных органов с невыраженной профессиональной виктимностью тревожный способ реагирования в ситуациях опасности проявляется чаще, чем у сотрудников с выраженной профессиональной виктимностью (φ*эмп=2,463 при p≤0,01).

4) У сотрудников правоохранительных органов с невыраженной профессиональной виктимностью сензитивный к угрозам уровень проявляется чаще, чем у сотрудников с выраженной профессиональной виктимностью (φ*эмп=4,789 при p≤0,01).

Таким образом, первая выдвинутая гипотеза подтверждается. Сотрудникам правоохранительных органов с выраженной профессиональной виктимностью в большей мере свойственен несензитивный к угрозам уровень и игнорирующий способ реагирования в ситуациях опасности, чем сотрудникам с невыраженной профессиональной виктимностью, что делает их максимально уязвимыми в профессиональном плане.

Вторая выдвинутая гипотеза нашего исследования подтверждается частично. Сотрудникам правоохранительных органов с невыраженной профессиональной виктимностью сензитивный к угрозам уровень свойственен в большей мере, нежели сотрудникам с выраженной профессиональной виктимностью, но у сотрудников правоохранительных органов с невыраженной профессиональной виктимностью адекватный способ реагирования в ситуациях опасности проявляется не больше, чем у сотрудников с выраженной профессиональной виктимностью. Однако в силу своей невыраженной виктимности такие сотрудники отдают себе отчет о действиях, готовы нести ответственность за свои поступки, стараются не подвергать опасности себя и окружающих, поэтому с большей вероятностью достигают поставленных целей, соответствующих роду их деятельности.

Таблица 1. Взаимосвязь уровня профессиональной виктимности со способом реагирования в ситуациях опасности у сотрудников правоохранительных органов

Table 1. The relationship of the level of professional victimization with the way of responding in situations of danger among law enforcement officers

Профессиональная виктимность	Способ реагирования в ситуациях опасности						Итого:	
	Адекватный		Тревожный		Игнорирующий			
	%	n	%	n	%	n	%	n
Выраженная профессиональная виктимность	38%	11	10%	3	52%	15	100%	29
Невыраженная профессиональная виктимность	50%	10	40%	8	10%	2	100%	20

Таблица 2. Корреляция профессиональной виктимности с уровнем сензитивности к угрозам у сотрудников правоохранительных органов

Table 2. Correlation of professional victimization with the level of sensitivity to threats among law enforcement officers

Профессиональная виктимность	**Уровень сензитивности к угрозам**				**Итого**	
	Сензитивный		**Несензитивный**			
	%	**n**	**%**	**n**	**%**	**n**
Выраженная профессиональная виктимность	28%	8	**72%**	21	100%	29
Невыраженная профессиональная виктимность	**90%**	18	10%	2	100%	20

При проверке взаимосвязи профессиональной виктимности и компонентов отношения к опасности (сензитивность к угрозам, способ реагирования в ситуациях опасности: адекватный способ, тревожный способ, игнорирующий способ реагирования в ситуациях опасности) с личностными качествами (агрессия различной направленности: агрессия к себе и агрессия к людям, склонность к риску) при помощи коэффициента корреляции Спирмена мы выявили, что:

1) Существует выраженная прямая взаимосвязь между профессиональной виктимностью и склонностью к риску (r_s=0,709, при p≤0,01), то есть при увеличении выраженности профессиональной виктимности увеличивается склонность к риску, и наоборот.

2) Существует средняя (неявно выраженная) взаимосвязь между профессиональной виктимностью и агрессией к себе (r_s=0,516, при p≤0,01), то есть при увеличении выраженности профессиональной виктимности увеличивается агрессия к себе, и наоборот.

3) Существует средняя обратная взаимосвязь между профессиональной виктимностью и сензи-

тивностью к угрозам (r_s=-0,563, при p≤0,01), то есть при увеличении профессиональной виктимности снижается уровень сензитивности к угрозам, и наоборот.

4) Существует прямая взаимосвязь между профессиональной виктимностью и агрессией к людям (r_s=0,429, при p≤0,01), то есть при увеличении выраженности профессиональной виктимности увеличивается агрессия к людям, и наоборот.

5) Статистически не значима взаимосвязь профессиональной виктимности и адекватного способа реагирования в ситуациях опасности, взаимосвязь профессиональной виктимности и тревожного способа реагирования в ситуациях опасности, взаимосвязь профессиональной виктимности и игнорирующего способа реагирования в ситуациях опасности.

6) Не существует статистически значимой взаимосвязи между личностными качествами профессионально виктимных сотрудников правоохранительных органов и агрессией различной направленности (агрессия к себе и агрессия к людям), а также склонностью к риску с компонентами отношения к опасности (сензитивность к угрозам, адекватный, тревожный, игнорирующий способы реагирования в ситуациях опасности).

Третья выдвинутая гипотеза опровергается; на основе этого мы можем сделать вывод о том, что вышеперечисленные личностные качества (агрессия различной направленности: агрессия к себе и агрессия к людям, склонность к риску) сотрудников правоохранительных органов не связаны с рассмотренными компонентами отношения к опасности (сензитивность к угрозам, способ реагирования в ситуациях опасности: адекватный, тревожный, игнорирующий), но связаны с профессиональной виктимностью. Вероятно, что отношение к опасности сотрудников правоохранительных органов связано с другими личностными качествами, которые, в свою очередь, будут связаны и с профессиональной виктимностью.

Заключение

Сотрудникам правоохранительных органов важно уметь более осознанно и правильно оценивать обстоятельства ситуации, считывать угрожающие факторы, правильно подбирать способы реагирования и поведение, оптимальные для той или иной ситуации, контролировать свои эмоции, тем самым действовать разумно и вдумчиво. Требуется уделять больше внимания формированию осознанного отношения к опасности своей деятельности и учету уровня профессиональной виктимности.

Статистически значимые показатели, полученные в ходе эмпирического исследования, позволяют сделать вывод о наличии взаимосвязи между профессиональной виктимностью и компонентами отношения к опасности. Практическое использование результатов данного исследования для работы психологов с профессионально виктимными сотрудниками правоохранительных органов поможет подвести последних к выбору верных, соответствующих общепринятым правилам и нормам общества, способов реагирования в ситуациях опасности, научит умению определять угрожающие факторы и позволит предупреждать возможные несчастные случаи, что послужит сохранению общественной безопасности, в том числе сохранности личности самого сотрудника правоохранительных органов.

Литература

Маралов В.Г., Малышева Е.Ю., Смирнова О.В., Перченко Е.Л., Табунов И.А. Психологические особенности отношений людей к опасностям. *Гуманитарий: актуальные проблемы гуманитарной науки и образования.* 2012. № 3. С. 67–76.

Папкин И.А. Психологические пути снижения виктимности сотрудников органов внутренних дел. Дисс. ... канд. психол. наук. М., 2004. 259 с.

Репецкая А.Л. Виновное поведение потерпевшего и принцип справедливости в уголовной политике. Иркутск: Иркутский государственный университет, 1994. 151 с.

Capella S. Personality and attitudes towards safety as predictors of individual's safety behavior. *Journal of Personality and Social Psychology.* 2011/070. P. 920–927.

Wallace H. Victimology: legal, psychological, and social perspectives. Boston, 1998.

References

Capella S. Personality and attitudes towards safety as predictors of individual's safety behavior. In: *Journal of Personality and Social Psychology*. 2011/070. P. 920–927. In English

Maralov V.G., Malysheva E.J., Smirnova O.V., Perchenko E.L., Tabunov I.A. Psychological features of attitude to the dangers. In: *Gumanitarij: aktualnye problemy gumanitarnoj nauki i obrazovaniya.* 2012. № 3. P. 67–76. In Russian

Papkin I.A. Psikhologicheskie puti snizheniya viktimnosti sotrudnikov organov vnutrennikh del [Psychological ways to reduce the victimization of internal affairs officers]. Cand. Sci. (Psychology) Dissertation. M., 2004. 259 p. In Russian

Repetskaya A.L. Vinovnoe povedenie poterpevschego i printsip spravedlivosti v ugolovnoi politike [Guilty conduct of a complainant and principle of justness in criminal policy]. Irkutsk: Irkutsk State University, 1994. 151 p. In Russian

Wallace H. Victimology: legal, psychological, and social perspectives. Boston, 1998. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-55-63

Международно-правовые иммунитеты и привилегии прокурора *amicus curiae*

ЕКАТЕРИНА АЛЕКСЕЕВНА КОПЫЛОВА, **кандидат юридических наук**
Посольство Российской Федерации во Французской Республике и Княжестве Монако (75116, Франция, Париж, Бульвар Ланн, 40–50). E-mail: kopylova.diplomatie@gmail.com

Аннотация: В статье рассматривается международно-правовой режим иммунитетов и привилегий прокуроров amicus curiae международных уголовных судов, призванных обеспечить независимое и беспрепятственное отправление ими функций по преследованию преступлений в сфере правосудия. Ввиду отсутствия доктринальных исследований в данной области, будь то в отечественной или зарубежной науке международного права, исследование отличается научной новизной. В качестве его эмпирической основы использованы положения международных договоров, регулирующих иммунитеты и привилегии персонала международных уголовных трибуналов ad hoc и Международного уголовного суда. Отмечено, что на сегодня состояние международно-правового регулирования иммунитетов и привилегий прокуроров amicus curiae является не вполне удовлетворительным, так как содержит существенные пробелы. Выявлено существование двух возможных подходов к определению объема иммунитетов и привилегий прокуроров amicus curiae: статусный и функциональный. По итогам их критического анализа сделан вывод о том, что функциональный подход в большей степени соответствует принципу равноправия сторон в международном уголовном процессе. При нем объем иммунитетов и привилегий прокуроров amicus curiae совпадает с объемом иммунитетов и привилегий, предоставляемым персоналу канцелярий прокуроров международных уголовных судов.

Ключевые слова: прокурор amicus curiae, международные привилегии и иммунитеты, международное уголовное правосудие, Международный уголовный суд, Канцелярия Прокурора, агент международного уголовного трибунала

Статья поступила в редакцию 5 июня 2020 года.

Копылова Е.А. Международно-правовые иммунитеты и привилегии прокурора *amicus curiae*. *Государственная служба*. 2020. № 3. С. 55–63.

INTERNATIONAL LEGAL IMMUNITIES AND PRIVILEGES OF A PROSECUTOR *AMICUS CURIAE*

EKATERINA A. KOPYLOVA, **Cand. Sci. (Law)**
Embassy of the Russian Federation in the French Republic and Principality of Monaco (40–50, Boulevard Lannes, Paris, France, 75116). E-mail: kopylova.diplomatie@gmail.com

Abstract: The article considers the international legal regime of immunities and privileges of amicus curiae prosecutors of international criminal courts which are intended to ensure independent and unhindered performance of their functions in prosecuting crimes against the administration of justice. Due to the lack of doctrinal research in this field, whether in the domestic or foreign science of international law, the study is characterized by scientific novelty. Its empirical basis is constituted of the provisions of international treaties governing the immunities and privileges of staff of the ad hoc international criminal tribunals and the International Criminal Court. It is noted that today the state of international legal regulation of immunities and privileges of amicus curiae prosecutors is not quite satisfactory as it contains significant gaps. Two possible approaches to determining the scope of the immunities and privileges of amicus curiae prosecutors are identified: the first based on their status and the second – on the functions they perform. Their critical analysis leads to the conclusion that the functional approach is more in line with the principle of equality of arms in international criminal proceedings. As a result of its application, the scope of the immunities and privileges of amicus curiae prosecutors coincides with the scope of the immunities and privileges granted to staff of the Offices of Prosecutors at the international criminal tribunals.

Keywords: prosecutor amicus curiae, international privileges and immunities, international criminal justice, International Criminal Court, Office of the Prosecutor, agent of an international criminal tribunal

The article was received on June 5, 2020.

Kopylova E.A. International legal immunities and privileges of the Prosecutor *amicus curiae*. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 3. P. 55–63. In Russian.

Введение

Преступления против международного уголовного правосудия имеют ряд особенностей[1]. Одна из них связана со спецификой органа преследования за их совершение на международном уровне. Это единственная категория преступных деяний, подсудных международным уголовным трибуналам, к расследованию и преследованию которых судьями может привлекаться третье лицо – так называемый прокурор *amicus curiae* [Williams, Woolaver, Palmer, 2020. P. 135]. Речь идет о разновидности международно-правового института *amicus curiae* [Wiik, 2018; Bartholomeusz, 2005. P. 209–286; Crema, 2013. P. 91–132; Лысенко, 2008. С. 38–42], комплементарной по отношению к системному прокурору международных уголовных трибуналов, с особым порядком назначения, прекращения полномочий, компетенцией, процессуальными правами и обязанностями. Прокурор *amicus curiae* призван выступать гарантом справедливости международного уголовного производства, в первую очередь, когда последнему угрожает существование конфликта интересов у системного прокурора в отношении деяния, подлежащего уголовному преследованию. В его роли обычно выступают практикующие юристы – специалисты в области национального и международного уголовного права и процесса.

Внесистемный характер прокурора *amicus curiae* требует подробного международно-правового регулирования его статуса, который бы позволял ему отправлять свои функции независимо и беспрепятственно. Одним из существенных пробелов в этом регулировании на сегодня следует считать вопрос о его иммунитетах и привилегиях. Отсутствуют и доктринальные исследования этого вопроса. Между тем это одна из ключевых гарантий эффективности его деятельности.

При анализе объема иммунитетов и привилегий прокурора *amicus curiae* можно отталкиваться либо от его статуса как третьего лица по отношению к соответствующему международному трибуналу, либо от характера его полномочий. Назовем эти подходы статусным и функциональным, соответственно, и рассмотрим их поочередно.

Статусный подход к определению объема иммунитетов и привилегий прокурора *amicus curiae*

Международно-правовые акты специально регулируют иммунитеты и привилегии судей, прокуроров и заместителей прокуроров, секретарей, персонала международных уголовных трибуналов, защитников, свидетелей, экспертов, потерпевших, а также лиц, «присутствие которых требуется в месте пребывания суда»[2]. По своему статусу прокурор *amicus curiae* мог бы подпадать только под последнюю категорию из всех перечисленных. Однако перед тем как делать окончательный вывод на этот счет, необходимо установить ее международно-правовое содержание.

В Соглашении между Международным уголовным судом (далее – МУС) и Нидерландами о штаб-квартире Суда, вступившем в силу 1 марта 2008 года, Соглашении о привилегиях и иммунитетах МУС, принятом Ассамблеей государств-членов 9 сентября 2002 года, а также в Соглашении между ООН и Нидерландами о штаб-квартире Специального трибунала по Ливану от 21 декабря 2007 года такие лица приравниваются с точки зрения объема предоставляемых им иммунитетов и привилегий к потерпевшим[3]. Это решение объясняется тем, что в отсутствие каких-либо указаний в Римском статуте относительно лиц, подпадающих под эту категорию, «рабочей группе [по разработке проекта Соглашения о штаб-квартире Международного уголовного суда] оставалось только предположить, что речь идет о лицах, сопровождающих свидетелей и/или потерпевших» [Mochochoko, 2001. P. 661]. Исходя из этого утверждения, можно предположить, что разработчики намеревались ограничить действие норм о «лицах, присутствие которых требуется в месте пребывания Суда», по кругу лиц только сопровождающими свидетелей и потерпевших. Такой подход не позволяет распространить их действие на прокуроров *amicus curiae*.

Вместе с тем столь узкое толкование, основанное на одном лишь намерении разработчиков, не может быть признано единственно верным. Во-первых, ничто в самих текстах упомянутых соглашений, при условии их добросовестного толкования в соответствии с обычным значением терминов, не содержит ограничения по кругу лиц. Во-вторых, важно не забывать, что соответствующие договорные положения, касающиеся Международного уголовного суда, являются не чем иным, как лишь одним из возможных вариантов толкования ч. 4 ст. 48 Римского статута, которая не только не ограничивает степень охвата понятия «лица, присутствие которых требуется в месте пребывания суда», но и не содержит информации, позволяющей сделать вывод о том, что именно такое значение закладывалось в него при подписании или подготовке текста. В-третьих, на более широкое содержание рассматриваемого понятия указывают иные источники международного уголовного права. Так, Уставом Международного уголовного суда по бывшей Югославии (далее – МТБЮ) оно распространяется и

1 См. подробнее: *Копылова Е.А.* Преступления против международного уголовного правосудия: монография. М.: Бослен, 2019.

2 См., например: ст. 48 Римского статута Международного уголовного суда от 17 июля 1998 года.

3 Article 22(1), Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court (ICC Immunities Agreement).

на обвиняемых[4]. Сказанное позволяет утверждать, что под категорию «лиц, присутствие которых требуется в месте пребывания Суда», могут подпадать и прокуроры *amicus curiae*.

Лицам, присутствие которых требуется в месте пребывания Суда, обеспечивается «такой статус, который является необходимым для надлежащего функционирования Суда»[5]. Он подразумевает: 1) иммунитет от ареста и задержания, а также любого другого ограничения свободы в связи с деяниями или убеждениями, имевшими место до их прибытия на территорию принимающего государства[6]; 2) неприкосновенность личного багажа, за исключением случаев, когда имеются серьезные основания полагать, что в нем содержатся предметы, ввоз или вывоз которых на территорию принимающего государства законодательно запрещен либо подлежит контролю в соответствии с карантинными мерами[7]; 3) иммунитет от уголовной, гражданской, административной и иной юрисдикции в связи с устными или письменными заявлениями и действиями, совершенными ими в официальном качестве, который продолжает действовать после окончания их полномочий[8]; 4) неприкосновенность документов и материалов в любой форме, имеющих отношение к их официальным функциям[9]; 5) освобождение от иммиграционных ограничений и регистрации в качестве иностранца, если пребывание на территории принимающего государства связано с отправлением официальных функций[10]; 6) свободу от применения принимающим государством любых мер, которые могут повлиять на возможность их присутствия в суде[11]. При этом таким лицам необходимо иметь документ, выданный судом, подтверждающий необходимость их присутствия в месте его пребывания и указывающий временной период, в течение которого такая необходимость будет оставаться в силе[12]. Иммунитеты и привилегии прекращают действовать по истечении 15 дней с момента, когда данная необходимость исчезает[13].

Прокуроры *amicus curiae* трибуналов, учреждаемых Советом Безопасности ООН (таких как Международный уголовный суд по бывшей Югославии и Международный уголовный трибунал по Руанде (далее – МТР)), также могут рассматриваться как «лица, выполняющие их (трибуналов) поручения» – «лица, выполняющие некоторые поручения трибуналов на стадиях расследования или уголовного преследования либо в ходе рассмотрения дел в первой или апелляционной инстанциях»[14]. На них распространяются положения статей VI и VII Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года об экспертах в командировках по делам Объединенных Наций и пропусках Объединенных Наций[15]. Они пользуются такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для независимого выполнения их функций в течение срока действия их мандата, включая время, потраченное на поездки в связи с командировками. В частности, им предоставляется: 1) иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж; 2) всякого рода судебно-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного ими и совершенного ими при исполнении служебных обязанностей, который продолжает действовать даже после окончания их мандата; 3) неприкосновенность всех бумаг и документов; 4) право пользоваться шифром и получать бумаги или корреспонденцию посредством курьеров или вализ для сношений с Объединенными Нациями; 5) те же льготы в отношении ограничений обмена денег или валюты, какие предоставляются представителям иностранных правительств, находящихся во временных служебных командировках; 6) те же иммунитеты и льготы в отношении их личного багажа, какие предоставляются дипломатическим представителям.

Если придерживаться подхода к определению объема иммунитетов и привилегий прокурора *amicus curiae* исходя из его статуса «лица, присутствие которого требуется в месте пребывания Суда», то необходимо констатировать, что он находится в менее выгодном положении по сравнению с защитниками. Последние могут дополнительно претендовать, например, на льготы по репатриации во время международных кризисов, предусмотренные Венской

4 Ч. 4 ст. 30 Устава Международного уголовного суда по бывшей Югославии: https://www.un.org/ru/law/icty/charter.shtml

5 Там же; см. также ч. 4 ст. 48 Римского статута Международного уголовного суда.

6 Article 27(1)(a), Headquarters Agreement between the International Criminal Court and the Host State (ICC Headquarters Agreement).

7 Article 27(1)(b), ICC Headquarters Agreement.

8 Article 27(1)(c), ICC Headquarters Agreement.

9 Article 27(1)(d), ICC Headquarters Agreement.

10 Article 27(1)(e), ICC Headquarters Agreement.

11 Article 24(1), Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the United Nations concerning the Headquarters of the Special Tribunal for Lebanon (STL Headquarters Agreement); article 27(5), ICC Headquarters Agreement.

12 Article 29(2), ICC Headquarters Agreement.

13 Article 29(3), ICC Headquarters Agreement.

14 Article 1(o), Agreement between the United Nations and the Kingdom of the Netherlands Concerning the Headquarters of the International Tribunal or the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 (ICTY Headquarters Agreement); article 1(o), Agreement between the United Nations and the United Republic of Tanzania concerning the headquarters of the International Tribunal for Rwanda (ICTR Headquarters Agreement).

15 Article XVII (1), ICTY Headquarters Agreement; article XVII(1), ICTR Headquarters Agreement.

конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года[16]. Такое положение дел нарушает фундаментальный принцип равенства сторон в международном уголовном производстве. Ф. Мочочоко пишет, что для соблюдения этого принципа при разработке проекта Соглашения о привилегиях и иммунитетах Международного уголовного суда было принято решение толковать широко формулировку ч. 4 ст. 48 Римского статута в отношении защитников, согласно которой им «обеспечивается такой статус, какой является необходимым для надлежащего функционирования Суда», и высказывалось предложение понимать ее как предоставляющую защитникам точно такой же объем иммунитетов и привилегий, что и прокурору [Mochochoko, 2001. P. 655]. Поэтому более справедливым с этой точки зрения представляется функциональный подход к определению объемов иммунитетов и привилегий прокуроров *amicus curiae*.

Функциональный подход к определению объема иммунитетов и привилегий прокурора *amicus curiae*

В основе функционального подхода к определению объема иммунитетов и привилегий прокурора *amicus curiae* лежит гипотеза о том, что одинаковым функциям должен соответствовать равный объем иммунитетов и привилегий. Она основывается на международно-правовом принципе, согласно которому функциональные иммунитеты и привилегии предоставляются не для личной выгоды отдельных лиц, а для того, чтобы обеспечить эффективное выполнение ими своих полномочий. Здесь методом определения объема иммунитетов и привилегий прокурора *amicus curiae* станет сравнительный анализ его функций с функциями других участников международного уголовного процесса.

Функции прокурора *amicus curiae* полностью совпадают с функциями системного прокурора международных уголовных трибуналов. В международном уголовном праве режим иммунитетов и привилегий последних в общем унифицирован и регулируется в следующих международно-правовых актах: 1) уставы международных уголовных трибуналов; 2) соглашения с принимающим государством о штаб-квартире международных уголовных трибуналов; 3) Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года; 4) в отношении Международного уголовного суда по бывшей Югославии и Международного уголовного трибунала по Руанде – Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года; 5) в отношении Международного уголовного суда – Соглашение о привилегиях и иммунитетах МУС, принятое на первой сессии Ассамблеи государств-участников Римского статута в сентябре 2002 года.

Прокуроры международных уголовных трибуналов пользуются иммунитетами и привилегиями в объеме, предоставляемом в международном праве главам дипломатических представительств[17] либо дипломатическим агентам[18]. В этом плане они приравниваются к судьям международных судов. Прокурор и заместитель Прокурора Международного уголовного суда пользуются этими иммунитетами, «когда они участвуют в деятельности Суда или в отношении такой деятельности»[19]. Им гарантируется: 1) личная неприкосновенность, включая иммунитет от ареста и задержания, а также любого другого ограничения свободы[20]; 2) иммунитет от уголовной, гражданской и административной юрисдикции в отношении деяний, совершенных как в официальном, так и в личном качестве[21]; 3) неприкосновенность всех бумаг, документов в любой форме и материалов[22]; 4) освобождение от государственных служебных повинностей[23]; 5) освобождение, вместе с женами и родственниками, находящимися на их иждивении, от ограничений по иммиграции и от регистрации иностранцев[24]; 6) оклады, вознаграждения и пособия, выплачиваемые Судом Прокурору и заместителям Прокурора, освобождаются от налогообложения[25]; 7) те же льготы в отношении ограничений обмена денег или валюты, какие предоставляются дипло-

16 Article XIX, ICTY Headquarters Agreement; Article 22, STL Headquarters Agreement; article 25, ICC Headquarters Agreement.

17 Ч. 2 ст. 48 Римского статута Международного уголовного суда; ч. 2 ст. 30 Устава Международного уголовного суда по бывшей Югославии; article 17(1), STL Headquarters Agreement.

18 Article 12(1), Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone (SCSL Establishment Agreement); Article XIV(1), ICTY Headquarters Agreement.

19 Ч. 2 ст. 48 Римского статута Международного уголовного суда.

20 Article 12(1)(a), SCSL Establishment Agreement; article 17(1)(a), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(a), ICC Headquarters Agreement; Article XIV(1)(a), ICTY Headquarters Agreement; article XIV(1)(a), ICTR Headquarters Agreement.

21 Article 12(1)(b), SCSL Establishment Agreement; article 17(1)(b), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(b), ICC Headquarters Agreement; Article XIV(1)(b), ICTY Headquarters Agreement; article XIV(1)(b), ICTR Headquarters Agreement.

22 Article 12(1)(c), SCSL Establishment Agreement; article 17(1)(c), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(c), ICC Headquarters Agreement; Article XIV(1)(c), ICTY Headquarters Agreement; article XIV(1)(c), ICTR Headquarters Agreement.

23 Article 17(1)(d), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(d), ICC Headquarters Agreement.

24 Article 12(1)(d), SCSL Establishment Agreement; article 17(1)(e), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(e), ICC Headquarters Agreement; Article XIV(1)(d), ICTY Headquarters Agreement; article XIV(1)(d), ICTR Headquarters Agreement.

25 Article 12(1)(f), SCSL Establishment Agreement; article 17(1)(f), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(f), ICC Headquarters Agreement.

матическим агентам[26]; 8) иммунитеты и льготы в отношении личного багажа, которые предоставляются дипломатическим агентам, вместе с женами и родственниками, находящимися на их иждивении[27]; 9) пользование вместе со своими женами и родственниками, состоящими на их иждивении, теми же льготами по репатриации, какими пользуются дипломатические представители во время международных кризисов[28]; 10) пользование вместе со своими женами и родственниками, состоящими на их иждивении, правом беспрепятственного въезда, выезда и перемещения по территории принимающего государства в той мере, в которой это необходимо для целей Суда[29]. Системные прокуроры также освобождаются от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин в отношении своей резиденции, собственной или наемной, кроме таких налогов, сборов и пошлин, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания[30]. Они не обязаны давать показания в качестве свидетелей.

Прокурор, являющийся гражданином или постоянно проживающий в принимающем государстве, пользуется следующими иммунитетами и привилегиями в той мере, в которой это необходимо для независимого отправления им своих полномочий: 1) иммунитет от ареста и задержания, а также любого другого ограничения свободы[31]; 2) иммунитет от судебной ответственности за сказанное, написанное и за все действия, совершенные им в официальном качестве[32]; 3) неприкосновенность всех бумаг, документов в любой форме и материалов, имеющих отношение к его полномочиям в качестве должностного лица трибунала[33]; 4) право получать из трибунала и отправлять в трибунал корреспонденцию в любом виде[34]; 5) право ввезти беспошлинно свою мебель и имущество при первоначальном занятии должности в принимающем государстве[35]; 6) оклады, вознаграждения и пособия, выплачиваемые Судом Прокурору и заместителям Прокурора, освобождаются от налогообложения[36].

Сотрудники Канцелярий Прокурора международных трибуналов уровня Р-5 и выше пользуются иммунитетами и привилегиями в объеме, предоставляемом в международном праве дипломатическим агентам[37] (Международного уголовного трибунала по Руанде – уровня Р-4 и выше[38]), уровня Р-4 и ниже – в объеме, предоставляемом административному и техническому персоналу дипломатических представительств[39]; а международных трибуналов, входящих в систему ООН, – дополнительно в объеме, предоставляемом должностным лицам этой организации[40]. Всем категориям сотрудников из числа иностранных граждан гарантируется: 1) иммунитет от ареста, задержания и любого другого ограничения свободы, а также от ареста личного багажа[41]; 2) иммунитет от судебной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в официальном качестве[42]; 3) неприкосновенность всех бумаг, документов в любой форме и материалов[43]; 4) оклады, вознаграждения и пособия, выплачиваемые им судом, освобождаются от налогообложения[44]; 5) освобождение от государственных служебных повинностей[45]; 6) освобождение, вместе с женами и родственниками, находящимися на их иждивении, от ограничений по иммиграции и от регистрации

26 article 17(1)(g), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(g), ICC Headquarters Agreement; Article XIV(1)(e), ICTY Headquarters Agreement; article XIV(1)(e), ICTR Headquarters Agreement

27 Article 12(1)(e), SCSL Establishment Agreement; article 17(1)(h), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(h), ICC Headquarters Agreement; Article XIV(1)(f), ICTY Headquarters Agreement; article XIV(1)(f), ICTR Headquarters Agreement.

28 Article 17(1)(i), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(i), ICC Headquarters Agreement.

29 Article 17(1)(j), STL Headquarters Agreement; article 17(1)(j), ICC Headquarters Agreement

30 Ч. 1 ст. 23 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года.

31 Article 17(5)(a), STL Headquarters Agreement; article 17(7)(a), ICC Headquarters Agreement.

32 Article 17(5)(b), STL Headquarters Agreement; article 17(7)(b), ICC Headquarters Agreement.

33 Article 17(5)(c), STL Headquarters Agreement; article 17(7)(c), ICC Headquarters Agreement.

34 Article 17(5)(e), STL Headquarters Agreement; article 17(7)(d), ICC Headquarters Agreement.

35 Article 17(5)(f), STL Headquarters Agreement; article 17(7)(e), ICC Headquarters Agreement.

36 Article 17(5)(d), STL Headquarters Agreement.

37 Article 18(2), STL Headquarters Agreement; article 18(2), ICC Headquarters Agreement; Article XV(2), ICTY Headquarters Agreement.

38 Article XV(2), ICTR Headquarters Agreement.

39 Article 18(3), ICC Headquarters Agreement; article 18(3), STL Headquarters Agreement.

40 Ч. 3 ст. 30 Устава Международного уголовного суда по бывшей Югославии.

41 Article 18(1)(a), STL Headquarters Agreement; article 17(7)(a), ICC Headquarters Agreement; article 18(1)(a), ICC Headquarters Agreement.

42 Article 13(1)(a), SCSL Establishment Agreement; article 18(1)(b), STL Headquarters Agreement; article 18(1)(b), ICC Headquarters Agreement; Article XV(1)(a), ICTY Headquarters Agreement; article XV(1)(a), ICTR Headquarters Agreement.

43 Article 18(1)(c), STL Headquarters Agreement; article 18(1)(c), ICC Headquarters Agreement.

44 Article 13(1)(b), SCSL Establishment Agreement; article 18(1)(d), STL Headquarters Agreement; article 18(1)(d), ICC Headquarters Agreement; Article XV(1)(b), ICTY Headquarters Agreement; article XV(1)(b), ICTR Headquarters Agreement.

45 Article 18(1)(e), STL Headquarters Agreement; article 18(1)(e), ICC Headquarters Agreement; Article XV(1)(c), ICTY Headquarters Agreement; article XV(1)(c), ICTR Headquarters Agreement.

иностранцев[46]; 7) освобождение от досмотра личного багажа, если нет серьезных оснований предполагать, что он содержит предметы, ввоз или вывоз которых запрещен законом или регулируется карантинными правилами принимающего государства. Такой досмотр должен производиться только в присутствии данного лица[47]; 8) те же льготы в отношении ограничений обмена денег или валюты, какие предоставляются дипломатическим агентам[48]; 9) пользуются вместе со своими женами и родственниками, состоящими на их иждивении, теми же льготами по репатриации, какими пользуются дипломатические представители во время международных кризисов[49]; 10) право ввезти беспошлинно свою мебель и имущество при первоначальном занятии должности в принимающем государстве и беспошлинно вывезти ее в государство своего постоянного проживания[50]. При этом для сотрудников уровня Р-4 и ниже иммунитет от уголовного преследования и право на личную неприкосновенность распространяются только на деяния, совершенные ими в официальном качестве.

Сотрудники Канцелярии Прокурора Международного уголовного трибунала по Руанде, не имеющие гражданства государства пребывания, дополнительно пользовались следующими привилегиями, в соответствии с Соглашением между ООН и Танзанией о штаб-квартире[51]: 1) право беспошлинного ввоза отдельных товаров для личного потребления в ограниченном количестве в соответствии с действующими правилами принимающего государства; 2) право беспошлинного ввоза механического транспортного средства в соответствии с правилами принимающего государства, применимыми к дипломатическим агентам; 3) право беспошлинного вывоза механического транспортного средства по окончании работы в Танзании; 4) право на другие иммунитеты, привилегии и льготы, о которых стороны договорятся.

Можно предположить, что причина совпадения иммунитетов дипломатических агентов и прокуроров международных судов связана со схожими условиями работы: необходимостью переезжать в иностранное государство, проживать в нем на постоянной основе в течение длительного времени. Все это делает соответствующих лиц более уязвимыми для внешнего воздействия со стороны принимающего государства, чем тех, кто находится на его территории в рамках временной миссии, и требует повышенных гарантий в виде дополнительных иммунитетов и привилегий.

Процессы в связи с преступлениями против отправления международного уголовного правосудия могут продолжаться несколько лет. Например, обвинительное заключение по делу «Прокурор против Кармы Мохамед Тахсин аль Хаят и Аль Джадид С.А.Л.» было утверждено 31 января 2014 года. Окончательный приговор был вынесен в апелляционной инстанции 8 марта 2016 года. В деле «Прокурор против Ф. Хартман» первое обвинительное заключение было утверждено 27 августа 2008 года, а приговор в апелляционной инстанции вынесен лишь 19 июля 2011 года. Сторона обвинения по этим делам была представлена прокурорами *amicus curiae*. В деле «Прокурор против Ж.-П. Бемба и других» с момента утверждения обвинительного заключения и до вынесения приговора в апелляционной инстанции прошло около четырех лет. Средний срок пребывания дипломата в длительной заграничной командировке составляет от трех до четырех лет. Нет никаких оснований, чтобы, выполняя функции, аналогичные функциям сотрудников Канцелярий Прокуроров международных уголовных трибуналов, и будучи вынужденным постоянно проживать в принимающем государстве в течение времени, которое соответствует в среднем срокам продолжительности миссии дипломатического агента, прокурор *amicus curiae* пользовался меньшим объемом иммунитетов и привилегий, несмотря на свой статус третьего лица.

Работа прокуроров *amicus curiae* может быть связана с краткосрочными зарубежными командировками для целей сбора доказательств (например, допроса свидетелей). Важно, чтобы для целей осуществления и в ходе этих командировок они также пользовались иммунитетами и привилегиями, необходимыми для их беспрепятственного и эффективного протекания. Для поездок Прокурору, заместителю Прокурора, сотрудникам Канцелярии Прокурора выдаются пропуска ООН либо проездные документы, которые государства-участники обязуются признавать в качестве действующих[52]. Государства также обязуются рассматривать просьбы о выдаче виз (где они требуются) владельцам таких пропусков и документов в кратчайший срок и на безвозмездной основе, равно

46 Article 13(2)(a), SCSL Establishment Agreement; article 18(1)(f), STL Headquarters Agreement; article 18(1)(f), ICC Headquarters Agreement; Article XV(1)(d), ICTY Headquarters Agreement; article XV(1)(d), ICTR Headquarters Agreement.

47 Article 18(1)(g), ICC Headquarters Agreement.

48 Article 18(1)(g), STL Headquarters Agreement; article 18(1)(h), ICC Headquarters Agreement; Article XV(1)(e), ICTY Headquarters Agreement; article XV(1)(e), ICTR Headquarters Agreement.

49 Article 18(1)(h), STL Headquarters Agreement; article 18(1)(i), ICC Headquarters Agreement; Article XV(1)(f), ICTY Headquarters Agreement; article XV(1)(f), ICTR Headquarters Agreement.

50 Article 13(1)(b), SCSL Establishment Agreement; article 18(1)(i), STL Headquarters Agreement; article 18(1)(j), ICC Headquarters Agreement; Article XV(1)(g), ICTY Headquarters Agreement; article XV(1)(g), ICTR Headquarters Agreement.

51 Article XV(1)(a)-(d), ICTR Headquarters Agreement.

52 Article 29, Agreement on Privileges and Immunities of the International Criminal Court; в отношении должностных лиц Международного уголовного суда по бывшей Югославии и Международного уголовного трибунала по Руанде см.: раздел 24 ст. VII Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года.

как и «лицам, присутствие которых требуется в месте пребывания Суда»[53].

Международно-правовыми актами предусмотрена выдача таких документов «персоналу» (англ. – «staff») или «должностным лицам» (англ. – «officials») международных уголовных судов. В литературе международно-правовое содержание этих понятий рассматривается достаточно подробно[54].

Термин «персонал» широко используется в уставах международных уголовных трибуналов. Уставы Международного уголовного суда по бывшей Югославии и Международного уголовного трибунала по Руанде применяют его только к сотрудникам Канцелярии Прокурора и Секретариата, которые назначаются Генеральным секретарем ООН по предложению Прокурора и Секретаря, соответственно.

В ст. 44 Римского статута этот термин употребляется для обозначения сотрудников Канцелярии Прокурора и Секретариата, а также специалистов, откомандированных на безвозмездной основе государствами-участниками, международными межправительственными и неправительственными организациями. Эта статья распространяется и на сотрудников Президиума и судебных отделений (например, на помощников судей). Так, в ст. 1 Соглашения о штаб-квартире Международного уголовного суда «персонал Суда» определяется как «персонал Секретариата и Канцелярии Прокурора в соответствии со ст. 44 Статута. Персонал Секретариата включает персонал Президиума и Судебных отделений, а также персонал Секретариата Ассамблеи государств-членов МУС». В ст. 12 Соглашения о взаимодействии между Международным уголовным судом и ООН специально оговаривается, что под персоналом Секретариата для целей выдачи пропусков ООН следует понимать также персонал Президиума и Судебных отделений и персонал Секретариата Ассамблеи государств-членов МУС[55]. Помимо этого, параграф 10 Внутреннего циркуляра Секретариата Международного уголовного суда о пропусках ООН относит к персоналу Секретариата еще и персонал Отдела правовой помощи, предусмотренного ч. 2 нормы 77 Регламента Суда, персонал Отдела правовой помощи потерпевшим, предусмотренного ч. 2 нормы 81 Регламента, и персонал Целевого фонда возмещения ущерба потерпевшим, предусмотренного параграфом 2 Резолюции ICC-ASP/3/Res.7[56]. В 2003 году Ассамблеей государств-участников было принято Положение о персонале, которое касается всех лиц, подпадающих под действие ст. 44 Статута[57].

Соотношение терминов «персонал» и «должностное лицо» эволюционировало с течением времени. На этапе создания Международного уголовного суда по бывшей Югославии их содержание полностью совпадало: в Соглашении о штаб-квартире МТБЮ под «должностными лицами трибунала» предлагалось понимать «персонал Канцелярии Прокурора в соответствии с параграфом 5 статьи 16 Устава и персонал Секретариата в соответствии с параграфом 4 статьи 17 Устава»[58]. В Соглашении о взаимодействии между Международным уголовным судом и ООН эти понятия приводятся уже через знак «косая черта», который употребляется в функции, близкой к союзам «*и*» и «*или*», как знак альтернативности понятий[59]. Сегодня понятие «должностное лицо» шире понятия «персонал» и включает его в себя: в Соглашении о штаб-квартире Международного уголовного суда «должностные лица» определяются как «судьи, Прокурор, заместители Прокурора, Секретарь, заместитель Секретаря **и** персонал Суда» (выделено нами. – Е.К.)[60].

Есть основания полагать, что термин «должностное лицо» используется в Римском статуте в еще более широком смысле: как «агент» суда[61]. В международном праве этот термин распространяется на «любого, кому органом организации было поручено осуществлять либо содействовать в осуществлении ее функций, будь то на возмездной или безвозмездной основе, постоянно или временно. Иными словами, агент – это любое лицо, через которое действует организация»[62]. Прокурор *amicus curiae*, безусловно, относится к числу агентов международных уголовных трибуналов. В этом качестве он имеет право на получение пропуска ООН для передвижений, связанных с его функциями.

Прокурору и заместителю Прокурора Международного уголовного суда выдаются красные пропуска ООН, которые по своим правовым характеристикам приравнены к дипломатическим паспортам, со следующей пометкой: «Предъявитель настоящего пропуска является судьей, Прокурором, заместителем Прокурора или Секретарем Суда и в отношении него

53 Article 30, Agreement on Privileges and Immunities of the International Criminal Court.

54 См. подробнее: *Копылова Е.А.* Преступления против международного уголовного правосудия: монография. М.: Бослен, 2019. С. 213–217.

55 Article 12, Negotiated Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations (Relationship Agreement ICC-UN).

56 Information Circular on the United Nations Laissez-Passer, ICC/INF/2015/008, 19 March 2015, §10.

57 ICC Staff Regulations, ICC-ASP/2/10: https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/3119BD70-DFB6-4B8C-BC17-3019CC1D0E21/140182/Staff_Regulations_120704EN.pdf.

58 Article 1(n), ICTY Headquarters Agreement.

59 См.: Article 12, Relationship Agreement ICC-UN.

60 Article 1(j), ICC Headquarters Agreement.

61 См. подробнее: *Копылова Е.А.* Преступления против международного уголовного правосудия: монография. М.: Бослен, 2019. С. 214–215.

62 Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion of 11 April 1949. *International Court of Justice Reports*. 1949. P.177: http://www.icj-cij.org·

самого или нее самой, его супруги или его супруга и лиц, находящихся на иждивении, действуют привилегии и иммунитеты, изъятия и льготы, предусмотренные в ст. 15 Соглашения о привилегиях и иммунитетах Международного уголовного суда от 9 сентября 2002 года, а также в других соглашениях или договоренностях, регулирующих привилегии и иммунитеты Суда»[63].

Сотрудникам Канцелярии Прокурора Международного уголовного суда выдаются голубые пропуска ООН, равнозначные служебным паспортам. В нем указывается следующее: «Предъявитель настоящего пропуска является должностным лицом Международного уголовного суда (Суд). Настоящий пропуск выдан с соответствии с особой договоренностью, заключенной между Генеральным секретарем Объединенных Наций и Председателем Международного уголовного суда, предусмотренной ст. 12 Соглашения о взаимодействии между Объединенными Нациями и Международным уголовным судом, согласно которой судьи, Прокурор, заместители Прокурора, Секретарь и персонал/должностные лица Канцелярии Прокурора и Секретариата по специальной договоренности между Генеральным секретарем и Судом, имеют право пользоваться пропусками Объединенных Наций в качестве действительного проездного документа в случаях, когда такое пользование признается государствами в соглашениях, регулирующих привилегии и иммунитеты Суда. К персоналу Секретариата также относится персонал Президиума и Судебных отделений, в соответствии со ст. 44 Статута, и персонал Секретариата Ассамблеи государств-членов, в соответствии с параграфом 3 приложения к резолюции ICC-ASP/2/Res.3.

Предъявитель настоящего пропуска пользуется привилегиями и иммунитетами, предусмотренными в Соглашении о привилегиях и иммунитетах Международного уголовного суда от 9 сентября 2002 года или в других соглашениях или договоренностях, регулирующих привилегии и иммунитеты Суда»[64].

Правовой режим иммунитетов и привилегий прокурора *amicus curiae*

Иммунитеты и привилегии предоставляются прокурору *amicus curiae* с момента его назначения на должность, еще до прибытия в государство, принимающее штаб-квартиру соответствующего международного уголовного трибунала. Как мы видели выше, нужда в отдельных привилегиях (например, связанных с упрощенным порядком въезда на территорию этого государства) возникает до этого момента.

Иммунитеты и привилегии предоставляются в интересах соответствующего международного уголовного трибунала, а не для целей извлечения личной выгоды. Поэтому в случае злоупотреблений они могут быть отозваны уполномоченным органом. В отношении Прокуроров международных уголовных трибуналов системы ООН и персонала их Канцелярии, приравненных к должностным лицам организации, таким правом (и обязанностью) обладает Генеральный секретарь ООН – «в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций»[65].

Иммунитеты и привилегии Прокурора Международного уголовного суда отзываются абсолютным большинством судей[66]; его заместителей и персонала Канцелярии – Прокурором[67]. Кодекс поведения Канцелярии Прокурора предусматривает, что Прокурор принимает соответствующее решение «в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитеты и привилегии препятствуют отправлению правосудия и от них можно отказаться без ущерба для цели, которую они преследуют»[68]. Там же уточняется, что Прокурор «может» лишить иммунитета сотрудника своей Канцелярии, если он «совершает деяние, содержащее признаки преступления, за совершение которого внутренним законодательством государства, компетентного осуществлять расследование и уголовное преследование, предусмотрено наказание в виде лишения свободы или другое наказание» по запросу этого государства[69].

Все ключевые решения, касающиеся назначения, досрочного прекращения полномочий прокурора *amicus curiae*, принимаются либо соответствующей Судебной палатой, либо с ее предварительного согласия. Более того, по замечанию Апелляционной палаты Международного уголовного суда по бывшей Югославии прокурор назначается для поддержания обвинения от имени Судебной палаты[70]. Следовательно, надо полагать, что право отзыва его иммунитетов и привилегий принадлежит последней. Представляется, что применительно к прокурору *amicus curiae* действуют те же основания отзыва, что и для сотрудников Канцелярий Прокуроров международных уголовных трибуналов, а именно – препятствование отправлению правосудия и несущественность для конечной цели.

63 Information Circular. *Op.cit.*, §9.

64 *Ibid.*, §10.

65 Раздел 20 Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН от 13 февраля 1946 года.

66 П. (а) ч. 5 ст. 48 Римского статута Международного уголовного суда.

67 П. (с) ч. 5 ст. 48 Римского статута Международного уголовного суда.

68 Code of Conduct for the Office of the Prosecutor, 5 September 2013, §77: https://www.icc-cpi.int/iccdocs/oj/otp-COC-Eng.pdf

69 Ibid., §80.

70 *The Prosecutor v. Florence Hartmann*, Decision on Motions to Strike and Requests to Exceed Word Limit, 6 November 2009, IT-02-54-R77.5-A, §16.

Заключение

Независимость прокурора *amicus curiae* является важнейшей гарантией справедливости уголовного процесса[71]. Европейский суд по правам человека разработал четыре критерия для оценки независимости судебных органов, которые, как представляется, применимы и к прокурорам, включая прокуроров *amicus curiae*: 1) порядок назначения; 2) продолжительность нахождения в должности; 3) наличие гарантий от внешнего давления; 4) наличие внешних признаков независимости[72].

Международно-правовые иммунитеты и привилегии призваны как раз обеспечить гарантии от внешнего давления. Мы увидели, что оптимальным подходом к определению их объема является функциональный, основанный на тезисе об одинаковом объеме иммунитетов и привилегий при одинаковых обязанностях. Как следствие, прокуроры *amicus curiae* должны пользоваться теми же иммунитетами и привилегиями, которые предоставляются в международном праве сотрудникам Канцелярий Прокуроров.

Институт прокурора *amicus curiae* является весьма эффективным механизмом борьбы с преступлениями против отправления международного уголовного правосудия, в связи с чем практика его применения имеет все шансы на дальнейшее развитие. Тем более насущным представляется разработка всеобъемлющего международно-правового регулирования этого института, включая закрепление норм о его иммунитетах и привилегиях в международно-правовых актах.

71 Статья 2 Стандартов профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров.

72 *Findlay v. The United Kingdom*, 110/1995/616/706, Council of Europe: European Court of Human Rights, 25 February 1997: https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b66d1c.html, §73.

Литература

Лысенко В.В. Институт amicus curiae в теории и практике неправительственных организаций и Европейский суд по правам человека. Российский судья. 2008. № 9. С. 38–42.

Bartholomeusz L. The Amicus Curiae before International Courts and Tribunals. Non-State Actors and International Law. 2005. Vol. 5. P. 209–286.

Crema L. Testing Amici Curiae in International Law: Rules and Practice. The Italian Yearbook of International Law. 2013. Vol. 22(1). P. 91–132.

Mochochoko Ph. The Agreement on Privileges and Immunities of the International Criminal Court. Fordham International Law Journal. 2001. Vol. 25(6). P. 638–664.

Wiik A. Amicus Curiae Before International Courts and Tribunals. Nomos/Hart, 2018.

Williams S., Woolaver H., Palmer E. The Amicus Curiae in International Criminal Justice. Hart Publishing, 2020.

References

Bartholomeusz L. The Amicus Curiae before International Courts and Tribunals. *Non-State Actors and International Law.* 2005. Vol. 5. P. 209–286. In English

Crema L. Testing Amici Curiae in International Law: Rules and Practice. *The Italian Yearbook of International Law.* 2013. Vol. 22(1). P. 91–132. In English

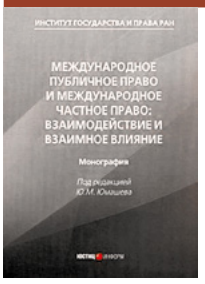
Lysenko V. V. Amicus curiae Institute in the theory and practice of the NGOs and the European Court of Human Rights. *Rossijskij sudia.* 2008. № 9. P. 38–42. In Russian

Mochochoko P. The Agreement on Privileges and Immunities of the International Criminal Court. *Fordham International Law Journal.* 2001. Vol. 25(6). P. 638–664. In English

Wiik A. Amicus Curiae before International Courts and Tribunals. Nomos/Hart, 2018. In English

Williams S., Woolaver H., Palmer E. The Amicus Curiae in International Criminal Justice. Hart Publishing, 2020. In English

ЧТО ЧИТАТЬ



Международное публичное право и международное частное право: взаимодействие и взаимное влияние. Монография

М.: Юстицинформ, 2019. 296 с.

В книге рассматриваются вопросы соотношения международного публичного и международного частного права. Проанализированы изменения в теории международного публичного и международного частного права, а также исследованы некоторые актуальные вопросы, требующие своего решения в условиях меняющегося мира. Книга предназначена для научных работников, должностных лиц органов государственной власти, студентов и аспирантов и всех интересующихся международным публичным и международным частным правом и международными отношениями.

Бекяшев К.А., Волосов М.Е. Международное право в схемах. Учебное пособие.

М.: ПРОСПЕКТ, 2019. 48 с. М., 2019 г.

В учебном пособии в удобной схематичной форме изложены основные вопросы курса «Международное публичное право». Пособие поможет усвоить и систаматизировать знания, полученные при изучении дисциплины, а также в кратчайшие сроки повторить пройденный материал при подготовке к сдаче экзамена, сформулировать примерный план экзаменационного ответа. Издание подготовлено по состоянию законодательства на октябрь 2011 г. Для студентов, аспирантов и преподавателей юридический вузов.

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-64-69

Механизм урегулирования коммерческих споров в рамках сопряжения ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс, один путь»

ЦЗЯН СЫЮАНЬ, **кандидат филологических наук, исполнительный секретарь Канцелярии по подготовке создания Комиссии по юридическим услугам для ШОС (Китай), директор Департамента сотрудничества**
Центр международной юридической подготовки и сотрудничества для ШОС (Китай) (201701, КНР, Шанхай, район Цинпу, проспект Вайцинсун, 7989). E-mail: siyuanjiang@126.com
ГАНЬ ЧЖУНЪЯН, **магистрант**
Шанхайский университет политики и права (201701, КНР, Шанхай, район Цинпу, проспект Вайцинсун, 7989). E-mail: 752617287@qq.com

Аннотация: Процесс сопряжения китайской инициативы «Один пояс, один путь» и концепции развития ЕАЭС вступил в новую стадию – переход от сотрудничества по проектам к систематизации. Создание межрегионального механизма урегулирования коммерческих споров является насущной необходимостью разрешения разногласий в сфере торговли, а также важной гарантией дальнейшего развития торгово-экономического сотрудничества и слаженного взаимодействия стран. В статье даны рекомендации по созданию механизма урегулирования коммерческих споров в рамках сопряжения строительства Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП). Для создания оптимального и эффективного механизма урегулирования разногласий в сфере международной торговли можно обратиться к практике Международного коммерческого арбитражного суда КНР, поощрять поддержку механизма разрешения коммерческих споров.
Благодарность: Программа целевого фонда Центра международной юридической подготовки и сотрудничества для ШОС (Китай) 2018 г. (18SHJD017).
Ключевые слова: сопряжение ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс, один путь», механизм урегулирования коммерческих споров, международная коммерческая медиация

Статья поступила в редакцию 11 мая 2020 года.

Сыюань Цзян, Гань Чжунъян Механизм урегулирования коммерческих споров в рамках сопряжения ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс, один путь». *Государственная служба*. 2020. № 3. С. 64–69.

MECHANISM FOR THE SETTLEMENT OF COMMERCIAL DISPUTES WITHIN THE FRAMEWORK OF CONJUGATION OF THE EEU AND THE CHINESE INITIATIVE 'ONE BELT, ONE ROAD'

JIANG SIYUAN, **Cand. Sci. (Philology), Executive Secretary of the Office for the Preparation of the establishment of the Legal Services Commission for the SCO (China), Director of the Cooperation Department**
Center for International Legal Training and Cooperation for the SCO (China). (7989, Weizinsun Avenue, Qingpu District, Shanghai, 201701, China). E-mail: siyuanjiang@126.com
GAN ZHONGYANG, **Undergraduate**
Shanghai University of Politics and Law. (7989, Weizinsun Avenue, Qingpu District, Shanghai, 201701, China). E-mail: 752617287@qq.com

Abstract: The process of integrating the Chinese initiative 'One Belt, One Road' and the EEU development concept has entered a new stage – the transition from project cooperation to systematization. The creation of an inter-regional mechanism for the settlement of commercial disputes is an urgent need to resolve disagreements in the field of trade, as well as an important guarantee of the further development of trade and economic cooperation and coordinated interaction of countries. The article gives recommendations on the creation of a mechanism for the settlement of commercial disputes within the framework of interfacing the construction of the Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt.
Acknowledgment: Center for International Legal Training and Cooperation Trust Fund Program for SCO (China) 2018 (18SHJD017).
Keywords: conjugation of the EEU and the Chinese initiative 'One Belt, One Road', mechanism for the settlement of commercial disputes, international commercial mediation

The article was received on May 11, 2020.

Siyuan Jiang, Zhongyang Gan. Mechanism for the settlement of commercial disputes within the framework of conjugation of the EEU and the Chinese initiative 'One Belt, One Road'. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 3. P. 64–69. In Russian

Введение

Важными составляющими китайско-российского сотрудничества являются согласованные усилия по сопряжению концепции развития Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и инициативы «Один пояс, один путь». В подписанном в июне 2019 года «Совместном заявлении Российской Федерации и Китайской Народной Республики о развитии отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, вступающих в новую эпоху» отмечается, что стороны подтверждают намерение предпринимать согласованные усилия по взаимному сопряжению процессов строительства ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс, один путь», на основе достигнутых результатов в экономическом сотрудничестве оказывать всемерное содействие по формированию системы устойчивых экономических связей в Евразии. Дальнейшее развитие российско-китайских отношений послужит на благо не только народов двух стран, но и всего региона в целом. С формированием новых межрегиональных связей увеличивается объем торговли, а следовательно (как свидетельствует статистика), количество возникающих инвестиционных, коммерческих споров также неуклонно возрастает. Изучение путей создания оптимального и эффективного механизма урегулирования разногласий имеет большое практическое значение для развития торгового сотрудничества между странами и для сопряжения концепции развития ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс, один путь».

Сопряжение китайской инициативы «Один пояс, один путь» и концепции развития ЕАЭС

«Один пояс, один путь» – инициатива международного сотрудничества, выдвинутая китайским правительством, основанная на принципах мира, добросовестного выполнения международных обязательств, взаимной выгоды, равноправия, открытости и инклюзивности, с целью содействия общему развитию и достижению всеобщего процветания. В рамках Евразийского экономического союза, в состав которого входят Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия, созданы условия для обеспечения свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведения скоординированной, согласованной и единой политики в различных отраслях экономики. В ряду целей и задач китайской инициативы и ЕАЭС – осуществление свободной торговли, упрощение процедур торговли товарами между странами путем устранения излишних барьеров, разворачивание сотрудничества по конкретным инфраструктурным проектам. Сопряжение китайской инициативы с деятельностью Евразийского экономического союза отмечается факторами удобного географического положения государств-членов ЕАЭС, экономической взаимодополняемости и наличия единой согласованной цели.

В мае 2015 года было подписано «Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути»[1]. В июне 2016 года во время визита Президента Российской Федерации Владимира Путина по приглашению Председателя Китайской Народной Республики Си Цзиньпина в КНР главы двух государств выступили с совместным заявлением, в котором отметили значимость Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой[2]. В мае 2018 года в Астане было достигнуто «Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) и Китайской Народной Республикой (КНР)». 25 октября 2019 года премьер-министр КНР Ли Кэцян с главами правительств стран-членов ЕАЭС (Российской Федерации, Республики Казахстан, Республики Беларусь, Кыргызской Республики и Республики Армения) приняли совместное заявление по случаю вступления в силу «Соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве между ЕАЭС и Китайской Народной Республикой от 17 мая 2018 года»[3]. Исходя из потребностей реальной обстановки, благодаря содействию со стороны глав государств сопряжение китайской инициативы «Один пояс, один путь» и концепции развития ЕАЭС достигло существенного прогресса. Данное Соглашение явилось первым важным институциональным соглашением между Китаем и Евразийским экономическим союзом с точки зрения экономических и торговых отношений. Соглашение ознаменовало собой вступление Китая и стран-членов ЕАЭС в новую стадию – переход от сотрудничества по отдельным проектам к системному взаимодействию.

Значение создания механизма урегулирования коммерческих споров между Китаем и государствами-членами ЕАЭС

Отлаженные механизмы разрешения разногласий играют важную роль в стимулировании развития экономического сотрудничества, а также являются ключевыми в процессе урегулирования экономических споров, возникающих в ходе экономического и торгового сотрудничества между Китаем и странами ЕАЭС. В настоящее время торгово-инвестиционное взаимодействие, создание индустриальных парков и трансграничных зон экономического сотрудничества, укрепление бизнес-партнерства в области логистики и транспортной инфраструктуры, валютно-финансовая деятельность, глобальная торговля и управление инвестициями стали приоритетными направлениями в стыковке строительства «Одного

1 http://www.kremlin.ru/supplement/4971
2 http://www.kremlin.ru/supplement/5100
3 http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/25-10-2019-4.aspx

пояса, одного пути» и ЕАЭС. Неизбежным выбором для Китая и стран ЕАЭС в целях обеспечения устойчивого и здорового развития торгово-экономической и инвестиционной деятельности становится принятие решения на основе консенсуса государств о создании механизма по урегулированию прогнозируемых спорных ситуаций, стандартизации процедур и способов разрешения коммерческих разногласий, их институционализации и легализации.

Толчком к созданию механизма урегулирования споров послужила потребность в справедливом, профессиональном и эффективном разрешении инвестиционных и коммерческих споров. С ростом и развитием торгово-экономической и инвестиционной деятельности между Китаем и государствами-членами ЕАЭС увеличивается и количество коммерческих, инвестиционных споров. Однако из-за существующих политических, экономических и культурных особенностей правовые системы государств отличаются друг от друга. Инвестиционные споры представляют собой относительно сложную категорию. Справедливое и разумное урегулирование споров данного типа, защита прав и интересов инвесторов входят в состав мер по упрощению процедур осуществления инвестиций. Не все страны ЕАЭС являются членами ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes). При отсутствии сложившегося единого механизма урегулирования инвестиционных споров, такого как у членов Соглашения NAFTA (North American Free Trade Agreement) и ЕС (European Union), в случае возникновения торговых споров между инвестором и принимающей страной приходится прибегать к дипломатическим средствам. Вопрос выбора применимого права и юрисдикции для урегулирования инвестиционных и коммерческих споров при существующих различиях в законодательстве ставит перед Китаем и государствами ЕАЭС задачу создания эффективного, удобного, быстрого и недорогого механизма по разрешению спорных ситуаций [Се Сяогуан, Шэн Гуаньшэн, 2017].

Создание международного механизма урегулирования коммерческих споров – требование справедливой и упорядоченной правовой среды современного общества

В настоящее время наиболее зрелым внесудебным способом ликвидации коммерческих разногласий является сочетание состязательной процедуры арбитража (International Commercial Arbitration) и согласительной процедуры медиации (International Commercial Mediation). Эта модель разрешения споров отличается стабильностью, справедливостью и транспарентностью. Большинство государств ЕАЭС, являясь участниками Нью-Йоркской конвенции[4] (Конвенция Организации Объединенных Наций о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, заключена в Нью-Йорке в 1958 году), разработали собственные внутренние арбитражные законы, опираясь на Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международном торговом арбитраже[5]. Китай и Казахстан одними из первых стран подписали принятую в декабре 2018 года Конвенцию Организации Объединенных Наций о международных мировых соглашениях, достигнутых в результате медиации, известную также как «Сингапурская конвенция о медиации»[6]. Все это заложило хорошую основу для дальнейшего сотрудничества в области создания механизма урегулирования коммерческих споров между Китаем и государствами ЕАЭС.

Создание механизма урегулирования споров заключается в удовлетворении потребностей субъектов коммерческой деятельности различных стран в защите своих законных прав и интересов. Из-за специфики реализации концепции верховенства закона в различных условиях, нестабильной политической ситуации в отдельных странах, разных судебных систем некоторые коммерческие и инвестиционные споры не получают должного своевременного и эффективного урегулирования через традиционные каналы разрешения разногласий, нанося сторонам невозместимый ущерб [Чжи Пин, 2017]. Поэтому для субъектов коммерческой деятельности различных стран имеет большое практическое значение эффективная защита собственных законных прав и интересов путем создания единого, справедливого и эффективного механизма урегулирования споров для уменьшения и устранения всех видов рисков и конфликтов в процессе трансграничной инвестиционной и коммерческой деятельности во избежание крупных экономических потерь.

Принципы эффективного действия механизма урегулирования коммерческих споров в рамках сопряжения ЕАЭС и ЭПШП

Твердое следование принципам взаимных консультаций, совместного строительства и использования результатов сотрудничества – обязательное условие эффективной работы в рамках сопряжения Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути. В существующем механизме урегулирования международных споров наличествуют некоторые не совсем обоснованные положения, не соответствующие правовым системам, правовым обычаям и социокультурным ценностям большинства государств-членов ЕАЭС и Китая. Поэтому создание механизма разрешения споров должно отражать дух взаимных консультаций, совместного строительства и использования результатов сотрудничества по совместным проектам с учетом интересов и потребностей каждой из сторон, отражая при этом право-

4 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2692/

5 https://base.garant.ru/10135203/

6 https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ru/v1808436_ru.pdf

вые обычаи, социокультурные ценности, мудрость и творческий подход всех вовлеченных стран, обеспечивая гарантированную безопасность многосторонней торговой и инвестиционной деятельности в регионе для достижения взаимной выгоды и совместного выигрыша.

Соблюдение принципов справедливости, эффективности и удобства. Необходимо изучить полезный опыт существующих механизмов международного урегулирования споров, заимствовать его квинтэссенцию, доработать недостатки, создать новый механизм по урегулированию международных инвестиционных и коммерческих споров, который соответствовал бы характерным особенностям стран ЕАЭС и Китая и получил всеобщее признание (таким образом добиться справедливого, высокоэффективного, удобного урегулирования трансграничных коммерческих споров, возникающих в результате торгово-экономических обменов и инвестиционной деятельности).

Уважение принципа автономии воли сторон. Уважать право сторон различных государств при заключении договора выбирать по своему усмотрению способы разрешения споров, а также то право, которое будет регулировать их взаимоотношения (законодательство их собственной или третьей страны), активно применять и соблюдать положения международных договоров и обычаев, защищать законные права и интересы сторон на равной основе.

Принцип диверсификации способов разрешения споров. Принимая во внимание разнообразие субъектов коммерческой деятельности, типов споров и различия между национальным законодательством, моделями юстиции, правовой культурой государств, по мнению авторов, необходимо активно развивать и совершенствовать механизм, гарантирующий предоставление услуг по урегулированию споров с помощью медиации, арбитража и судебного примирения, с тем чтобы удовлетворить потребности Китая и стран ЕАЭС в разрешении разнообразных споров. Путем формирования механизма урегулирования инвестиционных и коммерческих споров создать стабильную, справедливую, транспарентную деловую среду.

Создание платформы по урегулированию споров по принципу «единого окна»

С ростом международной торговли возросло и значение разрешения коммерческих споров, среди основных тенденций можно отметить интернационализацию (включая развитие трансграничной коммерческой медиации и арбитража), а также тенденцию к более узкой специализации (например, создание международных коммерческих арбитражных судов). Интеграция судебного разбирательства, медиации, арбитража – явление, возникшее в последние годы, когда границы между процедурами начинают постепенно «стираться». Например, в Международном коммерческом суде Сингапура (Singapore International Commercial Court, SICC) работают приглашенные иностранные судьи, иностранные юристы могут представлять интересы сторон в суде. Участники спора могут отказаться от своего права на опротестовывание вынесенного постановления. Решения Суда Дубайского международного финансового центра (Dubai International Financial Centre, DIFC) могут признаваться и исполняться как арбитражные. ЕС выступил с предложением о создании Международного инвестиционного суда и выразил надежду на то, что постановления, вынесенные данным органом, будут иметь характер арбитражного решения, признаваться и приводиться в исполнение в соответствии с Нью-Йоркской конвенцией. В январе 2018 года Китай выпустил «Рекомендации по созданию механизма урегулирования коммерческих споров в рамках реализации инициативы “Один пояс, один путь”». В документе предлагается содействовать созданию диверсифицированного механизма с обеспечением прочной гарантии плюрализма в урегулировании разногласий, который бы объединил различные процедуры судебного примирения, медиации и арбитража, а также сформировать удобный, высокоэффективный Центр урегулирования споров по принципу «единого окна», который сочетал бы в себе регламент ADR и процедуры судебного разбирательства и представлял собой качественно новую, инновационную платформу решения споров.

Для упрощения, ускорения процессов разрешения споров и сокращения операционных издержек КНР совместно с государствами-членами Евразийского экономического союза может создать ряд центров урегулирования споров на территории Китая или в других странах, согласно достигнутым договоренностям, где были бы собраны коммерческие суды, коммерческий арбитраж и органы медиации. В таком центре при заключении соглашения стороны могли бы по своему усмотрению выбрать любой способ урегулирования споров (судебный процесс, арбитраж или медиацию) через механизм внутренней координации. Участники спора могут также принять решение о выборе медиации в процессе арбитража или судебного разбирательства. Различные механизмы могут комбинироваться, образуя тем самым «замкнутый цикл». Медиация является наиболее предпочтительной формой разрешения споров, особенно для субъектов коммерческой деятельности, так как позволяет снизить судебные издержки.

Для повышения привлекательности и жизнеспособности платформы, создаваемой по принципу «единого окна», при планировании системы организации необходимо: уточнить списки участвующих организаций (судов, арбитража и медиации), условия передачи дел и распределения расходов; изучить и обобщить опыт Международного инвестиционного суда ЕС (на основании экспертного заключения с согласия сторон постановления могут признаваться и исполняться в качестве арбитражных решений);

изучить процедуры медиации, обмена доказательствами, судебных заседаний в режиме онлайн (применение информационных технологий в едином механизме разрешения споров).

Поддержка создания механизмов международной коммерческой медиации

Процедура медиации в Китае имеет тысячелетнюю историю, так как объединила житейские представления о посредничестве с концепцией традиционной культуры о гармонии как ценности. Данный «восточный опыт» все больше воспринимается международным сообществом как универсальный способ разрешения споров. Медиация имеет уникальные преимущества при разрешении коммерческих споров благодаря ее неконфронтационному характеру переговоров, принципам конфиденциальности, равноправия сторон, беспристрастности и независимости. Выбор данного способа ликвидации спора позволяет участникам значительно снизить судебные издержки (по сравнению с другими формами). Странам следует расширить поддержку международной коммерческой медиации ради преодоления политических препятствий и институциональных ограничений, возникающих в процессе развития отношений, поощрять участие в урегулировании споров отечественных и иностранных экспертов по правовым вопросам, в совершенстве владеющих международным правом, нормами международной торговли и иностранными языками.

Во-первых, необходимо провести работу по дальнейшему созданию международных организаций коммерческой медиации и соответствующих платформ. Во главе с Центром медиации Китайского совета по продвижению международной торговли Китайской Международной Торговой палаты (China Council for the Promotion of International Trade, CCPIT), Международным Центром коммерческой медиации (Пекин) необходимо укреплять сотрудничество между организациями коммерческой медиации Китая и стран Евразийского экономического союза. Создание единой платформы медиации будет способствовать разрешению трансграничных коммерческих споров между КНР и ЕАЭС, а также обеспечит высококачественные и эффективные услуги по коммерческой медиации для юридических и физических лиц в области инвестиций, финансов, ценных бумаг, производных финансовых инструментов, страхования, недвижимости, строительных подрядов, передачи технологий, прав интеллектуальной собственности, международной торговли.

Во-вторых, необходимо усовершенствовать механизм международной медиации в коммерческих спорах. Опираясь на передовые практики «Конвенции о признании и исполнении иностранных арбитражных решений», «Директивы Европейского Парламента и Совета относительно некоторых аспектов медиации в гражданских и коммерческих делах», «Конвенции Организации Объединенных Наций о международных мировых соглашениях, достигнутых в результате медиации», изучить рабочие механизмы медиации между Китаем и странами-членами Евразийского экономического союза; стандартизировать навыки и знания (квалификацию) специалистов в области медиации (медиаторов) в регионе, стандарты и правила процедуры коммерческой медиации государств-членов ЕАЭС и Китая, а также содействовать соблюдению действующих соглашений о взаимном признании и исполнении процедур коммерческой медиации. Необходимо также укреплять систему международной коммерческой медиации, создавать бренд данной формы разрешения споров в регионе, развивать профессиональные преимущества юристов, привлекать специалистов в области юриспруденции, экономики, международной торговли в качестве экспертов и медиаторов, а также предоставлять профессиональные консультации и услуги в данной сфере.

В-третьих, обратить внимание на выбор и применение методов медиации, провести работу по классификации в отношении споров в сфере сотрудничества по дальнейшему торгово-экономическому развитию, выделить общие для аналогичных случаев и опробованные на практике эффективные методы, такие как совместная медиация, баланс интересов, метод подсказок, зафиксировать данные методы медиации для разрешения похожих дел из одной категории, сформировать конкретный план действий, чтобы изучить и выделить более узкоспециализированные, стандартизированные методы разрешения конфликтов в региональном экономическом и торговом сотрудничестве [Цао Пин, 2016].

Создание межрегиональной системы регулирования социального кредита (системы социального рейтинга)

В международной экономической деятельности особое внимание уделяется «принципу добросовестности» (добросовестности исполнения заемщиками обязательств по кредитам), «деловая репутация» имеет огромное значение в осуществлении эффективного развития коммерческой деятельности субъектов [Ван Ивэй, 2016]. В соответствии с положениями главы 5 «Правил международной медиации кредитных споров в системе стандартов международного социального рейтинга SA8000», сторона-нарушитель несет ответственность за риск огласки вынесенных в отношении нее жалоб, кредитного предупреждения и нарушения договоров. Это очень серьезное наказание для предприятий, не выполняющих условий мирового соглашения, которое может повлечь упущенные экономические выгоды. Бизнесмены всячески стараются избежать рисков, поэтому, если к нарушителю применяется мера взыскания по обнародованию проступков, подрыву репутации, это, несомненно, увеличит их экономические потери, тем самым поможет эффективно сократить количество

нарушений договоров и отказов выполнять мировое соглашение. Поэтому путем создания соответствующего механизма крайне необходимо сделать максимально честным и заслуживающим доверия участие данных субъектов в коммерческой деятельности.

В этом отношении Китай и страны ЕАЭС могут создать межрегиональную систему регулирования социального кредита (систему социального рейтинга) и подписать соответствующие договоры. В случае нарушения кредитного договора и отказа исполнять мировое соглашение или арбитражное решение в качестве дисциплинарного взыскания по отношению к субъектам коммерческой деятельности может быть применено наказание в виде соответствующей записи в кредитной истории, вычета баллов в системе (ухудшение кредитного рейтинга), наложения кредитного ограничения, – в целях реализации принципа добросовестного исполнения обязательств участниками коммерческой деятельности.

Литература

Ван Ивэй. «Один пояс, один путь»: возможности и вызовы. Изд-во «Жэньминь чубаньшэ», 2016.

Се Сяогуан. Шэн Гуаньшэн. Вызовы и ответная стратегия в процессе сопряжения Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути. *Вестник Ляонинского университета*. 2017. № 2.

Цао Пин. Исследования по вопросу об инновациях правового механизма предотвращения рисков в торгово-экономическом сотрудничестве между Китаем и АСЕАН: с точки зрения исследований превентивных мер по предотвращению рисков в торгово-экономическом сотрудничестве между автономным районом КНР Гуанси и странами АСЕАН. *Reformation & Strategy.* 2016. № 9.

Чжи Пин. Оценка реализации Экономического пояса Шелкового пути и развития российско-китайского сотрудничества. *Исследования Восточной Европы и Центральной Азии.* 2017. № 1.

References

Cao Ping. Research on the Innovation of Legal Mechanism for Risk Prevention of China-ASEAN Regional Economic and Trade Cooperation-Taking the Risk Prevention of Economic and Trade Cooperation between Guangxi and ASEAN Countries as a Research Perspective [J]. *Reform and Strategy*. 2016. № 9. In Chinese

Wang Yiwei. The Belt and Road Initiative: Opportunities and Challenges [M]. People's Publishing House 2016 edition. In Chinese

Xie Xiaoguang, Sheng Guansheng. «Challenges and Countermeasures in the Connection between the Silk Road Economic Belt and the Eurasian Economic Union». *Journal of Liaoning University*. 2017. № 2. In Chinese

Zhi Ping. Evaluation of the Silk Road Economic Belt and Sino-Russian cooperative research [J]. Russian Eastern European Central Asian Studies. 2017. № 1. In Chinese

ОФИЦИАЛЬНО

19 мая 2020 года Президент Российской Федерации Владимир Путин в режиме видеоконференции принял участие в заседании Высшего Евразийского экономического совета.

Он отметил, что «все мы заинтересованы в том, чтобы обеспечить динамичное развитие нашего объединения. Оно работает уже более пяти лет, приносит ощутимую отдачу всем нашим государствам, способствует решению важнейших задач по развитию национальных экономик, повышению уровня жизни наших граждан».

Именно на это ориентирован подготовленный проект Стратегии развития евразийской экономической интеграции на перспективу до 2025 года. В нём ставятся комплексные задачи по завершению формирования общего рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы, совершенствованию таможенного и административного регулирования, формированию цифрового пространства.

«Стратегия закладывает основу для активизации процессов импортозамещения, промышленной локализации и продвижения совместных инициатив с высокой интеграционной составляющей. В наших странах должны быть созданы новые производственные мощности, обеспечивающие продовольственную безопасность, выпуск товаров первой необходимости, другой критически важной продукции».

Президент подчеркнул, что важно и далее проводить работу, направленную на укрепление взаимовыгодного экономического сотрудничества Евразэс с заинтересованными зарубежными партнёрами.

С союзом уже установили тесные прямые контакты многие государства и интеграционные структуры, и их круг постоянно растёт. В активе Евразэс международные соглашения с Китаем, Вьетнамом, Ираном, Сербией, Сингапуром, на продвинутом этапе находится переговорный процесс с Израилем и Египтом, запущены торговые консультации с Индией.

«Конечно, стоит уделять первостепенное внимание поддержанию различных форматов диалога и с другими партнёрами, прежде всего по СНГ, расширять связи с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии и Шанхайской организацией сотрудничества. Убеждён, что совместная работа с этими крупнейшими региональными объединениями, а также продолжение усилий по сопряжению деятельности Евразэс с реализацией китайской инициативы «Один пояс, один путь» позволит в перспективе реализовать проект создания большого евразийского партнёрства».

Источник:
http://kremlin.ru/events/president/news/63367

НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-70-76

Отдельные вопросы формирования административно-правового статуса Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации

ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА ЛЕСНЫХ, **старший преподаватель кафедры предпринимательского права Институт экономики, управления и права ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет» (125993, Российская Федерация, Москва, ГСП-3, Миусская площадь, 6). E-mail: alesnykh@yandex.ru**

Аннотация: Предмет исследования статьи – административно-правовой статус Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. Критический анализ некоторых, не вполне удачных, по мнению автора, положений федерального закона «О Судебном департаменте» выявляет тенденцию развития правового статуса Департамента, не выходящую за пределы узкоутилитарной реализации функций финансового, материально-технического и кадрового обеспечения реального доступа к правосудию.

На основе анализа научно-практической литературы, нормативного материала автором выявлено противоречие между признаваемой в литературе некоторой неопределенностью правового статуса, с одной стороны, и адекватной и эффективной работой, соответствующей стоящим перед Департаментом задачам, с другой. В правовом регулировании деятельности Департамента выявлены явные противоречия и пробелы, требующие коррекции. Так, определение Департамента «при» Верховном суде Российской Федерации ставит его формально и юридически, с точки зрения буквального толкования закона, в прямое административное подчинение. Для обеспечения полной самостоятельности Судебного департамента как «внесистемного», находящегося вне ветвей власти, государственного органа предложено вывести его из подчинения Верховного суда Российской Федерации в части кадровых вопросов с назначением руководителя Департамента указом Президента Российской Федерации по представлению Совета судей.

Ключевые слова: Судебный департамент, административно-правовой статус, судебная система, Верховный суд Российской Федерации, обеспечение судов

Статья поступила в редакцию 24 сентября 2019 года.

Лесных Е.А. Отдельные вопросы формирования административно-правового статуса Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. *Государственная служба.* 2020. № 3. С. 70–76.

CERTAIN ISSUES OF THE FORMATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE JUDICIAL DEPARTMENT AT THE SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

ELENA A. LESNYKH, **senior lecturer, Department of business law**
Institute of Economics, Management and Law, Russian State University for the Humanities (6, Miusskaya pl., GSP-3, Moscow, Russian Federation, 125993). E-mail: alesnykh@yandex.ru

Abstract: The subject of this article is the administrative and legal status of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation. A critical analysis of some provisions of the Federal law 'On the Judicial Department', which are not quite successful, in the author's opinion, reveals a trend in the development of the legal status of the Department, which does not go beyond the narrowly utilitarian implementation of the functions of financial, material, technical and personnel support for real access to justice.

Based on the analysis of scientific and practical literature, normative material, the author reveals a contradiction between the recognized in the literature some uncertainty of legal status, on the one hand, and adequate and effective work that corresponds to the tasks facing the Department, on the other. There are obvious contradictions and gaps in the legal regulation of the Department's activities that require correction. Thus, the definition of the Department 'under' the Supreme Court of the Russian Federation puts it formally and legally, in terms of literal interpretation of the law, in direct administrative subordination. To ensure full independence of the Judicial Department as 'non-systemic' beyond the branches of government, public authority proposed to withdraw it from the jurisdiction of the Supreme Court in personnel matters with the appointment of the Head of Department by the decree of the President of Russia on representation of the Council of judges.

Keywords: Judicial Department, administrative and legal status, judicial system, Supreme Court of the Russian Federation, court support

The article was received on September 24, 2019.

Lesnykh E.A. Certain issues of the formation of the administrative and legal status of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 3. P. 70–76. In Russian

Введение

Вопросы формирования или развития административно-правового статуса Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации до настоящего времени и в теории, и на практике разрешаются неоднозначно, хотя и в общем направлении отнесения его к государственным органам [Рыбкина, 2017. С. 119] и решения задач «сокращения текущих расходов без ущерба качеству» материального и организационного обеспечения правосудия [Бандурко, 2018. С. 22].

Современная теория административного права предлагает широкое разнообразие позиций, определяющих понятия «правовой статус» и «правовое положение», что размывает четкость характеристики правового состояния субъекта. Юридическое понятие «статус» традиционно объясняется как состояние или положение субъекта (явления) [Тихомирова, Тихомиров, 2016. С. 818]. В нашем случае речь идет о правовом положении государственного органа, являющемся полем оживленной научной дискуссии, в которую мы в рамках данной статьи входить не собираемся. Укажем лишь на определенное теоретическое упрощение, выраженное в приведении понятий «правовой статус», «правовое положение». В контексте предмета рассмотрения данной статьи мы постараемся исходить из предположения, что указанные правовые категории едины. В ходе исследования административно-правового статуса Судебного департамента мы рассматриваем все аспекты его деятельности, в особенности правоприменительной, его правовой статус, определяемый нормами действующего законодательства, его функции, его компетенции. Исходя из того, что компетенции есть полномочия, следовало бы считать их совокупностью прав и обязанностей [Лазарев, 1972. С. 27].

Наличие специального федерального закона говорит об особенном статусе Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации

В научной среде высказывается мнение, что Судебный департамент входит в систему органов исполнительной власти [Безлепкина, 2012. С. 42–44], но есть и те, кто выделяет как его регулирующую роль, так и некую подконтрольность в системе органов судебной власти, анализируя пробелы и несовершенства данного нормативного акта [Миронов, 2011]. Отсутствие определенности, противоречивость многочисленных суждений порождают ситуацию, когда действительно «трудно сделать однозначный вывод о правовом статусе Судебного департамента» [Сюкияйнен, 2008. С. 348], который, согласно действующей структуре и классификации федеральных органов исполнительной власти, не входит в эту структуру, определенную Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года № 636 (редакция от 19 марта 2013 года) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Иными актами перечень федеральных органов исполнительной власти не установлен, а наличие специального федерального закона говорит об особенном статусе данного органа.

Вопрос о формулировке, почти уникальной для российского законодательства, официального наименования Судебного департамента в Федеральном законе Российской Федерации от 8 января 1998 года № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (далее – ФЗ «О Судебном департаменте»), вторая часть которого содержит уточнение – «при Верховном Суде Российской Федерации», неоднократно обсуждался как представителями научного сообщества, так и юристами-практиками. Такое формулирование, скорее, подходит подведомственному учреждению или иному подчиненному субъекту, в связи с чем Судебный департамент, который с точки зрения закона является независимым федеральным государственным органом, зачастую рассматривается как некая структура, подчиненная или входящая в состав Верховного суда Российской Федерации или систему федеральных судов. С другой стороны, продекларированная в ФЗ «О судебном департаменте» властная, организационная, финансовая и иная независимость ставится под вопрос, когда мы читаем этот закон и узнаем порядок назначения руководителя данного органа, а также иные аспекты его деятельности. В частности, в соответствии со статьей 8 Федерального закона Российской Федерации от 8 января 1998 года № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», генеральный директор Судебного департамента, как и его заместители, назначается на должность и освобождается от должности председателем Верховного суда Российской Федерации по представлению Совета судей Российской Федерации. При этом Судебный департамент и его руководитель не находятся в каких-либо административных отношениях ни с Верховным судом Российской Федерации, ни с председателем Верховного суда Российской Федерации. Судебный департамент вообще не имеет никаких полномочий или обязанностей в отношении Верховного суда Российской Федерации, поскольку даже организационное и иное обеспечение он осуществляет только в отношении всей системы судов общей юрисдикции, военных судов и мировой юстиции, за исключением Верховного суда Российской Федерации. Так что имел в виду законодатель, когда указал, что Судебный департамент существует при Верховном суде Российской Федерации?

Неоднозначность правового положения Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации

В наименовании органов и организаций в совре-

менной системе власти предлог «при» используется для обозначения отраслевой или ведомственной принадлежности в основном двух типов структур. Во-первых, это образовательные организации (например, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации), во-вторых, это общественные советы при органах исполнительной власти. В этой связи вызывает большие сомнения правомерность нахождения каких-либо структур «при» судах, которые в современной политико-правовой доктрине позиционируются как наиболее (максимально) независимые от какого бы то ни было влияния. Отсюда ситуация, когда один формально независимый орган (создававшийся как гарант независимости судебной системы) находится «при» другом органе, выглядит противоестественно.

Такого рода путаница возникла в результате политического компромисса конца 1990-х годов [Сюкияйнен, 2008. С. 348; Кузнецова, 2013. С. 30–33]. В современных условиях при уточнении статуса Судебного департамента потребуется корректировка закона, но тогда неизбежно возникнет вопрос: если не «при», то где его место?

Существует оригинальное суждение о необходимости выделения некоторых публичных органов, принадлежность которых к законодательной, исполнительной или судебной власти не определена (Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия, Администрация Президента Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации), в отдельную группу государственных органов с «особым статусом» [Агапов, 2016. С. 122; Козлова, Кутафин, 2015. С. 329; Баглай, 2017. С. 399].

Важно, что при наличии всего этого многообразия в терминологии Судебный департамент никем из упомянутых ученых не был отнесен к органам государственной власти с особым статусом. Обсуждался статус Администрации Президента Российской Федерации [Бахрах, Россинский, Старилов, 2012. С. 276], Счетной палаты Российской Федерации [Козлова, Кутафин, 2015. С. 329], но вопрос о правовом положении Судебного департамента не казался таким актуальным и значимым, поскольку только один факт его создания в 1998 году расценивался как огромный шаг на пути к реальной независимости судебной системы России. Сегодня Судебный департамент ежегодно рассматривает огромное количество жалоб на действия судей и нарушения в работе судебных органов, однако не имеет (и оправданно не должен иметь) полномочий рассмотрения их по существу. Но формулировка названия «Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации» сбивает с толку тех, кто ищет защиты в случае нарушения прав на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, неминуемо имеющих место в работе всех звеньев судебной системы Российской Федерации.

В самом законе Судебный департамент указан как «федеральный государственный орган», а не «орган государственной власти», что также вносит неоднозначность при определении его статуса. Например, ученый-правовед, председатель Конституционного суда Российской Федерации с 1997 по 2003 год, доктор юридических наук, член-корреспондент РАН М.В. Баглай считает эти термины синонимами, хотя и со сложно понимаемым смыслом второго термина. Есть и те, кто предлагает подчинить Судебный департамент напрямую главе российского государства с целью «укрепления независимости судей» [Вдовенков, 2004. С. 13].

Согласно статье 1 ФЗ «О Судебном департаменте», Судебный департамент отнесен к федеральным государственным органам власти, однако указание на соответствующую ветвь власти в законе отсутствует.

Применительно к предмету данной работы считаем целесообразным под органом власти понимать подсистему системы органов государственной власти, сегментируемую на государственных служащих, реализующих определенную специальную функцию власти, обладающую компетенцией и способностью нести установленную законом ответственность. В широком смысле Судебный департамент может быть отнесен как к тем, так и к другим.

Произошедшая с принятием ФЗ «О Судебном департаменте» передача функций по финансовому, материально-техническому, кадровому и информационному обеспечению деятельности судов общей юрисдикции от Министерства юстиции Российской Федерации новому федеральному органу означала не просто создание нового органа, а символизировало свершившееся реальное отделение судебной власти от исполнительной, ее автономизацию [Безлепкина, 2012. С. 54].

Финансирующий орган лишен права контролировать того, кого финансирует

С момента учреждения Судебного департамента судейское сообщество впервые в российской истории получило полномочия по контролю над своим бюджетом, что, по существу (в организационной и материально-финансовой части), стало практической реализацией принципа разделения властей, закрепленного в статье 10 Конституции Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1998 года № 1699-р Судебный департамент был включен в перечень прямых получателей (главных распорядителей) средств федерального бюджета (код бюджетополучателя – 438), чьи полномочия определены статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации. К получателям федеральных бюджетных средств, которым в дальнейшем Судебный департамент как главный

распорядитель доводит лимиты бюджетных обязательств, согласно статьям 152 и 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ФЗ «О Судебном департаменте», относятся федеральные суды (верховные суды субъектов, окружные (флотские) военные суды, арбитражные суды, специализированные арбитражные суды), мировые судьи, органы судейского сообщества, органы и учреждения Судебного департамента.

При этом мы наблюдаем редкий в административной практике феномен, когда финансирующий орган лишен права контролировать того, кого он финансирует. Получив право на финансирование судов, Судебный департамент оказался не вправе влиять на их деятельность. В соответствии со статьей 4 ФЗ «О Судебном департаменте», этот орган «не вправе вмешиваться в осуществление правосудия», может либо довести лимиты бюджетных обязательств, либо отозвать их, и только при наличии правовых оснований с точки зрения правовой обоснованности и законности расходования этих денежных средств.

Сложившееся исторически из потребностей оптимальной организации российской судебной системы предназначение Судебного департамента состоит в создании условий независимого и эффективного отправления правосудия. Понятие «эффективности правосудия», активно обсуждавшееся с середины 1990-х годов (в части возможности применения экономического понятия «эффективность» в юриспруденции) и признанное в начале 2000-х годов [Батова, Ботова, Ведерникова, 2001. С. 23], сегодня в основном определено. Однако полагаем, что более полезным является общее, концептуальное понимание того, что «при эффективном правосудии, решения предсказуемы» [Кация, 2011. С. 142–157].

В контексте настоящей статьи эту важную и обоснованно обсуждаемую дефиницию мы понимаем как финансовое, материально-техническое и кадровое обеспечение реального доступа к правосудию, то есть собственно независимость, способствующая разрешению споров и рассмотрению дел, отнесенных к компетенции соответствующих судов, посредством гражданского, административного, уголовного[1], арбитражного судопроизводства. Исходя из положений статей 2, 7 и 18 Конституции Российской Федерации, мы считаем, что правосудие не должно и не может быть неэффективным. Если оно неэффективно, то оно не является правосудием. Единственным объективным сдерживающим фактором, оправдывающим неэффективность, могут быть только финансовые, организационные и иные материальные проблемы судов, для решения которых и был создан Судебный департамент.

Правосубъектность в единстве с прочими общими правами и обязанностями охватывается понятием правового статуса [Алексеев, 1982. С. 142]. Понимая правосубъектность как способность органа иметь субъективные права и осуществлять юридические обязанности, то есть выступать субъектом правоотношения, попробуем обрисовать совокупность прав и обязанностей, Судебного департамента, которая, по оценке ряда авторов, до настоящего времени не определена окончательно в науке и законодательстве. Исходя из указанного выше, мы можем согласиться с Эльгой Леонидовной Сюкияйнен в том, что формальное отнесение Судебного департамента к какой-либо «особой» категории органов публичной власти не определит в полной мере его правовой и административный статус.

На официальном сайте Судебного департамента на странице «О Судебном департаменте» размещена не вполне корректная, на наш взгляд, информация о цели его создания. Реализация конституционного принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также обеспечение самостоятельности и независимости органов судебной власти[2] – задача всех участников процесса управления и реализации государственной власти в Российской Федерации. Обозначенная цель несколько расходится с положениями пункта 1 статьи 1 ФЗ «О Судебном департаменте». Только эффективная реализация конкретных и четких полномочий будет способствовать «укреплению самостоятельности судов, независимости судей», как это четко сформулировал законодатель в статье 4 ФЗ «О Судебном департаменте».

При анализе содержательной части статьи 3 ФЗ «О Судебном департаменте» выясняется, что законодатель полностью проигнорировал международное право, в частности конвенциональные нормы, а также мягкое регулирование – Бангалорские принципы поведения судей[3], документы Венецианской комиссии[4] и другие международные документы, где речь идет о независимости суда. Обратим внимание на актуальность международного мягкого регулирования, которое учитывает в том числе и уроки недавнего финансового кризиса. Так, пункт 53 Доклада Венецианской комиссии указывает на обязанность государств предоставлять стабильно, на основе объективных и прозрачных критериев адекватные финансовые ресурсы для судебной системы «даже во времена кризиса», чтобы не ставить под угрозу «независимость судебных органов».

1 Ст. 4 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ (ред. от 21 июля 2014 года) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

2 http://www.cdep.ru/index.php?id=34

3 http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml

4 http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29004-e

Не совсем ясно также, что имел в виду законодатель под «другими федеральными законами», расположив их сразу после федеральных конституционных законов. Данная формулировка была бы корректной в случае указания профильного для данной сферы федерального закона.

Административная правосубъектность Судебного департамента, составляя основу его административно-правового статуса, определяется упомянутым ФЗ «О Судебном департаменте», в соответствии с которым он отнесен к федеральным государственным органам. Подзаконным актом – Общероссийским классификатором органов государственной власти и управления ОК 006-2011 – органы и учреждения Судебного департамента отнесены к разделу 140000 «Судебная власть в Российской Федерации», поскольку основное направление его деятельности – организационное обеспечение всех субъектов, поименованных в ст. 1 ФЗ «О Судебном департаменте».

Помимо указанных выше непосредственно судов, Судебный департамент организационно обеспечивает и органы судейского сообщества, финансирует мировых судей, а также формирует единое информационное пространство федеральных судов и мировых судей. Эта совокупность полномочий в основном сформировалась в 2014–2015 годах[5], что свидетельствует о длительности периода «отладки», которая еще продолжается. Так, в 2016 году скорректированы полномочия в части обеспечения судей, которые были назначены или избраны от Российской Федерации в международные судебные органы либо полномочия которых были прекращены, в вопросах выплаты компенсаций, пособий и проч.

ФЗ «О Судебном департаменте» в пункте 2 статьи 2 определяет понятие «организационное обеспечение деятельности федеральных судов» как мероприятия кадрового, финансового, материально-технического, информационного и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия. Такое формулирование представляется не вполне корректным, поскольку неясно, что такое «мероприятия иного характера». Необходимо избегать определения «полное осуществление правосудия», поскольку неполным оно быть не может и не должно.

Весьма сомнительным представляется сделанный в законе в целом общий акцент на независимость, поскольку даже абсолютно идеальная работа Судебного департамента может обеспечить лишь материальную и организационную, но никак не полную независимость суда. Судебный департамент не может оградить суд от политического влияния и давления общественного мнения. В этом смысле законодатель занял правильную позицию, закрепив в этом же законе (ст. 4 ФКЗ «О Судебном департаменте») положение о том, что Судебный департамент, равно как его органы и учреждения, призваны лишь «способствовать укреплению самостоятельности судов, независимости судей», но не гарантировать их, чего он сделать не может.

Статус Судебного департамента близок к статусу федерального министерства

Права, предоставленные Судебному департаменту в пределах его компетенции действующим законодательством, делают его своеобразным «судебным министерством». Этому определению импонирует и тот факт, что генеральный директор Судебного департамента с материальной и социальной сторон обеспечивается на тех же условиях, что и любой из федеральных министров[6], а также полномочия главного распорядителя бюджетных средств и наличие собственной системы органов (управления Судебного департамента в субъектах Российской Федерации) с необходимостью проводить проверки финансово-хозяйственной их деятельности и, что важно, районных звеньев системы судов общей юрисдикции, которые не являются самостоятельными юридическими лицами. Эти правомочия особенно характеры для федеральных министерств. И еще множество полномочий, таких как: внесение предложения о создании либо об упразднении конкретных судов, определение потребности в кадрах в судах, разработка нормативов нагрузки судей и работников аппаратов судов, организация строительства зданий и техническое оснащение судов.

Одним из полномочий законодатель указал право Судебного департамента вносить в Верховный суд Российской Федерации и Правительство Российской Федерации свои предложения по улучшению условий труда, материального и социального обеспечения судей, работников аппаратов судов, самого Судебного департамента, его органов и учреждений. Под «улучшением» обычно принято понимать увеличение финансирования по указанным направлениям. При этом законодатель не указал на право Судебного департамента вносить свои предложения по оптимизации расходов, если таковые

5 Федеральный закон Российской Федерации от 12 марта 2014 года № 29-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 44-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

6 П. 2 ст. 8 Федерального закона Российской Федерации от 8 января 1998 года № 7-ФЗ (ред. от 30 октября 2018 года) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

по какому-либо направлению будут сочтены чрезмерными.

В условиях экономических трудностей последних лет рост бюджетных расходов, помимо обороны и обслуживания государственного долга, был обусловлен и расходами на правоохранительную деятельность, включая рост бюджетных ассигнований на оплату труда работников государственных учреждений [Васюнина, 2016. С. 19]. Напомним, что при реализации вынужденных мер бюджетной экономии в 2014–2016 годы бюджетные ассигнования на содержание судебной системы не сокращались. Рост расходов на правоохранительную деятельность не всегда обеспечивает эффективность. Показатель общего уровня раскрываемости преступлений в 2017 году составил 43%[7], – говорилось на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 28 февраля 2018 года. Эффективность растущих расходов на судебную систему остается неизвестной, а для ее измерения необходимы стандарты (идеальная модель) эффективной судебной системы, критерии оценки, система показателей оценки каждого критерия, методика оценки и интерпретации результатов [Москвич, 2013. С. 18–22].

Судебный департамент мог бы заняться этим вопросом и пойти дальше действующей сегодня оценки работы судов только по проценту отмененных либо измененных решений, а также жалоб и дисциплинарных производств, то есть исключительно количественных, а не качественных показателей. Нельзя не отметить, что слабый интерес к этим вопросам был обозначен в литературе еще в конце прошлого века [Морщакова, Петрухин, 1987. С. 135; Цихоцкий, 1997. С. 48], но затем сошел на нет.

7 http://www.kremlin.ru/events/president/news/56949

Заключение

Определенное законодателем легальное наименование государственного органа, осуществляющего организационное обеспечение деятельности судебной системы («Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации»), требует корректировки, поскольку такое наименование ставит вопрос о зависимости Судебного департамента, его структурной подчиненности Верховному суду Российской Федерации. Эти два органа власти независимы: Судебный департамент фактически и юридически не находится «при» Верховном суде Российской Федерации.

Для обеспечения полной самостоятельности Судебного департамента как «внесистемного», самостоятельного государственного органа было бы целесообразным вывести его из подчинения Верховного суда Российской Федерации в части кадровых вопросов. Генеральный директор Судебного департамента мог бы назначаться по представлению Совета судей указом Президента Российской Федерации, что подняло бы статус департамента и обеспечило ему полную, в том числе и кадровую, самостоятельность.

Что касается придания Судебному департаменту, как и ряду других органов, формально «выпавших» из ветвей власти, статуса особых публичных органов (государственных органов с особым статусом), полагаем этот вопрос интересным в плане доктринального анализа. Мы не находим смысла в законодательном закреплении, так как отсутствие официального статуса не мешает работе Судебного департамента, как и работе Центрального банка Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и других органов. При этом реализация призывов «оформить отношения» приведет лишь к излишней зарегламентированности и породит коллизии в действующем законодательстве.

Литература

Агапов А.Б. Административное право: В 2 т. Общая часть: учебник для бакалавриата и магистратуры. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016.

Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1982. 359 с.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма; ИНФРА-М, 2017. 767 с.

Бандурко Е.Г. Проблемы организации судебной деятельности в Российской Федерации на современном этапе. *Социально-экономические и естественно-научные парадигмы современности*. Материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции: В 2-х частях. Ростов-на-Дону: Южный университет (ИУБиП). 2018. С. 20–24.

Батова С.А., Боботов С.В., Ведерникова О.Н. и др. Судебная система России. М: Дело, 2001. 336 с.

Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма; ИНФА-М, 2012.

Безлепкина О.В. Административно-правовая организация деятельности Судебного департамента при Верховном Суде РФ на системной основе: по материалам Дальневосточного федерального округа: Дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. 191 с.

Васюнина М.Л. Оптимизация бюджетных расходов и финансовое обеспечение государственных и муниципальных услуг. *Финансы и кредит*. 2016. № 6. С. 14–25.

Вдовенков В.М. Актуальные вопросы судоустройства в Российской Федерации: по материалам Дальневосточного региона. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004. 28 с.

Кация Т.В. Эффективность правосудия в арбитражном процессе. *Вестник Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа*. 2011. № 1. С. 142–157.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2015. 592 с.

Кузнецова Е.В. Организационное обеспечение судов общей юрисдикции: сравнительно-правовой аспект. *Вестник института: преступление, наказание, исправление.* 2013. № 3. С. 30–33.

Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. 280 с.

Миронов А.А. Комментарий к Федеральному закону от 08.01.1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном суде РФ». Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. 53 с.

Москвич Л.Н. Основы концепции оценки эффективности функционирования судебной системы. *Юридическая наука*. 2013. № 2. С. 18–22.

Рыбкина К.В. Судебный департамент в системе государственного управления. *Наука и инновации в XXI веке: актуальные вопросы, открытия и достижения*. Сб. статей VII Международной научно-практической конференции: В 3 частях. 2017. С. 116–126.

Сюкияйнен Э.Л. Место Судебного департамента при Верховном Суде РФ в системе органов государственной власти. *Актуальные проблемы российского права.* 2008. № 4. С. 348–354.

Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 7-е, доп. и перераб. М.: Юринформцентр, 2016.

References

Agapov A.B. Administrativnoe pravo [Administrative law]: In 2 vol. General part: textbook for bachelor's and master's degrees. M.: Yurayt, 2016. In Russian

Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava [General theory of law]: Course in 2 vol. Vol 2. M.: Yuridicheskaya literatura, 1982. 359 p. In Russian

Baglai M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoi Federatsii [Constitutional law of the Russian Federation]. M.: Norma; INFRA-M, 2017. 767 p. In Russian

Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo [Administrative law]: Textbook for universities. M.: Norma; INFRA-M, 2012. In Russian

Bandurko E.G. Problemy organizatsii sudebnoi deyatel'nosti v Rossiyskoi Federatsii na sovremennom etape [Problems of organization of judicial activity in the Russian Federation at the present stage]. In: *Sotsial'no-ekonomicheskie i estestvenno-nauchnye paradigmy sovremennosti* [*Socio-economic and natural-scientific paradigms of modernity*]. Materials of the XIII all-Russian scientific and practical conference: In 2 parts. Rostov-on-Don: Southern University (IUBiP), 2018. P. 20–24. In Russian

Batova S.A., Bobotov S.V., Vedernikova O.N. et al. Sudebnaya sistema Rossii [The judicial system of Russia]. M: Delo, 2001. 336 p. In Russian

Bezlepkina O.V. Administrativno-pravovaya organizatsiya deyatel'nosti Sudebnogo departamenta pri Verkhovnom Sude RF na sistemnoi osnove: po materialam Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga [Administrative and legal organization of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation on a systematic basis: based on the materials of the Far Eastern Federal district]: Cand. Sci. (Law) Dissertation. Khabarovsk, 2012. 191 p. In Russian

Katsiya T.V. Efficiency of justice in the arbitration process. In: *Vestnik Federal'nogo arbitrazhnogo suda Severo-Kavkazskogo okruga.* 2011. № 1. P. 142–157. In Russian

Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. M.: Prospekt, 2015. 592 p. In Russian

Kuznetsova E.V. Organizational support of courts of General jurisdiction: comparative legal aspect. In: *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie.* 2013. № 3. P. 30–33. In Russian

Lazarev B.M. Kompetentsiya organov upravleniya [Competence of management bodies]. M.: Yuridicheskaya literatura, 1972. 280 p. In Russian

Mironov A.A. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 08.01.1998 g. № 7-FZ «O Sudebnom departamente pri Verkhovnom sude RF» [Commentary to the Federal law of 08.01.1998 № 7-FL 'On the Judicial Department of the Supreme court of the Russian Federation']. Saratov: IPR Media, 2011. 53 p. In Russian

Moskvich L.N. Fundamentals of the concept of evaluating the effectiveness of the judicial system. In: *Yuridicheskaya nauka*. 2013. № 2. P. 18–22. In Russian

Rybkina K.V. Sudebnyi departament v sisteme gosudarstvennogo upravleniya [Judicial Department in the system of public administration]. In: *Nauka i innovatsii v XXI veke: aktual'nye voprosy, otkrytiya i dostizheniya.* Sb. statei VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii [*Science and innovation in the XXI century: current issues, discoveries and achievements.* Collection of articles of the VII International Scientific and Practical Conference]: In 3 parts. 2017. P. 116–126. In Russian

Syukiyainen E.L. The place of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation in the system of state authorities. In: *Aktualnye problemy rossiiskogo prava.* 2008. № 4. P. 348–354. In Russian

Tikhomirova L.V., Tikhomirov M.Yu. Yuridicheskaya entsiklopediya [Legal encyclopedia]. 7th Ed., updated and revised. M.: Yurinformtsentr, 2016. In Russian

Vasyunina M.L. Optimization of budget expenditures and financial provision of state and municipal services. In: *Finansy i kredit.* 2016. № 6. P. 14–25. In Russian

Vdovenkov V.M. Aktual'nye voprosy sudoustroistva v Rossiiskoi Federatsii: po materialam Dal'nevostochnogo regiona [Actual issues of the judicial system in the Russian Federation: based on the materials of the Far Eastern region]. Cand. Sci. (Law) Dissertation Abstract. Khabarovsk, 2004. 28 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-77-84

Повышение эффективности регулирующих воздействий по снижению информационной асимметрии договора страхования

ДЕНИС ВИКТОРОВИЧ БРЫЗГАЛОВ, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Департамента страхования и экономики социальной сферы
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (125993, Российская Федерация, ГСП-3, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: dbryz@inbox.ru
ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА ГРЫЗЕНКОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры ипотечного жилищного кредитования и страхования
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (125993, Российская Федерация, ГСП-3, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: gryzjulia@mail.ru
АЛЕКСАНДР АНДРЕЕВИЧ ЦЫГАНОВ, доктор экономических наук, профессор, руководитель Департамента страхования и экономики социальной сферы
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (125993, Российская Федерация, ГСП-3, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: al_ts@rambler.ru

Аннотация: В работе проводится сравнительный анализ государственной политики в части защиты прав потребителей страховых услуг, представлены результаты конъюнктурного исследования 30 ведущих российских страховщиков по вопросам информирования и разъяснения условий договора страхования. Выделены и описаны основные направления государственной политики по защите прав потребителя на этапе заключения договора страхования, которые выражаются через информирование о страховщике, о деятельности страховщика, об условиях страхования и страховом тарифе, о механизмах защиты прав потребителя. Выделены аспекты положительного влияния нового Стандарта защиты прав потребителей (получателей) страховых услуг на взаимоотношения страховщиков и потребителей, которые проявляются в конкретизации и расширении информирования потребителей, а также в нормировании требований к месту и сотруднику, осуществляющему продажи страховых услуг. Рассмотрены и объяснены результаты собственного конъюнктурного исследования по состоянию дел в части вопросов информирования потребителей и разъяснения им условий договоров страхования.
Ключевые слова: защита прав потребителей, страховой рынок, информирование страхователей, базовый стандарт, государственная политика

Статья поступила в редакцию 9 апреля 2020 года.

Брызгалов Д.В., Грызенкова Ю.В., Цыганов А.А. Повышение эффективности регулирующих воздействий по снижению информационной асимметрии договора страхования. *Государственная служба.* 2020. № 3. С. 77–84.

INCREASING THE EFFICIENCY OF REGULATORY IMPACTS TO REDUCE INFORMATION ASYMMETRY OF THE INSURANCE CONTRACT

DENIS V. BRYZGALOV, Cand. Sci. (Economics), Leading Researcher Associate of the Department of Insurance and Social Economy
Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky Prospekt, Moscow, GSP-3, Russian Federation, 125993). E-mail: dbryz@inbox.ru
JULIA V. GRYZENKOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Department of Housing Mortgage Lending and Insurance
Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky Prospekt, Moscow, GSP-3, Russian Federation, 125993). E-mail: gryzjulia@mail.ru
ALEXANDER A. TSYGANOV, Dr. Sci. (Economics), Professor, Head of the Department of Insurance and Social Economy
Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky Prospekt, Moscow, GSP-3, Russian Federation, 125993). E-mail: al_ts@rambler.ru

Abstract: The article provides a comparative analysis of state policy in terms of protecting the rights of consumers of insurance services and the results of market research of 30 leading Russian insurers on the issues of informing and explaining the terms of the insurance contract. The main directions of the state policy on consumer protection at the stage of concluding an insurance contract are highlighted and described, which are expressed through informing about the insurer, about the insurer's activities, about the insurance conditions and insurance tariff, and about consumer rights protection mechanisms. Aspects of the positive impact of the new Standard for the Protection of the Rights of Consumers (Recipients) of insurance services on the relationship of insurers and consumers, which are manifested in the specification and expansion of consumer awareness, as well as in the normalization of requirements for a place and an employee selling insurance services, are highlighted. The authors reviewed and explained the results of their own market research on the situation in terms of informing consumers and explaining the terms of insurance contracts.
Keywords: consumer rights protection, insurance market, informing insurants, basic standard, state policy

The article was received on April 9, 2020.

Bryzgalov D.V., Gryzenkova J.V., Tsyganov A.A. Increasing the efficiency of regulatory impacts to reduce information asymmetry of the insurance contract. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. № 3. P. 77–84. In Russian

Введение

При рассмотрении проблем развития страхового рынка в России часто возникают вопросы нарушения и пренебрежения правами потребителей страховых услуг. При этом проблема не является эндемичной для нашей страны, аналогичные вопросы обсуждались и решались за рубежом.

В конце 2010-х годов был принят ряд нормативных документов Банка России и саморегулируемых организаций субъектов страхового дела (Всероссийский союз страховщиков и Ассоциация профессиональных страховых брокеров), направленных на обеспечение прав потребителей страховых услуг на информацию об услугах и финансовую доступность страхования.

В настоящее время накопился опыт как практической деятельности, так и теоретического обоснования мер по защите и обеспечению прав потребителей страховых услуг, стала актуальной задача оценить эффективность и достаточность мер регулирования.

Вопросы совершенствования страхового законодательства в направлении повышения защиты прав и интересов страхователей достаточно часто рассматриваются в научной литературе, но изучение проблем связано прежде и чаще всего с защитой интересов страхователей на этапе выплат [Колесников, 2016], применением повышенных требований по защите интересов страхователей при заключении договоров страхования [Гарбар, 2013]. Об информационной диспропорции, то есть неспособности за разумный срок полностью понять правила и договор страхования, говорится в работе «Защита прав потребителей финансовых услуг» [Фогельсон, Ефремова и др., 2010]. Изучаются особенности отношения к страхователю как экономически слабой стороне договора страхования [Игбаева, 2014], обсуждаются вопросы взаимосвязи теории страхования и защиты интересов страхователей, в том числе на этапе заключения договора страхования [Орланюк-Малицкая, 2015]. Особую роль в эффективной системе защиты прав страхователей играет информированность населения [Зубарев, 2017]. Предметом научных изысканий стали также проблемы использования формального подхода к учету интересов потребителей страховых услуг [Мамута, 2017]. Иностранные исследователи проблематики сконцентрировали внимание на особенностях развивающихся рынков [Consumer protection…, 2001; Jahollari, 2016; Ostrowska-Dankiewicz, 2018. С. 9–14].

Вместе с тем отсутствуют комплексные исследования государственной политики защиты прав потребителей на этапе заключения договора страхования, что делает актуальной тему данной статьи с учетом утверждения Банком России в августе 2018 года разработанного Всероссийским союзом страховщиков «Базового стандарта защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации»[1]. Аналогичный Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховых брокеров (АПСБ), был утвержден в 2019 году[2].

После принятия Стандарта Всероссийского союза страховщиков (ВСС) было проведено конъюнктурное исследование среди ведущих страховых компаний по вопросам применения основных положений данного акта. Выводы и результаты исследования апробированы на современных профессиональных конференциях (II Всероссийская научно-практическая конференция «Первые итоги и драйверы дальнейшего развития цифровизации страхового рынка в Российской Федерации»[3], Всероссийская конференция «Научные чтения памяти профессора Ф.В. Коньшина»[4], XX Международная научно-практическая конференция по страхованию «Страхование в информационном обществе – место, задачи, перспективы»[5], XIX Международная научно-практическая конференция по страхованию «Страхование в эпоху цифровой экономики: проблемы и перспективы»[6]), что позволяет говорить об актуальности и практической применимости данных в настоящее время, необходимости их научной интерпретации.

Государственная политика по защите прав потребителей на этапе заключения договора страхования

Государственная политика по защите прав потребителей (страхователей, застрахованных лиц, выгодоприобретателей) на этапе заключения договора страхования реализуется посредством: информирования потребителей в соответствии с законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и нормативными документами Банка России; информирования потребителей в соответствии с законом «О защите прав потребителей»; соблюдения требований Банка России в части периода охлаждения; реализации требований Базового стандарта защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации.

В соответствии с законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации»[7], страховщик раскрывает четыре блока информации (**таблица 1**): информация о страховщике, информация об условиях страхования, информация о деятельности страховщика, прочая информация.

1 https://cbr.ru/Queries/XsltBlock/File/90005/15
2 https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72140926/
3 http://profi.asn-news.ru/digitalization
4 https://consult-cct.ru/fakti/16823.html
5 https://www.insure-conf.com/
6 http://if.marsu.ru/events/conferenz_strahovanie_2018/index.php
7 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1307/

Информация размещается страховщиком на собственном сайте в сети Интернет, а также раскрывается работником страховой компании или страховым агентом по требованию потребителя страховых услуг.

В настоящее время практически все страховые компании выполняют данные требования, однако осознавалась потребность в публичном раскрытии информации и налаживался контроль за этим процессом в течение достаточно продолжительного периода [Грызенкова, Ермолаев, 2009]. Понимание важности информационной политики учитывается в научных исследованиях проблем развития и регулирования финансовых рынков [Белоусова, 2019; Новые траектории…, 2017].

В законе «Об организации страхового дела в Российской Федерации» отдельно отмечено, что страховые агенты и страховые брокеры по запросам потребителей страховых услуг обязаны разъяснять им положения правил и договора страхования. Федеральный закон «О защите прав потребителей»[8] также обязывает страховщика раскрыть информацию о страховой услуге и страховщике, используя специальные механизмы: уголок потребителя и вывески (информационные таблички). В таблице 2 приведены блоки размещаемой информации и механизмы, используемые страховщиками.

При рассмотрении регуляторных механизмов необходимо остановиться на Указании Банка России от 21 августа 2017 года № 4500-У «О внесении изменения в пункт 1 Указания Банка России от 20 ноября 2015 года № 3854-У «О минимальных (стандартных) требованиях к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования», в котором раскрываются требования о периоде охлаждения. В соответствии с Указанием, страхователь может в течение 14 дней расторгнуть договор добровольного страхования и получить обратно полностью уплаченную премию (при условии отсутствия страхового случая)[9]. При этом условие возврата уплаченной премии при отказе страхователя от услуги должно быть отражено в договоре страхования.

Таблица 1. Информация, раскрываемая страховщиком в соответствии с законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации»

Data chart 1. Information disclosed by the insurer in accordance with the law 'On insurance business organization in the Russian Federation'

Блок информации	Описание
О страховщике	Наименование, адрес, часы работы, филиалы, представительства. Руководители, акционеры, участники. Правоустанавливающие документы. Перечень осуществляемых видов страхования.
О деятельности страховщика	Годовая бухгалтерская отчетность и аудиторские заключения за три года. Годовая консолидированная отчетность и аудиторские заключения за три года.
О страховой услуге	Правила страхования. Страховые тарифы.
Прочее	Рейтинги. Сведения о деятельности страховщика, об опыте его работы по видам страхования. Участие в саморегулируемых и иных ассоциациях (союзах)

Источник: составлено авторами

Таблица 2. Информация, раскрываемая страховщиком в соответствии с законом «О защите прав потребителей»

Data chart 2. Information disclosed by the insurer in accordance with the law 'On consumer protection'

Блок информации	Описание	Механизм
О страховщике	Наименование, адрес, часы работы.	Вывеска, информационная табличка
	Руководители. Правоустанавливающие документы. Перечень осуществляемых видов страхования	Уголок потребителя
О страховой услуге	Правила страхования, условия программы страхования. Страховые тарифы	Уголок потребителя

Источник: составлено авторами

Политика СРО по защите прав потребителей на этапе заключения договора страхования

Более подробно следует остановиться на документе «Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации»[10], разработанном Всероссийским союзом страховщиков как саморегулируемой организацией на страховом рынке. Обязательная реализация Стандарта членами Всероссийского союза страховщиков направлена на защиту прав потребителей (получателей) страховых услуг, противодействие недобросовестным операциям страховщиков, повышение информационной открытости страхового рынка и качества оказываемых услуг.

Стандарт повторяет требования, предъявляемые к раскрытию информации в соответствии с законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (за исключением раскрытия информации

8 https://base.garant.ru/10106035/

9 https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1137221/

10 https://cbr.ru/Queries/XsltBlock/File/90005/15

об условиях страхования и страховом тарифе), а также обязывает раскрывать дополнительную информацию: об органе страхового надзора; о способах и адресах обращений к страховщику, в орган страхового надзора, в саморегулируемую организацию, в орган досудебного урегулирования; о способах защиты прав потребителей (получателей) страховых услуг, в том числе о досудебном урегулировании и медиации; о способе подачи письменного или устного заявления о заключении договора страхования; о необходимости ознакомления с правилами и договором страхования.

Отдельно в Стандарте описана необходимая информация, которая должна раскрываться (об условиях договора страхования, с выделением особенностей по страхованию жизни).

Стандарт подразделяет потребителей (получателей) страховых услуг на две группы. Первая группа включает всех потенциальных потребителей, которым предоставляется информация о страховой компании и ее деятельности, органе страхового надзора, порядке обращений и досудебного урегулирования. Вторая группа включает потребителей (получателей), которые имеют намерение заключить договор страхования. Им раскрывается информация об условиях договора страхования.

В Стандарте не указываются подходы к разделению потребителей страховых услуг на две группы. Согласно практике действия страховых компаний, для раскрытия информации по условиям страхования должен быть подготовлен проект договора страхования и произведен расчет премии, то есть со стороны потребителей должно быть подано устное или письменное заявление на страхование. Действующий Стандарт не требует раскрытия информации об условиях программы страхования без выражения действий потребителя, направленных на заключение договора страхования. В то же время закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» требует размещения информации о правилах страхования, страховом тарифе, а также разъяснения условий страхования любому потенциальному потребителю страховых услуг.

Отдельно оговаривается, что способы предоставления информации потребителю (получателю) страховых услуг должны с ним согласовываться, то есть при размещении информации на сайте нельзя отказать требованию потребителя в предоставлении информации в бумажном виде.

В Стандарте указывается необходимость подтверждения получения потребителем (получателем) страховых услуг информации об условиях страхования. Для фиксации получения информации применяются следующие способы: подпись потребителя (при этом отсутствует уточнение о том, какой документ должен быть подписан (договор, специальный информационный лист)); специальная отметка («галка») на сайте или в личном кабинете; аудио- или видеозапись с согласия потребителя страховых услуг; иной легитимный способ по согласованию с потребителем.

Стандарт не требует подтверждения ознакомления с общей информацией о деятельности страховщика, органе надзора, о порядке и способах защиты прав потребителей. С позиции потребителя (получателя) страховых услуг факт ознакомления с таким важным блоком информации остается недоказуем, что является существенным минусом Стандарта. В то же время Стандарт не препятствует проведению аудио- и видеосъемки со стороны потребителя, что может использоваться для доказательства ознакомления (или отсутствия ознакомления) с первичной информацией.

Стандарт предоставляет право саморегулируемой организации проверять соблюдение страховщиками требований Стандарта, используя метод тайного покупателя, без предварительного уведомления страховщика.

Обобщая обязанности страховщика по информированию потребителя страховых услуг на этапе заключения договора страхования, можно выделить следующие направления, по которым раскрывается информация: о страховой компании; о показателях деятельности страховой компании (бухгалтерская и консолидированная отчетность); об условиях страхования и страховом тарифе; об органе страхового надзора, способах реализации прав потребителей на защиту интересов (вышестоящие руководящие, надзорные органы, возможность обращения к ним с жалобами).

В качестве механизмов информирования потребителей страховых услуг, применяемых страховыми компаниями, следует указать размещение информации на собственном сайте в сети Интернет, информирование при личном обращении или при электронной покупке полиса, информирование через уголок потребителя и вывески (информационные таблички).

Реализация страховщиками государственной политики по защите прав потребителей на этапе заключения договора страхования

С целью изучения исполнения страховщиками требования закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в части информирования потребителей страховых услуг Департамент страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве Российской Федерации в период с 20 июля по 20 августа 2018 года провел конъюнктурное исследование[11], гипотеза которого состояла в предположении, что пассивного предоставления информации потенциальным страхователям недостаточно, требуется активное разъяс-

11 http://www.asn-news.ru/uploads/mediacontent/docs/news/%D0%98%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%BE%D0%B2%2019%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F.pdf

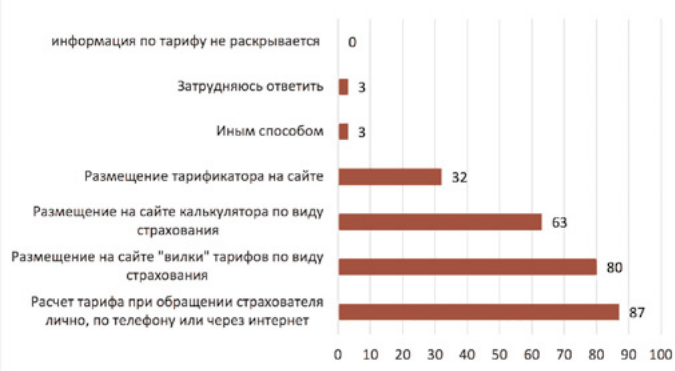
Рисунок 1. Механизмы исполнения законодательных требований об информировании потребителей страховых услуг, % от опрошенных страховщиков

Figure 1. Mechanisms for implementing legal requirements for informing insurance consumers, % of the surveyed insurers

Источник: Департамент страхования и экономики социальной сферы, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Рисунок 2. Механизмы информирования потребителей страховых услуг о страховых тарифах, % от опрошенных страховщиков

Figure 2. Mechanisms for informing consumers of insurance services about insurance rates, % of the surveyed insurers



Источник: Департамент страхования и экономики социальной сферы, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

нение существенных условий договора страхования. Исследование проводилось в виде опроса страховых компаний по структурированной анкете, включающей 15 вопросов с вариантами ответов. В опросе приняли участие 25 ведущих страховых компаний, специализирующихся на страховании ином, чем страхование жизни, и 5 страховых компаний по страхованию жизни. По состоянию на июнь 2018 года в России всего насчитывалось 213 страховых компаний.

Исследование показало, что все страховые компании формально исполняют законодательные требования в части информирования потребителей страховых услуг об условиях страхования. Для этого страховщики используют следующие механизмы: размещение правил (программ) страхования на официальном сайте; предоставление и разъяснение правил и условий договора страхования при обращении в страховую компанию (к страховому агенту).

В законе «Об организации страхового дела в Российской Федерации» установлено требование о размещении условий страхования на сайтах страховых агентов – юридических лиц, существенную часть которых составляют кредитные организации и автосалоны. Ответы показали, что только 23% страховщиков размещают правила страхования и условия страхования на сайтах агентов – юридических лиц (рисунок 1). Такая позиция объясняется появлением в Стандарте пункта, разрешающего страховщикам размещать на сайтах агентов – юридических лиц лишь ссылки на соответствующие документы, размещенные на собственных сайтах.

Наиболее проблематичной оказалась тема информирования о страховых тарифах. Часто страховщики сообщают о страховом тарифе при личном обращении или при обращении через телекоммуникационные средства связи. Также в качестве механизмов информирования о страховых тарифах указывается: информирование в виде «вилки» тарифов; информирование в виде калькулятора; размещение тарификатора.

Принятие стандарта также не разрешило проблемы механизма передачи сведений о страховом тарифе, который был бы информативен для потребителя и позволял бы производить сравнение на этапе выбора страховых услуг. Стандарт предусматривает необходимость уведомления о стоимости страхования при заключении договора страхования. То есть предлагается использовать информирование о тарифе в виде индивидуального расчета после подачи устного или письменного заявления на страхование (рисунок 2).

Для потребителя страховых услуг важно получить разъяснение условий договора страхования, так как информирование часто носит формальный характер и не способствует пониманию потребителем условий договора.

Инициативно разъясняют страхователю каждый пункт условий договора только 20% страховщиков. При массовом потоке страхователей такой подход существенно повышает трудозатратность при отсутствии законодательных требований в этой части, поэтому 70% страховщиков инициативно разъясняют только проблемные условия договора страхования.

Рисунок 3. Разъяснение страховщиками условий договора страхования, % от опрошенных страховщиков

Figure 3. Explanation by insurers of the terms of the insurance contract, % of the surveyed insurers

Источник: Департамент страхования и экономики социальной сферы, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Рисунок 4. Документирование подтверждения о разъяснении условий договора, % от опрошенных страховщиков

Figure 4. Documenting confirmation of clarification of the terms of the contract, % of the surveyed insurers

Источник: Департамент страхования и экономики социальной сферы, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и Стандарт не акцентируют внимание на разъяснении договоров страхования, выдвигая требование об информировании по условиям договора страхования. Вместе с тем определение на уровне нормативных документов пунктов условий договора, которые должны быть разъяснены страхователю, повысит уровень защиты его прав на этапе заключения договора страхования.

На **рисунке 3** видно, что 43% страховщиков разъясняют условия договора страхования исключительно по запросу страхователя. Еще 37% страховщиков направляют потребителей страховых услуг на сайт страховой компании к типовым разъяснениям. Три процента страховщиков признались, что вообще не производят разъяснений условий договора страхования.

Страховщики объясняют отсутствие с их стороны предложения потребителю страховых услуг подписать специальный документ о разъяснении условий договора тем, что в 87% случаев соответствующий пункт присутствует в самом договоре страхования (рисунок 4). Однако учитывая, что при заключении договора с физическими лицами наиболее популярной формой договора страхования выступает полис с приложениями правил страхования, то наличие такого пункта или его доступность для восприятия потребителем страховых услуг вызывает большие сомнения.

Доказательством недостаточного внимания страховщиков к вопросу разъяснения условий договора выступает отсутствие у 52% страховщиков фиксирования процесса продажи страховых услуг. Осуществляют фиксацию процесса продаж страховых услуг 38% страховщиков, из которых видео- и аудиофиксацию используют 21%. Также при интернет-продажах страховщики применяют логирование действий страхователя, то есть введение специального пароля (логина), известного только потребителю, что позволяет производить его идентификацию и фиксировать действия.

Одним из механизмов взаимодействия с потребителем страховых услуг выступает проведение постпродажного контроля процедуры подписания договора страхования (рисунок 6). Примерно половина страховщиков (46%) либо не осуществляет постпродажный контроль, либо не обладает информацией о данном процессе. Постпродажный контроль может реализовываться в виде повторных звонков страхователю (30% страховщиков), через электронную почту (17% страховщиков) и иным способом (13% страховщиков).

Заключение

На страховом рынке сложилась неоднозначная ситуация в части защиты прав потребителей страховых услуг. С одной стороны, проведенное исследование показывает, что формально страховщики полностью исполняют требования закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в части информирования страхователей на этапе заключения договора (что в большей степени говорит о результативности, но не об эффективности разрабатываемых и применяемых Банком России и саморегулируемыми организациями страховых организаций и брокеров мер).

С другой стороны, Верховный Суд Российской Федерации (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 года № 58 «О применении судами законодательства об обязательном страховании

гражданской ответственности владельцев транспортных средств»[12] и Обзор Пленума Верховного Суда от 27 декабря 2017 года[13]) рассматривает юридический вопрос «Contra proferentem (в пользу слабой стороны) в страховании» и признает страхователя слабой стороной договора страхования, что приводит к необходимости не только информирования, но и разъяснения условий договора, а также фиксации разъяснений и понимания условий договора со стороны потребителя страховых услуг. Поэтому дальнейшим научно-практическим направлением в части защиты прав потребителей на этапе заключения договора страхования может стать обоснование необходимости разделения дефиниций «информирование» и «разъяснение» с разработкой нормативных механизмов реализации «разъяснений» в части объема и фиксирования.

Современное состояние дел свидетельствует о том, что при выполнении требований по информированию страхователей на этапе заключения договора страхования страховые компании не уделяют должного внимания разъяснению условий договоров страхования. В условиях нормативных требований по объему и качеству разъяснений условий договора использование страховщиками механизмов «инициативного разъяснения отдельных условий договора» или «разъяснений условий договора по запросу» страхователя, а тем более ссылки на «типовые разъяснения, размещенные на сайте», не могут быть признаны адекватными с позиции политики защиты прав потребителей на этапе заключения договоров страхования. Также обращает на себя внимание отсутствие у половины страховщиков процедур фиксирования процесса продаж страховых услуг, что может свидетельствовать о недостатках не только в части организации, но и в части защиты прав страхователей.

Рисунок 5. Фиксирование процессов продаж страховых услуг, % от опрошенных страховщиков

Figure 5. Recording the sales processes of insurance services, % of the surveyed insurers

Источник: Департамент страхования и экономики социальной сферы, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Рисунок 6. Проведение страховщиками постпродажного контроля понимания условий договора страхования, % от опрошенных страховщиков

Figure 6. Post-sale control by insurers of understanding the terms of the insurance contract, % of the surveyed insurers

Источник: Департамент страхования и экономики социальной сферы, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Стандарт саморегулируемой организации по защите прав потребителей страховых услуг, принятый в 2018 году, включает ряд положений, которые способствуют повышению уровня защищенности прав страхователей на этапе заключения договора страхования, к которым относятся:

- более подробное по сравнению с законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации» описание условий договора, о которых должны быть проинформированы потребители страховых услуг;
- расширение направлений информирования, в том числе в сторону информирования о механизмах защиты прав страхователей на этапе заключения договора страхования;
- введение требования подтверждения получения потребителем страховых услуг информации об условиях страхования и определение механизмов подтверждения получения информации;
- нормирование минимальных требований к месту заключения договора страхования;
- нормирование минимальных требований к сотруднику, осуществляющему продажи страховых услуг.

В то же время Стандарт с позиции защиты прав страхователей содержит ряд недостатков:

- отсутствуют четкие критерии разделения потребителей страховых услуг на потребителей, желаю-

12 https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71745000/

13 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286833/

щих получить только информацию, и потребителей, высказавших намерение заключить договор страхования, что может способствовать необоснованным отказам в получении информации об условиях страхования;
- отсутствует требование о подтверждении ознакомления потребителя с информацией об органе надзора за страховщиком, о порядке и способах защиты прав потребителей;
- не рассматриваются вопросы разъяснений условий договора страхования, а также связанных процедур фиксирования продаж страховых услуг.

Несмотря на совершенствование нормативной базы по защите прав потребителей страховых услуг, сохраняются проблемы, обусловленные тем, что потребитель выступает слабой стороной договора страхования и нуждается не только в информировании, но и в разъяснении, и в проверке понимания условий договора страхования.

Литература

Белоусова Т.А., Гудкова В.С., Дюжиков Е.Ф., Малачиханов Т.В. , Муранова К.А., Николаев А.М. Современные проблемы регулирования страховой деятельности. Монография. М.: КноРус, 2019. 234 с.

Гарбар А.В. О защите прав и интересов страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей по договорам страхования. *Актуальные проблемы права*. 2013. № 2. С. 34–44.

Грызенкова Ю.В., Ермолаев Г.Б. Требования к информационной прозрачности на российском страховом рынке. *Страховое дело.* 2009. № 8(199). С. 16–23.

Зубарев Л.В. Информированность как ключевое условие эффективной защиты прав потребителей страховых услуг. *Финансы.* 2017. № 11. С. 46–48.

Игбаева Г.Р. Общие и частные проблемы защиты прав страхователей и третьих лиц по договорам страхования. *Власть Закона.* 2014. № 4(20). С. 99–104.

Колесников Ю.А. О защите прав потребителей страховых услуг. *Общество: политика, экономика, право.* 2016. № 8. С. 74–78.

Мамута М.В. Соответствие стандарту защиты прав потребителей будет обязательно для всех страховых компаний. *Современные страховые технологии.* 2017. № 2. С. 6–13.

Новые траектории развития финансового сектора России / Под ред. М.А. Эскиндарова, В.В. Масленникова. М.: Когито-Центр, 2019. 365 с.

Орланюк-Малицкая Л.А. Ретроспективный анализ формирования системы защиты прав потребителей страховой услуги в России. *Ученые записки Российской академии предпринимательства.* 2015. № 44. С. 250–257.

Фогельсон Ю.Б., Ефремова М.Д., Петрищев В.С., Румянцев С.А. Защита прав потребителей финансовых услуг. М: Норма, Инфра-М, 2010. 368 с.

Consumer protection provided for insurance sales by depository. *Journal of Taxation of Financial Institutions*. 2001. Vol. 14. № 3.

Jahollari Heralda. Consumer protection in voluntary insurance relations: Compared Overview. *European Science Review*. 2016. № 3–4.

Ostrowska-Dankiewicz A. Information and Protection Policy in the context of consumer advocacy solutions in the Polish life insurance market. *Economics, Entrepreneurship, Management.* 2018. Vol. 5. № 1(9). P. 9–14.

References

Belousova T.A., Gudkova V.S., Dyuzhikov E.F., Malachikhanov T.V., Muranova K.A., Nikolayev A.M. Sovremennye problemy regulirovaniya strakhovoi deyatel'nosti. Monografiya [Modern problems of regulation of insurance activities. Monograph]. M.: KnoRus, 2019. 234 p. In Russian

Consumer protection provided for insurance sales by depository. *Journal of Taxation of Financial Institutions*. 2001. Vol. 14. № 3. In English

Fogelson U.B., Efremova M.D., Petrischev V.S., Rumiantsev S.A. Zashchita prav potrebitelei finansovykh uslug [Protection of the rights of consumers of financial services]. M.: NORMA, INFRA-M, 2010. 368 p. In Russian

Garbar A.V. About protection of the rights and interests of policyholders, insured persons and beneficiaries under insurance contracts. *Aktualnye problemy prava.* 2013. № 2. P. 34–44. In Russian

Gryzenkova Y.V., Ermolaev G.B. Requirements for information transparency in the Russian insurance market. *Strahovoe delo*. 2009. № 8(199). P. 16–23. In Russian

Igbaeva G.R. General and problems of protection of the rights of policyholders and third parties under insurance contracts. *Vlast' zakona*. 2014. № 4(20). P. 99–104. In Russian

Jahollari Heralda. Consumer protection in voluntary insurance relations: Compared Overview. *European Science Review*. 2016. № 3–4. In English

Kolesnikov U.A. About protection of the rights of consumers of insurance services. *Obshchestvo: politika, ekonomika, parvo.* 2016. № 8. P. 74–78. In Russian

Mamuta M.V. Compliance with the consumer protection standard will be mandatory for all insurance companies. *Sovremennye strahovye tehnologii.* 2017. № 2. P. 6–13. In Russian

Novye trayektorii razvitiya finansovogo sektora Rossii [New trajectories of development of the financial sector of Russia] / Edited by M.A. Eskindarov, V.V. Maslennikov. M.: Kogito-Center, 2019. 365 p. In Russian

Orlanuk-Malitskaya L.A. Retrospective analysis of the formation of the system of consumer protection of insurance services in Russia. *Uchenye zapiski Rossiiskoi akademii predprinimatelstva*. 2015. № 44. P. 250–257. In Russian

Ostrowska-Dankiewicz A. Information and Protection Policy in the context of consumer advocacy solutions in the Polish life insurance market. *Economics, Entrepreneurship, Management.* 2018. Vol. 5. № 1(9). P. 9–14. In English

Zubarev L.V. Awareness as a key condition for effective protection of the rights of consumers of insurance services. *Finansy.* 2017. № 11. P. 46–48. In Russian

Вступительное слово к проекту «Эволюция систем государственного управления в странах постсоветского пространства (1991–2021 гг.)»

Редакция начинает серию публикаций, посвященных эволюции систем государственного управления стран, образовавшихся после разрушения Союза ССР в 1991 году.

Уважаемые читатели!

В предстоящем 2021 году каждая из прежних республик СССР – Союза Советских Социалистических Республик – будет отмечать 30-летие своего самостоятельного государственного развития. Отметит эту дату и каждый гражданин России и новых независимых государств, вне зависимости от того, получал ли он паспорт, произнося слова Владимира Маяковского: «Читайте, завидуйте, я – гражданин Советского Союза», – или же характеризуя свою поколенческую принадлежность по буквам латинского алфавита (теория поколений Нейла Хоува и Вильяма Штрауса была создана в том же 1991 году)[1].

Разрушение почти 30 лет назад казавшегося незыблемым государства привело к раскрашиванию евроазиатского монолита на политической карте мира в различные цвета. Страны и граждане будут по-разному отмечать эту дату: для одних, в том числе для меня и президента моей страны, произошедшее – «величайшая геополитическая катастрофа»[2], для других – «восстановление независимой государственности», для третьих – «освобождение». Каждая из прежних союзных республик по-разному видит свое будущее, идет по своему пути государственного развития, формирует свою модель государственного управления.

Как гражданин СССР по рождению и гражданин России по собственному выбору, я решил отметить эту дату приглашением коллег – ведущих ученых из всех новых независимых государств – к участию в увлекательном аналитическом проекте. Действительно, посмотреть с экспертной точки зрения, как развивались системы государственного управления в государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве, чрезвычайно интересно. Оттолкнувшись от единой стартовой площадки, каждое государство представило свой образ будущего. А эксперты получили возможность анализировать множество выросших из одного корня, но столь непохожих друг на друга моделей взаимодействия и разделения властей, систем взаимоотношений власти и гражданина, управления экономикой и обществом.

Сложность лишь в том, что каждый из авторов – не беспристрастный наблюдатель, а гражданин, который не может не гордиться достижениями своей страны, не переживать из-за ее бед и горестей, не думать о том, как ответить на стоящие перед ней вызовы. Небеспристрастность, несомненно, влияет на объективность. Но соответствует поставленной цели: представить национальный взгляд на развитие систем государственного управления стран, образовавшихся на постсоветском пространстве.

Авторы взяли на себя ряд самоограничений, чтобы вольно или невольно не задеть чувства других участников проекта: а) воздерживаться от политических оценок советского этапа развития; б) избегать каких-либо сравнений и оценок с другими государствами (то есть не проверять на практике истинность предостережения: «Никогда не пишите о себе плохо, это сделают за вас ваши друзья в своих докладах»); в) минимизировать политические составляющие при подготовке обзоров по каждой из стран.

Предназначение публикаций – осмыслить путь, пройденный за 30 лет, оценить достижения и перспективы развития государственного управления в этих государствах. В каждом из последующих номеров будет напечатан обзор одной из стран постсоветского пространства. По мере готовности все они будут объединены в единый аналитический доклад, который будет представлен в виде самостоятельного издания.

Серию открывает обстоятельный обзор, посвященный эволюции системы государственного управления Республики Беларусь. Материал подготовлен коллективом авторов под руководством ректора Академии управления при Президенте Республики Беларусь Геннадия Владимировича Пальчика.

Игорь Барциц

1 Термины «поколение X», «поколение Y», «поколение Z» введены в общественные науки и публичный дискурс авторами теории поколений Н. Хоувом и В. Штраусом, раскрытой ими в серии работ. См., напр.: *Neil Howe, William Strauss.* Generations: The History of America's Future, 1584 to 2069. HarperCollins, 1992; *Neil Howe, William Strauss.* Millennials Rising: The Next Great Generation. Vintage Books, 2000; *Neil Howe, William Strauss.* Millennials Rising: The Next Great Generation. Vintage Books, 2000 и др.

2 http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-86-118

Эволюция систем государственного управления: Республика Беларусь

ГЕННАДИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПАЛЬЧИК, доктор педагогических наук, профессор, ректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь, главный редактор журнала «Проблемы управления» (Минск)
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: post@pac.by

НАТАЛЬЯ ВАЛЕРЬЕВНА ВОЛОХ, магистр управления, старший преподаватель кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: nata.voloch@gmail.com

АРТУР ПАВЛОВИЧ ГАСАНОВ, преподаватель кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: arthurgasanov@gmail.com

ВИКТОР ВАСИЛЬЕВИЧ ГЕРМЕНЧУК, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: kgu@pac.by

НАТАША АЛЕКСАНДРОВНА ДУБИНКО, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: nata_dub@mail.ru

СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗАБЕЛОВ, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: Zabelova.lida@gmail.com

АНДРЕЙ ЗДИСЛАВОВИЧ ИГНАТЮК, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: a.ignaciuk1964@gmail.com

ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ КИВАЙКО, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: k.v.n60@mail.ru

ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ КРИШТАПОВИЧ, кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры социальной политики и идеологии Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: noe_1776@mail.ru

СВЕТЛАНА ВАЛЕНТИНОВНА ЛАПИНА, доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: lapina5053@mail.ru

ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА ЛИСОВСКАЯ, доктор педагогических наук, доцент, на момент написания статьи – начальник учебно-методического управления Академии управления, в н.в. – на другой работе.
E-mail: lis_tva@tut.by

ВЛАДИМИР АНДРЕЕВИЧ МЕЛЬНИК, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры социальной политики и идеологии Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: post@pac.by

АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ МУШТА, кандидат философских наук, доцент, ведущий сотрудник Информационно-аналитического управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: alex_mushta@mail.ru

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПЕЧЕНЕВА, доктор педагогических наук, доцент, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: pechenevat@gmail.com

ТАТЬЯНА ФЕЛИКСОВНА СТАРОВОЙТОВА, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры управления информационными ресурсами Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: tstarovoitova@tut.by

ОЛЬГА ТАДЕУШЕВНА ТОМУКЕВИЧ, **на момент написания статьи – начальник учебно-методического управления Академии управления, в н.в. – на другой работе. E-mail: tomukevich@mail.ru**

ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА ФАБЛИНОВА, **кандидат социологических наук, заместитель начальника Информационно-аналитического управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.**
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17). E-mail: fablinova_on@pac.by

МАРИНА СТАНИСЛАВОВНА ШИБУТ, **кандидат технических наук, доцент кафедры управления информационными ресурсами Академии управления при Президенте Республики Беларусь.**
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17). E-mail: m_shi@tut.by

ВЛАДИСЛАВ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЩЕПОВ, **кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственной экономической политики Академии управления при Президенте Республики Беларусь**
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22). E-mail: commonfuture2012@gmail.com

Аннотация: В статье исследуются процессы государственного строительства, формирования и развития институтов власти, системы государственного и местного управления через призму особенностей исторического, социально-экономического и культурного развития Республики Беларусь. Отмечены проводимые системные мероприятия по совершенствованию и дебюрократизации государственных органов, созданию механизма организационного регулирования электронного правительства. Республика традиционно занимает высокие позиции в международных рейтингах по Индексу развития электронного правительства (EGDI), который составляется Департаментом экономического и социального развития ООН и характеризует состояние инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий, человеческого капитала и государственных услуг, оказываемых онлайн. Анализу подверглись программы обеспечения реализации государственной кадровой политики Республики Беларусь. Наличие подготовленного резерва рассматривается как важнейшее условие обеспечения преемственности руководящих кадров, повышения эффективности государственного управления. Одной из ключевых задач на современном этапе исследователи видят создание стройной системы непрерывной профессиональной подготовки кадров в сфере управления. Концептуальные и правовые основы профессиональной подготовки и непрерывного образования руководящих кадров сформулированы в ряде законодательных актов государства. В частности, в соответствии с государственным заказом регулируются отношения, связанные с осуществлением Академией управления при Президенте Республики Беларусь образовательной деятельности по подготовке, переподготовке, стажировке и повышению квалификации руководящих кадров государственных органов и иных государственных организаций, лиц, включенных в резервы руководящих кадров и в перспективный кадровый резерв.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, цифровизация, Конституция, правовая система, кадровый резерв, Индекс развития электронного правительства, Республика Беларусь

Статья поступила в редакцию 8 мая 2020 года.

Пальчик Г.В., Волох Н.В., Гасанов А.П., Герменчук В.В., Дубинко Н.А., Забелов С.М., Игнатюк А.З., Кивайко В.Н., Криштапович Е.А., Лапина С.В., Лисовская Т.В., Мельник В.А., Мушта А.А., Печенева Т.А., Старовойтова Т.Ф., Томукевич О.Т., Фаблинова О.Н., Шибут М.С., Щепов В.А. Эволюция систем государственного управления. Республика Беларусь. *Государственная служба.* 2020. № 3. С. 86–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS: REPUBLIC OF BELARUS

HENADZI U. PALCHYK, **Dr. Sci. (Pedagogics), Professor, Rector of Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus. Editor in Chief of the Theoretical and Practical Journal «The Issues of Public Administration» (Minsk).**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: post@pac.by

NATALYA V. VOLOKH, **Master of Management, Senior Lecturer, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: nata.voloch@gmail.com

ARTHUR P. HASANOV, **Lecturer, Chair of Constitutional and Administrative Law**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: arthurgasanov@gmail.com

VICTOR V. GERMENCHUK, **Cand. Sci. (History), Associate Professor, Chair of Public Administration**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus
(22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: kgu@pac.by

NATASHA A. DUBINKO, **Cand. Sci. (Psychology), Associate Professor, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: nata_dub@mail.ru

SERGEY M. ZABELOV, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: Zabelova.lida@gmail.com

ANDREI Z. IGNATYUK, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: a.ignaciuk1964@gmail.com

VLADIMIR N. KIVAYKO, Cand. Sci. (Psychology), Associate Professor, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: k.v.n60@mail.ru

YEVGENY A. KRISHTAPOVICH, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor, Chair of Social Policy and Ideology
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: noe_1776@mail.ru

SVETLANA V. LAPINA, Dr. Sci. (Sociology), Professor, Chair of Social and Humanitarian Disciplines
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus
(17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: lapina5053@mail.ru

TATYANA V. LISOVSKAYA, Dr. Sci. (Pedagogics), Associate Professor.
At the time of this writing Head of the Department for Education and Methodology, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, currently at another job. E-mail: lis_tva@tut.by

VLADIMIR A. MELNIK, Dr. Sci. (Politology), Professor, Chair of Social Policy and Ideology
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: post@pac.by

ALEXANDER A. MUSHTA, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor, Leading Analyst, Information and Analytical Department
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: alex_mushta@mail.ru

TATYANA A. PECHENEVA, Dr. Sci. (Pedagogics), Professor, Chair of Social and Humanitarian Disciplines, member of the Editorial Board of the journal 'Modern science: actual problems of theory and practice'
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: pechenevat@gmail.com

TATYANA F. STAROVOITOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Chair of Information Resources Management
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: tstarovoitova@tut.by

OLGA T. TOMUKEVICH, at the time of this writing Deputy Head of the Department for Education and Methodology, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, currently at another job. E-mail: tomukevich@mail.ru

OLGA N. FABLINOVA, Cand. Sci. (Sociology), Deputy Head of the Information and Analytical Department
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: fablinova_on@pac.by

MARINA S. SHIBUT, Cand. Sci. (Technics), Associate Professor, Chair of Information Resources Management
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: m_shi@tut.by

VLADISLAV A. SHCHEPOV, Cand. Sci. (Economics), Head of the Chair of State Economic Policy
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: commonfuture2012@gmail.com

Abstract: The article examines the processes of state construction, formation and development of government institutions, the system of state and local government through the prism of the features of the historical, socio-economic and cultural development of the Republic of Belarus. The authors noted the ongoing systematic measures to improve and de-bureaucratize state bodies, as well as the creation of a mechanism for organizational regulation of e-government. The Republic traditionally occupies high positions in international rankings on the e-government development Index (EGDI), which is compiled by the UN Department of economic and social development and characterizes the state of information and communication technology infrastructure, human capital and public services provided online. Programs to ensure the implementation of the state personnel policy of the Republic of Belarus were analyzed. The availability of a trained reserve is considered as the most important condition for ensuring the continuity of managerial personnel and improving the efficiency of public administration. Researchers see the creation of a coherent system of continuous professional training in the field of management as one of the key tasks at the present stage. The conceptual and legal basis for professional training and continuing education of senior personnel is formulated in a number of state legislative acts. In particular, in accordance with the state order, the relations related to the implementation of educational activities by the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus for training, retraining, internship and advanced training of senior personnel of state bodies and other state organizations, persons included in the reserves of senior personnel and in the prospective personnel reserve are regulated.

Keywords: socio-economic development, digitalization, Constitution, legal system, personnel reserve, EGDI, Republic of Belarus

The article was received on May 8, 2020.

Palchyk H.U., Volokh N.V., Hasanov A.P., Germenchuk V.V., Dubinko N.A., Zabelov S.M., Ignatyuk A.Z., Kivayko V.N., Krishtapovich Y.A., Lapina S.V., Lisovskaya T.V., Melnik V.A., Mushta A.A., Pecheneva T.A., Starovoitova T.F., Tomukevich O.T., Fablinova O.N., Shibut M.S., Shchepov V.A. Evolution of public administration systems. Republic of Belarus. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 3. P. 86–118. In Russian

Общая информация о Республике Беларусь

Географическая справка. Республика Беларусь – государство, расположенное в центре Европы (28–32° восточной долготы, 51–55° северной широты). Республика Беларусь граничит на северо-западе с Литвой, на севере – с Латвией и Российской Федерацией, на северо-востоке и востоке – с Российской Федерацией, на юге – с Украиной, на западе – с Польшей. Общая протяженность государственной границы равна 2 969 км.

Республика Беларусь занимает 6-е место среди стран СНГ, 13-е место среди европейских государств и 84-е место в мире по территории, протяженность которой с севера на юг составляет 560 км (350 миль), с запада на восток – 650 км (460 миль).

Государственными языками являются белорусский и русский.

По данным переписи на 1 января 2019 года, численность населения составляет 9 млн 475,2 тыс. человек. Доля городского населения – 78%. В столице Беларуси, городе Минске, проживают 1 млн 992,7 тыс. человек – пятая часть населения страны. 83,7% жителей Беларуси относят себя к коренной национальности – белорусам, 8,3% – русские, 3,1% – поляки, 1,7% – украинцы, евреи – 0,1%, другие национальности – 3,1% (по данным переписи 2009 года).

Шесть областей Республики Беларусь – Брестская, Витебская, Гомельская, Гродненская, Могилевская, Минская – делятся на 118 районов.

Общая площадь земельного фонда Республики Беларусь по состоянию на 1 января 2019 года составляет 20 760,0 тыс. гектаров, в том числе 8 460,1 тыс. гектаров сельскохозяйственных земель, из них 5 712,3 тыс. гектаров пахотных.

Удельный вес лесных земель и земель под древесно-кустарниковой растительностью составляет в настоящее время 44,8%, под болотами – 4,1% земель, под водными объектами – 2,3%, под дорогами и другими транспортными коммуникациями, землями общего пользования и под застройкой – 4,3%.

Общая длина 20,8 тыс. рек Беларуси составляет 90,6 тыс. километров. В Беларуси насчитывается свыше 10 тыс. озер.

Историческая справка. На территории Беларуси первобытный человек появился примерно 100 тыс. лет назад. Древнейшие поселения людей каменного века были обнаружены на территории Гомельской области. Стоянка эпохи палеолита у деревни Юровичи Калинковичского района существовала примерно 26 тыс. лет назад, у деревни Бердыж Чечерского района – 24–23 тыс. лет назад. Следы древних культур были также найдены в Брестской, Могилевской, Гродненской и Минской областях.

Артефакты, относящиеся к бронзовому веку, были найдены по всей территории Беларуси. В бассейнах рек Днепр, Двина и Припять располагались поселения, относящиеся к археологическим культурам периода железного века: милоградской, поморской, днепро-двинской, а также культуре штрихованной керамики.

За несколько первых столетий нашей эры славяне расселились по всей территории современной Беларуси, постепенно ассимилировав балтские племена, проживавшие здесь ранее. В VI–IX веках у восточных славян формируются союзы племен, первые политические объединения. К IX веку относится первое летописное упоминание о Полоцком княжестве, которое существовало на территории современной Витебской и северной части Минской области и господствовало в регионе до XIII века.

Великое княжество Литовское, Русское и Жемойтское было мощной державой, включавшей в себя земли современных Беларуси, Литвы, Киевской, Черниговской и Волынской областей Украины и запада России от Балтики до Черного моря.

Возвышение Великого княжества Литовского началось во время правления князя Миндовга в XIII веке. На протяжении нескольких столетий Великое княжество Литовское играло серьезную роль в европейской политике, и влияние его начало ослабевать только после череды войн XVI века.

В 1569 году Великое княжество Литовское и Королевство Польское подписали Люблинскую унию, на равных правах объединившись в федеративное государство – Речь Посполитую. Последующую эпоху белорусской истории называют особенно бурной: государство не только раздирали внутренние противоречия – оно постоянно было втянуто в войны. В результате нескончаемых войн Речь Посполитая сильно ослабела и перестала существовать как самостоятельное государство. Ее территории в 1772, 1793 и 1795 годах были разделены между Россией, Австрией и Пруссией. В результате трех разделов Речи Посполитой белорусские земли вошли в состав Российской империи.

После Октябрьской революции 1917 года, в марте 1918 года провозглашена Белорусская народная республика (БНР), просуществовавшая менее года, до вывода немецких войск с территории Беларуси.

1 января 1919 года провозглашена Белорусская Советская Социалистическая Республика, вошедшая впоследствии в состав Союза Советских Социалистических Республик.

Таким образом, в соответствии с разработанной учеными Института истории НАН Беларуси концепцией, белорусская государственность как неразрывное целое в процессе эволюции нашла воплощение в исторических формах (они принадлежат не только белорусскому, но и другим народам, на территории которых существовали, так как являлись полиэтническими образованиями) и национальных (в них заложено национальное содержание титульного этноса).

Киевская Русь, Полоцкое и Туровское княжества, Великое Княжество Литовское, Русское и Жемойтское, Речь Посполитая, Российская империя – это исторические формы государственности на белорус-

ских землях, в рамках которых постепенно формировалась, несмотря на различные трудности, государственность белорусского народа, нашедшая воплощение в национальных формах: Белорусская Народная Республика, Социалистическая Советская Республика Беларусь, Советская Социалистическая Республика Литвы и Беларуси, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Республика Беларусь.

27 июля 1990 года Верховный Совет БССР принял Декларацию о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики.

25 августа 1991 года Декларации о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики придан статус конституционного закона.

19 сентября 1991 года принято название нового независимого государства – Республика Беларусь.

15 марта 1994 года Верховный Совет Республики Беларусь принял новую Конституцию Республики Беларусь. Введен институт президентства.

Политическая справка. Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство.

Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственную власть в Республике Беларусь осуществляют Президент Республики Беларусь, Парламент и Правительство Республики Беларусь, суды Республики Беларусь.

Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Социальная справка. Республика Беларусь выбрала для себя путь социально ориентированного государства, главная цель которого – рост материального благосостояния и культурного благополучия граждан страны. В Республике Беларусь действует система государственных социальных стандартов, которые обеспечивают реализацию закрепленных Конституцией Республики Беларусь социальных прав граждан.

Численность занятого населения в Республике Беларусь составляет 4 329 тыс. человек[1]. При этом в соответствии с методологией Международной организации труда уровень безработицы в Беларуси в IV квартале 2019 года составил 4% от численности рабочей силы в стране[2]. На учете в качестве безработных на 1 марта 2020 года состояло 10,2 тыс. человек, что на 35,6% меньше, чем на 1 марта 2019 года (15,8 тыс. человек). При этом нанимателями заявлены сведения о наличии 83,5 тыс. свободных рабочих мест[3].

Культурная справка. Самобытная художественная культура Беларуси формировалась на протяжении столетий. Здесь существовали оригинальные архитектурные и художественные школы, создавались неповторимые музыкальные и литературные произведения. Белорусская культура является значимой частью общеевропейского и мирового культурного пространства. Главные имена белорусской культуры – Евфросиния Полоцкая и Симеон Полоцкий, Кирилл Туровский и Франциск Скорина, Янка Купала и Якуб Колас, Максим Богданович, Василь Быков и Владимир Короткевич.

Единый Государственный список историко-культурных ценностей насчитывает более пяти с половиной тысяч объектов. С 2000 года в престижный список Всемирного наследия ЮНЕСКО включены Мирский и Несвижский замки, Геодезическая дуга Струве и обряд «Колядные цари» деревни Семежево Копыльского района.

Экономическая справка. Республика Беларусь – экспортоориентированное государство с развитой промышленностью, сектором услуг и сельским хозяйством. Страна входит в число лидеров среди мировых экспортеров калийных удобрений, грузовых автомобилей, тракторов, дорожно-строительной и коммунальной техники.

Отношение валового внешнеторгового оборота к ВВП превышает 100%, что обусловливает высокую зависимость белорусской экономики от внешнего мира и уязвимость от внешних шоков. Подобное отношение характерно для любой другой малой индустриальной экономики (например, Австрии, Швеции и др.).

После распада СССР Беларуси удалось не допустить деиндустриализации, массового банкротства предприятий и обвального роста безработицы. Был также сохранен и сельскохозяйственный комплекс страны, обеспечена продовольственная безопасность, доступные и в целом эффективные системы здравоохранения и образования.

В настоящее время Беларусь придерживается социально ориентированной модели рыночной экономики при сохранении точечного государственного контроля над отдельными сферами хозяйственной деятельности. При этом государство стремится проводить взвешенную политику институциональных преобразований, не допуская разного рода шоковых потрясений в экономике и социальной сфере.

Экономический потенциал Беларуси базируется на ряде отраслей промышленности, на долю которой приходится почти 40% основных производственных фондов. В стране функционирует более 2 300 различных предприятий, на которых выпускается около

1 https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_16710/

2 https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/operativnaya-informatsiya_8/ o-zanyatosti-naseleniya-po-dannym-vyborochnogo-obsledovaniya/

3 http://http://mintrud.gov.by/ru/news_ru/view/-zanjatost-naselenija-_3453/

Рисунок 1. Прогноз социально-экономического развития Беларуси на 2020 год

Figure 1. Forecast of socio-economic development of Belarus for 2020

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)[1]

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

1 www.belta.by

Таблица 1. Рейтинг стран по индексу человеческого развития

Data chart 1. Ranking of countries on the Human Development Index

Источник: составлено авторами на основе [Human Development Report..., 2019.]

Source: compiled by the authors based on [Human Development Report..., 2019.]

30% валового внутреннего продукта страны. Ключевые отрасли промышленности: машиностроение, металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность, легкая и пищевая промышленность, лесная и деревообрабатывающая отрасли, производство строительных материалов, фармацевтика и микробиология.

Многие белорусские предприятия проходят этап модернизации, направленный на снижение энергоемкости и установку современного оборудования. Планируется, что обновленные линии сосредоточатся в наукоемких отраслях экономики.

Агропромышленный комплекс Беларуси, поставляющей сельхозпродукцию более чем в 35 стран мира, является важнейшим сегментом национальной экономики. Ведущие направления АПК – животноводство и растениеводство.

Экспортный потенциал Беларуси основан на таких позициях, как грузовые автомобили, тракторы, телевизоры, холодильники, химические волокна, калийные удобрения, продукция текстильной, легкой и пищевой промышленности.

На пространстве СНГ Беларусь удерживает стабильно лидирующие позиции в области химии и нефтехимии, сельскохозяйственном и автомобильном машиностроении, агропромышленном комплексе, легкой промышленности, по отдельным направлениям развития информационно-коммуникационных технологий.

По экспорту ИТ-услуг на душу населения Беларусь опережает все страны СНГ. Имеются значительные наработки в сфере высоких технологий: в частности, в производстве оптических и лазерных приборов, автоматизированных систем управления.

Программой социально-экономического развития на 2016–2020 годы (**рисунок 1**) определены среднесрочные приоритеты пятилетнего периода: развитие человеческого потенциала как важнейшего фактора и движущей силы формирования инновационной экономики; создание новых рабочих мест и повышение производительности существующих; сбалансированное региональное развитие, формирование центров экономического роста; развитие конкуренции, инвестиционной и инновационной активности; информатизация экономики; рост и диверсификация экспорта товаров и услуг, обеспечение сбалансированности внешней торговли.

Вместе с тем происходящие в мире события (пандемия вируса COVID-19 и ее негативные последствия для мировой экономики, трудно прогнозируемая конъюнктура нефтяных рынков, нестабильность финансовых систем, рост рисков социального характера) потребовали от руководства Республики Беларусь не только внесения корректив в ранее принятые документы, но также разработки и реализации комплексных мер оперативного и среднесрочного характера[4].

Оценка достижений Республики Беларусь в международных рейтингах

Интегральным показателем, ежегодно рассчитываемым для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия (как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой страны), является Индекс человеческого развития (Human Development Index)[5].

4 https://www.belta.by/president/view/lukashenko-ekonomika-i-zhizn-ljudej-vopros-nomer-odin-386246-2020/

5 Комбинированный показатель, характеризующий развитие человека в странах и регионах мира. Составляется Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и используется в рамках специальной серии докладов Организации Объединенных Наций (ООН) о развитии человека: http://hdr.undp.org

Таблица 2. Рейтинг стран по Индексу легкости ведения бизнеса

Data chart 2. Ranking of countries on the Ease of Doing Business Index

Значение Беларуси в рейтинге ИЧР 2018 года помещает страну в категорию государств с очень высоким уровнем человеческого развития[6], на 50-е место среди 189 стран и территорий (**таблица 1**). За период с 1995 по 2018 год показатель Беларуси в рейтинге ИЧР вырос с 0,656 до 0,817, то есть на 24,5%. Подобная динамика объясняется улучшением всех групп показателей: ожидаемая продолжительность жизни – увеличение с 71,5 лет до 74,6 лет; уровень грамотности населения (по показателю среднего количества лет, потраченных на обучение) – увеличение с 12 до 12,3; уровень жизни (по показателю валового национального дохода на душу населения) – увеличение с 15 629 долл. США до 17 039 долл. США [Human Development Report…, 2019. P. 300].

Индекс легкости ведения бизнеса (Ease of Doing Business Index) – индекс для сравнения стран по условиям для предпринимательской деятельности, составляемый Всемирным банком на основе годовых данных. Показатели по указанному рейтингу представлены в **таблице 2**.

Согласно данным Ease of Doing Business Index, за оцениваемый период зафиксировано одно регуляторное изменение, создающее сложности для ведения бизнеса. Так, по мнению Всемирного банка, Беларусь ухудшила условия защиты интересов миноритарных акционеров, увеличив время, в течение которого Открытое акционерное общество (ОАО) может раскрывать информацию о сделках между аффилированными лицами обществу, регулятору и бирже. Кроме того, ряд стран (Япония, Китай, Турция, Израиль, Швейцария, Словения, Бахрейн, Сербия, Словакия, Бельгия) активнее улучшали условия ведения бизнеса, что в конечном счете и повлияло на итоговую позицию Республики Беларусь в указанном рейтинге[7].

Индекс Worldwide Governance Indicators представляет собой ежегодно проводимые оценки по показателю качества и эффективности государственного управления. Рассчитывается по ряду направлений (учет мнения населения и подотчетность государственных органов, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона, сдерживание коррупции). При этом отдельные отчеты, которые бы содержали сводные данные и оценки в разрезе стран и регионов, не публикуются. Вместе с тем представляется возможным, используя методику и данные Всемирного банка, рассчитать отдельные показатели индекса Worldwide Governance Indicators.

Таблица 3. Рейтинг стран по качеству государственного управления: Политическая стабильность и отсутствие насилия

Data chart 3. Ranking Worldwide Governance Indicators: Political stability and absence of violence

	2016	2017	2018
Финляндия	83,8	↑87,6	↓81,9
Австрия	77,1	↑86,7	↓81
Литва	73,8	↓72,9	72,9
Эстония	68,6	↑69	↓66,2
Польша	63,3	↑64,3	↑65,7
Латвия	62,4	↑62,9	↓61
Беларусь	51	↓43,3	↑58,1
Казахстан	47,6	↑48,1	↓45,7
Россия	15,2	↑24,3	↑29
Украина	6,7	6,7	↓6,2

Источник: составлено авторами на основе данных сайта The World Bank (https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#)

Source: compiled by the authors based on data from The World Bank website

Так, например, по показателю политической стабильности и отсутствия насилия (**таблица 3**) Республика Беларусь занимает средние позиции, опережая постсоветские страны (Россия, Украина, Казахстан) и отставая от стран-соседей из Европейского союза. При этом разрыв в показателе по сравнению с более успешными странами не превышает в среднем 20 рейтинговых единиц. В рассматриваемом периоде по данному показателю отмечается положительная динамика.

Показатель «Контроль над коррупцией» (**таблица 4**) отражает представления о том, в какой степени публичная власть осуществляется в интересах частных лиц и их выгоды, включая как мелкие, так и крупные формы коррупции, а также «захват» государства элитами и частными интересами. Процентный показатель показывает место страны среди других стран, по которым проводятся расчеты показателя (0 соответствует самому низкому, а 100 – самому высокому рангу). По показателю «Контроль над

6 http://hdr.undp.org/en/indicators/137506/

7 http://www.economy.gov.by/ru/doing_busines-ru/

Таблица 4. Рейтинг стран по качеству государственного управления: Контроль над коррупцией

Data chart 4. Ranking Worldwide Governance Indicators: The control of corruption

	2016	2017	2018
Финляндия	99,5	↓99	↑100
Австрия	91,3	↓90,9	↑91,3
Литва	88,9	↓87	↑89,9
Эстония	76	76	↓74,5
Польша	75	↓70,2	↓68,8
Латвия	66,8	↑69,7	↓64,4
Беларусь	48,6	↓47,1	↑49
Казахстан	20,7	↓19,7	↑36,1
Россия	19,7	↓17,3	↑21,2
Украина	21.2	↑22.1	↓18.3

Источник: составлено авторами на основе данных сайта The World Bank (https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#)

Source: compiled by the authors based on data from The World Bank website

коррупцией» Беларусь занимает средние позиции, существенно опережая постсоветские страны (Россия, Украина, Казахстан) и отставая от стран-соседей из Европейского союза. При этом разрыв по сравнению с более успешными странами не превышает в среднем 30 рейтинговых единиц.

Необходимо отметить, что на фоне ряда неблагоприятных внешних и внутренних факторов руководство Беларуси проявляет приоритетное внимание проблемам государственного управления, связанным с анализом рисков и определением путей устойчивого развития страны в целях обеспечения ее экономической безопасности. Именно на это направлен разработанный Правительством Беларуси в начале апреля 2020 года комплекс мер, который состоит из нескольких пакетов и предусматривает конкретные шаги в сфере денежно-кредитной и пруденциальной политики, меры по поддержке реального сектора экономики, защите потребительского рынка, а также пакет предложений и мер в формате ЕАЭС. Как заявил Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «чем больше опор мы создадим для нашей экономики, тем более устойчивым будет общество и независимой наша политика»[8].

Система государственного и местного управления в Республике Беларусь

Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство, обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику. В качестве основ конституционного строя, важнейших принципов и норм, определяющих характер и содержание государственного и общественного устройства в нашей стране, выступает оптимальный баланс прав и законных интересов государства, общества и человека. Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти является народ[9].

Государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Эти три ветви государственной власти в пределах своей компетенции самостоятельны, взаимодействуют, сдерживают и уравновешивают друг друга.

Гарантиями обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина Республики Беларусь являются: верховенство (господство) права; многообразие форм собственности; политический плюрализм; развитие гражданского общества; социальный характер и ответственность государства за достойное существование граждан; наличие эффективных форм контроля и надзора за деятельностью государственных органов.

Унитарный характер государства проявляется в его территориально-организационной структуре, принципах взаимоотношений республиканских и местных властей, действующих на основе единой Конституции и правовой системы.

Активный процесс государственного строительства в Республике Беларусь, формирования и развития институтов власти, системы государственного и местного управления начался после обретения страной независимости. 15 марта 1994 года принята Конституция Республики Беларусь, изменения и дополнения в которую вносились путем референдумов в 1996 и 2004 году. В соответствии с Основным законом, высшими органами государственной власти Республики являются:

Президент Республики Беларусь – Глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина – олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики. Представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями; принимает меры по охране суверенитета и независимости государства; обеспечивает политическую и экономическую стабильность в обществе; осуществляет посредничество между ветвями государственной власти и координацию деятельности государственных органов.

8 https://www.belta.by/president/view/lukashenko-stavit-zadachu-maksimalno-snizit-zavisimost-belarusi-ot-neftjanyh-igr-krupnyh-derzhav-386247-2020/

9 http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/

Рисунок 2. Национальное собрание Республики Беларусь

Figure 2. National Assembly of the Republic of Belarus

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

Парламент Республики Беларусь (Национальное собрание) – высший представительный и законодательный орган – состоит из Палаты представителей и Совета Республики (**рисунок 2**). Состав Палаты представителей формируется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. В Совет Республики (палату территориального представительства) на заседаниях депутатов местных Советов тайным голосованием избираются по восемь членов от каждой области и города Минска. Восемь членов Совета Республики назначает Президент Республики Беларусь.

Изменение количественного состава парламента с 485 до 174 депутатов обеспечило, с одной стороны, достаточно широкое представительство народа, а с другой – качественно повысило работоспособность высшего законодательного органа. Депутаты обеих палат выполняют свои обязанности на постоянной основе, что положительно сказывается на эффективности законотворческой деятельности.

Одновременно достаточно широкие законодательные полномочия имеет Президент Республики Беларусь. Он обладает правом роспуска парламента и отклонения принятых парламентом законов. Имеет также право законодательной инициативы, внесения в Национальное собрание законопроектов, предложений о срочности рассмотрения проектов и издания временных декретов, которые имеют высшую юридическую силу по сравнению с законом.

Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – высший коллегиальный орган исполнительной власти, центральный орган государственного управления. Он руководит системой подчиненных ему государственных органов по реализации основных направлений внутренней и внешней политики, обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда.

Правительство подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом. Глава государства определяет структуру правительства и может ее реформировать. Он вносит на рассмотрение парламента кандидатуру премьер-министра. Может председательствовать на заседаниях правительства, определять конкретные направления его деятельности, отменять постановления и распоряжения правительства, противоречащие Конституции и законам страны.

На протяжении всей истории суверенной Беларуси предметом особого внимания руководства страны являлось формирование и развитие системы государственного и местного управления. На динамику, содержание и результаты этой деятельности оказывали непосредственное влияние процессы развала СССР, обретения независимости и создания новой политической системы Республики Беларусь как суверенного государства, переход к рыночной экономике социально ориентированного типа.

Основными этапами формирования новой генеральной схемы управления стали Указы Президента Республики Беларусь от 23 ноября 1994 года № 122 «Об изменении центральных органов управления Республики Беларусь», от 11 января 1997 года № 30 «О системе республиканских органов управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 24 сентября 2001 года № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 5 мая 2006 года № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь».

В действующей сегодня системе республиканских исполнительно-распорядительных органов представлены сформированные по функциональному и отраслевому принципу 24 министерства, семь го-

сударственных комитетов и семь государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь. Они осуществляют государственное управление административно-политической сферой, национальной экономической системой и социальной сферой, обеспечивают реализацию программ социально-экономического развития республики[10].

Составной частью системы государственного управления являются также органы местного управления и самоуправления. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Местное самоуправление в Республике Беларусь – это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-государственных единиц, на основе собственной материально-финансовой базы и привлекаемых средств.

Единая система органов местного управления состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций. Они создаются для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов[11].

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Конституционный и Верховный Суды Республики Беларусь – высшие государственные органы, представляющие судебную ветвь в нашей стране. Конституционный Суд Республики Беларусь осуществляет контроль за конституционностью всех нормативных актов. Верховный Суд Республики Беларусь, в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»[12], возглавляет в настоящее время единую систему судов общей юрисдикции. Это позволяет обеспечить принцип единства национальной судебной системы, формирование единообразной судебной практики, необходимое качество и оперативность правосудия. Президент Республики Беларусь оказывает большое влияние на судебную власть через реализацию своего права назначать шесть судей Конституционного Суда, председателя и судей Верховного Суда, представителей всего судейского корпуса нашей страны.

Конституцией Республики Беларусь регламентируется также деятельность еще трех высших органов государственной власти.

На **Генеральную прокуратуру Республики Беларусь** возложены функции надзора за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов всеми министерствами и государственными комитетами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Комитет государственного контроля Республики Беларусь осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Национальный банк Республики Беларусь регулирует кредитные отношения, денежное обращение, определяет порядок расчетов и обладает исключительным правом эмиссии денег.

С точки зрения теории государственного управления современная модель правового социального государства в качестве эталона для создания оптимальной системы государственного и местного управления опирается на два основных принципа – справедливости и эффективности.

Принцип социальной справедливости реализуется через управленческие функции целеполагания и планирования, которые отражают в качестве высшей цели государства интересы белорусского народа, постоянно растущие потребности и желания всех членов общества. Эти цели выступают, в свою очередь, в качестве системообразующего фактора организации и функционирования системы власти и управления. Ее роль заключается в создании необходимых условий и предпосылок для реализации созидательного потенциала общества. Постоянная диагностика этой системы на предмет эффективности позволяет своевременно и активно реагировать на проблемы и недостатки в различных сферах государственной деятельности, предупреждать нежелательное развитие событий, осуществлять модернизацию и реформирование системы государственного и местного управления с учетом новых политических вызовов, социальных и экономических задач.

За годы независимости Республика Беларусь состоялась как суверенное и независимое государство. Созданная за это время система власти и управления обеспечила управляемость перемен, социально-по-

10 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30600289

11 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108

12 https://www.etalonline.by/document/?regnum=pd1300006&q_id=0

литическое единство общества, реализацию новой стратегии экономического развития, переход к социально ориентированной рыночной экономике. Результатом усилий всего народа стало создание мощной национальной экономики, ее интеграция в мировую экономическую систему. Успешное развитие науки и образования заложили основы для перехода к цифровой экономике и новому технологическому укладу.

Однако воспользоваться этими преимуществами позволит только существенное повышение эффективности государственного управления и его ответственности перед обществом. Перспективы дальнейшего укрепления белорусской государственности связаны в первую очередь с совершенствованием Конституции Республики Беларусь. Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко отметил в Послании белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 24 апреля 2018 года: «Появились новые государственные институты, на принципиально иной уровень вышли экономические отношения, многое из того, что было сделано, необходимо отразить в Конституции. Но нормы Основного Закона должны не просто соответствовать действительности, а немножко опережать ее, работать на перспективу»[13].

Модернизация системы государственного и местного управления на основе обновления Основного закона позволит избежать фрагментарности преобразований и их низкой эффективности, возникающей за счет отдельных, часто слабо согласованных друг с другом мероприятий по оптимизации структуры государственного аппарата.

Нынешняя модель политической системы формировалась в основном с учетом особенностей переходного периода к новому независимому государству и рыночной экономической системе. Завершение этого периода, переход к устойчивому и динамичному развитию требует уточнения основных параметров политической системы с учетом научных рекомендаций и накопленного опыта государственного строительства. В первую очередь речь может идти о возможности перераспределения властных функций между главой государства и основными ветвями власти в условиях демократического политического режима.

Развитие различных форм парламентского контроля в сфере финансов, бюджета и его выполнения расширит полномочия депутатов парламента в оценке деятельности правительства и отдельных должностных лиц. Давно нуждаются в разделении функции государства как регулятора и собственника. Разработка на этой основе новой генеральной схемы управления приведет к усилению ответственности министерств, государственных комитетов и организаций за результаты своей работы, освободит подведомственные организации от излишней бюрократической опеки.

Отказ от границ прежней административно-территориальной системы, укрупнение новых административных единиц и укрепление их финансово-экономической основы станет важным фактором роста влияния и авторитета органов местного управления и самоуправления, их кадрового обеспечения. Это повысит созидательную активность населения в развитии территорий, в решении актуальных вопросов обеспечения жизнедеятельности, порядка и безопасности, развитии социокультурной сферы.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

В настоящий момент административная реформа является одной из основных задач Республики Беларусь на ближайшую перспективу, поскольку дальнейшее развитие государственных институтов находится в неразрывной связи с совершенствованием государственного управления.

Чтобы осуществлять преобразования в различных сферах общественной жизни, сама государственная власть должна быть логично и рационально устроена. Административная реформа должна привести к оптимизации административно-управленческих процессов, повышению качества оказания государственных услуг гражданам, снизить издержки взаимодействия с органами исполнительной власти. Повышение эффективности и результативности государственного управления, реализуемое через инструменты административной реформы, создает условия для успешного функционирования исполнительной власти страны.

В Республике Беларусь постоянно ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления. Административная реформа направлена в первую очередь на создание оптимальной системы государственного управления. Необходимость повышения эффективности государственной власти для решения неотложных социально-экономических проблем прежде всего вызвана потребностью повышения уровня и качества жизни населения.

В современном постоянно меняющемся мире изменяется и роль государства, и функции властных структур, в результате чего в ряде стран возникла необходимость проведения административных реформ. Опыт показывает, что это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что важно, открытости власти для диалога с ним. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям. Реформирование управления, совершенствование механизмов реализации полномочий и функций органов исполнительной власти является не целью, а необходимой составляющей административной реформы.

13 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-18594/

Понятие и основные составляющие административной реформы Административная реформа – комплекс мер, направленных на изменение места и роли органов государственного управления в системе органов государственной власти, на организационные изменения органов государственного управления, принципов и форм рекрутирования административно-управленческого персонала, процесса принятия управленческих решений, на изменение отношений общества и государства [Комаровский, Сморгунов и др., 2019]. Модернизировать государственное управление – значит сделать его проще, яснее, эффективнее, постараться добиться открытости в области государственных расходов и четко определить ответственность каждого из многочисленных операторов государственного управления [Шаров, 2005. С. 20–27].

Существует три наиболее распространенных представления о содержании административной реформы: четкое разграничение полномочий между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления; реформа государственной службы; реформа функций и структуры исполнительной власти. Эти направления административной реформы нацелены на радикальный пересмотр функций исполнительной, законодательной и судебной власти и составляют административную реформу в широком смысле.

Основным содержанием **разграничения полномочий и предметов ведения** между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления является закрепление за каждым уровнем власти четких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа субсидиарности, то есть закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти.

Одна из главных проблем этой части реформы, имеющей значение для успеха административной реформы в целом, состоит в том, что она является производной от определения функций, остающихся за государством и за исполнительной властью на всех уровнях. Поэтому произведенное законом разграничение полномочий между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления нельзя рассматривать как окончательное, оно будет пересмотрено после определения необходимых функций государства.

Реформа государственной службы состоит в пересмотре статуса государственных служащих и порядка прохождения ими государственной службы с целью сделать государство конкурентоспособным работодателем, а государственных служащих – эффективными исполнителями функций государства. В этом ее основное значение для административной реформы.

Реформа функций и структуры исполнительной власти представляет собой собственно административную реформу и состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключающим между ними конфликт интересов. Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, закреплении процедур выполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг [Капогузов, 2013. С. 181].

Таким образом, административная реформа (в узком смысле) может быть определена как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функции структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления. Ее целью является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития.

Краткий анализ основных этапов административных реформ в Республике Беларусь, их предпосылки и результаты

Административные преобразования в период с 1990 года по настоящее время связаны с развитием института президентства в Республике Беларусь, и их можно условно разделить на несколько периодов:

– *административные преобразования 1990–1996 годов,* политическим мотивом которых выступала необходимость радикальной перестройки советской системы государственного управления экономикой и формирование новой структуры и системы органов государственной власти Республики Беларусь;

– *этап административной реформы, проведенный в 1996-2004 годах*, преследующий политическую цель укрепления государственной власти в стране и определяемый Конституцией Республики Беларусь, ролью Президента Республики Беларусь как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающего посредничество между органами государственной власти, их преемственность и взаимодействие между собой;

– *этап административной реформы, проводимой с 2004 по настоящее время*, политически ориентированный на построение эффективного и компактного государства на основе Конституции Республики Беларусь и продолжающихся административных реформ под руководством Главы государства Республики Беларусь.

Рисунок 3. Конституция Республики Беларусь в цифрах и фактах

Figure 3. The Constitution of the Republic of Belarus in figures and facts

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

Декларация о государственном суверенитете[14] от 27 июля 1990 года провозгласила Республику Беларусь суверенным независимым государством и тем самым заложила основы для формирования качественно новых начал в ее государственной и общественной жизни. С обретением Республикой Беларусь независимости система законодательства советского периода, принципы создания и реализации норм права уже не отвечали потребностям современного белорусского государства. Для создания новой, согласованной системы национального права необходима была разработка ее основы, фундамента для взаимодействия личности, общества, государства, эффективного функционирования государственных институтов.

15 марта 1994 года была принята Конституция Республики Беларусь, провозгласившая республику унитарным демократическим социальным правовым государством (**рисунок 3**). Принятие новой Конституции, вовлечение Республики Беларусь в мировое сообщество как суверенного и независимого государства повлекли кардинальные изменения как в законодательстве, так и в административной системе государства.

Конституция 1994 года впервые в истории Беларуси предусмотрела в системе высших органов государственной власти должность Президента Республики Беларусь. Согласно статье 95 Конституции 1994 года, Президент являлся Главой государства и исполнительной власти и наделялся полномочиями по руководству системой органов исполнительной власти и обеспечению их взаимодействия с представительными органами, назначению должностных лиц, занимающих наиболее ответственное положение в государстве.

Для реализации полномочий исполнительной власти в областях экономики, внешней политики, обороны, национальной безопасности, охраны общественного порядка и других сферах государственного управления был создан Кабинет Министров Республики Беларусь.

Изменения в этот период коснулись и иных органов государственного управления. Так, 23 сентября 1994 года издан Указ Президента Республики Беларусь № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь», согласно которому было создано Министерство по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, учреждена должность Министра по делам Содружества Независимых Государств, преобразован и реорганизован ряд республиканских органов государственного управления (например, Министерство образования преобразовано в Министерство образования и науки; Министерство хлебопродуктов присоединено к Министерству сельского хозяйства и продовольствия с созданием в своей структуре Комитета по хлебопродуктам с правами юридического лица).

Вместе с тем, поскольку нормы Конституции 1994 года не обеспечивали необходимый баланс интересов основных ветвей власти, возникла необходимость перераспределения полномочий между ними, потребовалось уточнение роли Главы государства в обеспечении их взаимодействия и слаженной работы в целях стабильного и эффективного развития страны. Принятие 24 ноября 1996 года новой редакции Конституции Республики Беларусь повлекло существенное перераспределение полномочий между государственными органами, значительно изменился конституционно-правовой статус главы государства. Дальнейшее развитие и конкретизацию правовой статус и полномочия Президента получили в Законе Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь», принятом на основе и во исполнение конституционных положений.

Кабинет Министров был преобразован в Совет Министров, который, согласно Конституции Республики Беларусь, является центральным органом государственного управления.

Продолжилась работа и по модернизации системы республиканских органов государственного управления. В целях определения рациональной структуры

14 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=V09000193

управления был принят Указ Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 года № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», которым была установлена система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь. В систему данных органов входили министерства Республики Беларусь, государственные комитеты Республики Беларусь, комитеты при министерствах или государственных комитетах Республики Беларусь. Всего было 25 министерств, 19 государственных комитетов и 26 комитетов при министерствах (государственных комитетах). Кроме того, данным указом был утвержден перечень объединений (учреждений), подчиненных Правительству Республики Беларусь. Всего таких организаций было 19.

Однако система республиканских органов государственного управления в таком виде просуществовала недолго. Указом Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 года № 516 система республиканских органов государственного управления была значительно видоизменена: произошло сокращение государственных комитетов и комитетов при министерствах, появилась новая организационно-правовая форма – комитеты при Совете Министров. Изменения в основном затронули органы, относящиеся к экономической сфере, а система стала более управляемой, компактной и менее затратной. Компетенции многих государственных органов были приведены в соответствие с рыночными отношениями. Были ликвидированы Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации, Министерство предпринимательства и инвестиций. Государственный комитет по ценным бумагам был преобразован в Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь. Всего стало 25 министерств, 6 государственных комитетов и 8 государственных комитетов при Совете Министров. Также Совету Министров подчинялось восемь государственных организаций, бывших ранее министерствами или государственными комитетами.

Несмотря на принятые изменения, такая система республиканских органов государственного управления не полностью соответствовала требованиям времени. 5 мая 2006 года Глава государства принял Указ № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь»[15], согласно положениям которого в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, входят министерства, государственные комитеты, являющиеся республиканскими органами государственного управления, а также объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь. Создано два новых комитета – Государственный комитет по имуществу и Государственный комитет по стандартизации. Учреждена должность Уполномоченного по делам религий и национальностей. Ряд комитетов были присоединены к другим органам государственного управления (Государственный комитет по авиации – к Министерству транспорта и коммуникаций, Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь – к Министерству финансов и т.д.), в составах министерств и государственных комитетов были созданы департаменты.

В рассматриваемый указ с 2006 года неоднократно вносились изменения. Например, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 3 июня 2016 года № 188 «Об органах антимонопольного регулирования и торговли», Министерство торговли было переименовано в Министерство антимонопольного регулирования и торговли, а также был ликвидирован Департамент ценовой политики Министерства экономики.

В настоящее время в Республике Беларусь насчитывается 24 министерства, семь государственных комитетов и семь государственных организаций, подчиненных Правительству.

В целях обеспечения независимости и беспристрастности выполнения специальных задач и функций, а также повышения эффективности межведомственного взаимодействия в Беларуси, кроме государственных органов, подчиненных Правительству, функционирует целый ряд специализированных государственных органов, подчиненных непосредственно Главе государства (Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, Следственный комитет Республики Беларусь и др.).

По мнению экспертов, возрастание роли местных органов власти связано не только с оптимизацией количества сельсоветов и повышением эффективности работы местных органов власти, но и с тем, что существующее административно-территориальное деление не совпадает с актуальными территориальными социально-экономическими сообществами, которые отражают процесс районообразования. Поэтому в некоторых случаях сложно добиться комплексного развития территории. Одновременно подчеркивается, что совершенствование системы местного управления и самоуправления должно осуществляться с учетом развития IT в Беларуси[16].

В интересах обеспечения системного экономического, социального, демографического, экологического и инновационного развития районов в Совете Республики создана рабочая группа по изучению вопроса об административно-территориальном деле-

15 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30600289

16 https://www.belta.by/society/view/eksperty-predlagajut-sovershenstvovat-sistemu-mestnogo-samoupravlenija-s-uchetom-razvitija-it-349065-2019/

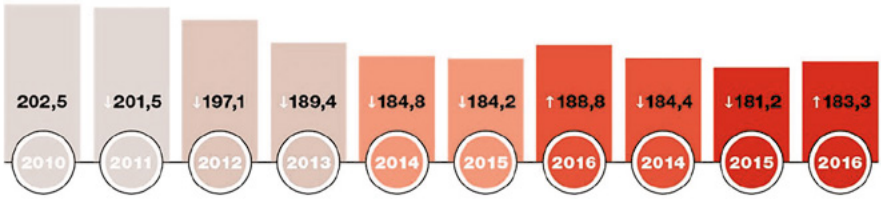
нии страны, белорусскими учеными разработан ряд перспективных моделей его реформирования.

В апреле 2015 года, обращаясь с Посланием белорусскому народу и Национальному Собранию Республики Беларусь, Глава государства заявил, что госаппарат в стране по сравнению с постсоветскими и другими государствами «немногочисленный», но все же «избыточный». В этой связи было дано поручение заинтересованным органам внести проекты решений по оптимизации госаппарата, а также по статусу госслужащего[17].

В последующем к теме оптимизации госаппарата Глава государства обращался в июне 2016 года на V Всебелорусском народном собрании, а также в декабре 2016 года, назначая новое руководство Администрации Президента Республики Беларусь. Позиция Александра Лукашенко в этом вопросе однозначна: «Оставшиеся госслужащие, как и военные люди, должны получить самый высокий статус. Но это должен быть оптимальный минимум в стране. Лишних людей в госаппарате быть не должно»[18].

Диаграмма 1. Динамика численности работников, занятых в сфере государственного управления

Diagram 1. Dynamics of the number of employees engaged in public administration



Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь
Source: National Statistical Committee of the Republic of Belarus

Диаграмма 2. Численность государственных служащих, занятых в государственных органах и иных государственных организациях (человек)

Diagram 2. Number of civil servants employed in state bodies and other state organizations (people)

	на 01.11.2011	на 01.11.2013	на 01.07.2015	на 01.12.2017
Мужчины	40 637	34 470	33 955	25 058
Женщины	18 505	14 856	14 508	12 101
ВСЕГО	59 142	↓49 326	↓48 463	↓37 159

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь (https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/)
Source: National Statistical Committee of the Republic of Belarus

Проводимая в Беларуси в несколько этапов оптимизация госаппарата не сводилась к формальному сокращению его численности (**диаграмма 1**), а преследовала комплекс задач. В числе основных можно назвать: рациональный пересмотр функций должностных лиц и государственных органов, исключение их дублирования, делегирование на места полномочий и прав на принятие решений, повышение ответственности за состояние дел в центре и регионах.

По опубликованным данным, в августе 2018 года в Беларуси насчитывалось чуть более 37 тыс. государственных служащих[19] (**диаграмма 2**). При этом решения по численности штата в госучреждениях принимаются с учетом повышения эффективности работы, а также четкого определения, кто из работников должен быть госслужащим, а кто будет работать по найму в тех или иных государственных структурах, не являясь госслужащим.

Проведенный анализ позволяет сделать выводы, способствующие пониманию сути и содержания административных реформ в Республике Беларусь.

Во-первых, стабильная государственность немыслима без легитимной и эффективной государственной власти, имеющей свою четкую программу действий и пользующуюся доверием народа. Как заявил 19 апреля 2019 года в Послании белорусскому народу и Национальному собранию Александр Лукашенко, «мы тот этап уже прошли, когда нам нужна была сильная власть, такая, как у нас есть. Надо не властью делиться, власть неделима, а надо нагружать властными полномочиями другие структуры и ветви власти»[20].

Во-вторых, административные преобразования в государстве тесно связаны с развитием института президентства в Республике Беларусь. Обращает на себя внимание заявление Главы государства в связи с подготовкой изменений в Конституцию Республики Беларусь о том, что «пришло время оставить Прези-

17 https://www.belta.by/president/view/lukashenko-schitaet-chislennost-gosapparata-v-belarusi-izbytochnoj-1411-2015/

18 https://www.belta.by/president/view/lukashenko-status-gosslu-zhaschih-v-belarusi-v-rezultate-optimizatsii-nado-podnjat-na-nebyvaluju-vysotu-224860-2016/

19 https://www.belta.by/society/view/reshenija-po-chislennosti-shtata-gosuchrezhdenija-dolzhny-prinimatsja-s-uchetom-effektivnosti-kochanova-312633-2018/

20 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-20903/

денту те функции и полномочия, которые он должен исполнять как Глава государства – прежде всего кадровые вопросы, подтянуть политические партии, чтобы они генерировали нам на государственный уровень нормальных руководителей»[21]. Внесение изменений в Основной закон Республики Беларусь станет важнейшим этапом на пути правового и институционального обеспечения проводимых в стране административных реформ.

В-третьих, важным этапом административной реформы в Республике Беларусь станет реформирование института госслужбы. Предполагается, что основными его целями будут совершенствование правового регулирования института госслужбы, закрепление четких и исчерпывающих требований, предъявляемых к ее прохождению, определение обязанностей, прав и социально-правовых гарантий госслужащих.

Реформирование государственной службы

Государственная служба – это важнейший и особый вид службы. В условиях отсутствия института государственной службы этот термин носил расширительный характер. Под ним понималось исполнение служебных обязанностей в целях реализации функций и задач государства, осуществляемое в любой государственной организации (в органах государства, на государственных предприятиях, в государственных учреждениях).

Правовое обеспечение государственной службы. В Республике Беларусь институт профессиональной государственной службы впервые был создан в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 ноября 1993 года «Об основах службы в государственном аппарате». Тем самым было положено начало становлению национального законодательства о государственной службе [Кеник, 2003. С. 30–34].

26 июля 2003 года вступил в силу Закон № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь». В настоящем Законе под государственной службой понимается «профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов»[22].

Основополагающим нормативным правовым актом в системе правового регулирования государственной службы является Конституция Республики Беларусь, которая определяет: установление единства государственной службы; стабильность регламентирующих отношений государственной службы; основополагающие нормы государственной службы как политического, правового, организационного, социального института, прямо связанного с государством; нормы о приоритете прав человека и реализации конституционных положений при осуществлении государственной службы. Принцип единства государственной службы, исходящий из конституционных основ, диктует необходимость непротиворечивости в иерархичности и содержании ее законодательных источников, к которым относятся кодексы и законы, в том числе упомянутый выше Закон о государственной службе [Панферова, 2014. С. 133–145].

По степени обобщения регулируемых вопросов выделяют три группы нормативных актов: Закон о государственной службе (базовый документ), Трудовой кодекс Республики Беларусь[23] от 26 июля 1999 года № 296-З и иные законы, регулирующие вопросы осуществления различных видов государственной служебной деятельности (например, Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, Таможенный кодекс Республики Беларусь).

На государственных служащих распространяются нормы трудового законодательства: о заключении, изменении и прекращении трудового договора, о заключении коллективных договоров и соглашений, разрешении трудовых споров, материальной ответственности работников и нанимателей, о гарантиях и компенсациях, о трудовой дисциплине, об охране труда и др. На отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные законом о государственной службе и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства. Выстроенная в Республике Беларусь модель государственной службы и ее правовая база в целом позволяют решать основные задачи государственного управления.

Вместе с тем действующий Закон о государственной службе был принят более 15 лет назад и в настоящее время нуждается в пересмотре – как с учетом практики его применения, так и в связи с необходимостью определения новых, перспективных направлений развития института государственной службы в изменившихся социальных и экономических условиях. В сложившейся ситуации требуется подготовка нового комплексного законодательного акта о государственной службе. Попытки разработать такой закон предпринимались неоднократно в 2013–2014 годах, но по разным причинам его подготовка откладывалась.

По итогам совещания с участием Главы государства по вопросам социально-правовых гарантий государственных служащих и повышения престижа государственной службы, состоявшегося 26 июля 2018 года, Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь, Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, *Академией управления при Президенте Республики Беларусь* (далее по тексту – Академия управления) с участием иных заинтересованных органов разрабатывается *проект Закона «О государ-*

21 Там же.

22 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204

23 http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=HK9900296

ственной службе». Указанный документ до 1 октября 2020 года должен быть внесен на рассмотрение Главы государства.

Видовая классификация государственной службы

Хотя законодатель Республики Беларусь в настоящее время не установил конкретных критериев разделения государственной службы на виды, с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности можно выделить несколько видов государственной службы: в органах ветвей власти (служба в органах законодательной власти; служба в органах исполнительной власти; служба в органах судебной власти); в зависимости от отраслей и сфер, в которых она осуществляется (служба в органах внутренних дел; служба в прокуратуре; служба в таможенных органах; служба в налоговых органах); в зависимости от места органа в системе государственных органов (служба в республиканских органах; служба в местных органах).

На сегодняшний день государственная служба в Республике Беларусь регулируется нормами конституционного, трудового, финансового и других отраслей права.

Система должностей государственной службы

В статье 5 Закона о государственной службе указано, что «государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования»[24].

В целях повышения эффективности работы с кадрами, улучшения системы учета, подбора, подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров, их оптимальной расстановки в Республике Беларусь созданы кадровые реестры государственных должностей.

В Республике Беларусь ведутся: кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, кадровый реестр Правительства Республики Беларусь, кадровые реестры областных и Минского городского исполнительных комитетов. В кадровые реестры включаются высшие государственные должности Республики Беларусь: Премьер-министр Республики Беларусь, Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь, Председатель Верховного Суда Республики Беларусь, Председатель Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, Государственный секретарь Совета Безопасности Республики Беларусь, Председатель Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Генеральный прокурор Республики Беларусь, Председатель Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющий делами Президента Республики Беларусь; иные государственные должности, назначение (согласование назначения) на которые осуществляется, соответственно, Президентом Республики Беларусь, Премьер-министром Республики Беларусь, председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Перечни высших государственных должностей Республики Беларусь, иных государственных должностей, подлежащих включению в кадровые реестры, утверждаются, соответственно, Президентом Республики Беларусь, Премьер-министром Республики Беларусь, председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим.

Государственным должностям Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющего делами Президента Республики Беларусь и их заместителей, а также председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов соответствует высший класс государственного служащего.

Министрам Республики Беларусь может быть присвоен высший класс государственного служащего в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством. Присвоение классов осуществляется:

– Президентом Республики Беларусь – в отношении руководящих работников республиканских органов государственного управления, председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов и иных должностных лиц, назначение на должность которых осуществляется Президентом Республики Беларусь;

– Премьер-министром Республики Беларусь – в отношении государственных служащих республиканских органов государственного управления, назначаемых Правительством Республики Беларусь, в том числе по согласованию с Президентом Республики Беларусь;

– председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов – в отношении

24 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204

председателей городских, районных исполнительных комитетов, а также глав местных администраций.

Присвоение классов производится в последовательном порядке в соответствии с занимаемой должностью, квалификацией государственного служащего, стажем работы на государственной службе, а также с учетом ранее присвоенного ему класса. При этом учитывается занимаемая должность, в соответствии с которой присваивается класс на основании перечня государственных должностей, соответствующих классам государственных служащих, утвержденного в установленном законодательством порядке. Срок, по истечении которого присваивается очередной класс по занимаемой должности, для государственных служащих, имеющих 12–10-й класс, составляет не менее одного года, 9–7-й класс – не менее двух лет, 6–4-й класс – не менее трех лет. Присвоение очередных классов государственным служащим, имеющим иные классы, сроком не ограничивается.

Особенности правового статуса государственных служащих

Правовой статус государственного служащего закреплен в Законе о государственной службе. Государственные служащие выполняют функции государственного органа, возложенные на этот орган государством, решают задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (законодательная, исполнительная и судебная, финансовая деятельность, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, защита прав и законных интересов граждан). Все действия государственных служащих осуществляются ими от имени государства и по его поручению. Это влечет предъявление к государственным служащим особых, повышенных требований и установления определенных ограничений, а также предоставление льгот, гарантий в качестве компенсации за особые ограничения [Кеник, 2014].

Совокупность прав, обязанностей, свобод и действий государственных служащих представляет собой правовой статус должности государственного служащего. Чем выше статус, тем больше прав, однако это предполагает и более высокую степень ответственности. К элементам статуса относят запреты и ограничения, а также гарантии, льготы, компенсации и привилегии.

Закон о государственной службе закрепляет правовой статус государственного служащего (статьи 20 и 22). Свободы государственных служащих соответствуют общегражданским свободам, определенным в Конституции Республики Беларусь[25]. Под правами государственного служащего понимается система общеобязательных норм, «охраняемых силой государственного принуждения и гарантирующих стабильность его социально-правового статуса и правовую регламентацию его служебной деятельности» [Борщевский, 2017].

Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, которые гарантируются им как гражданам Республики Беларусь. Тем не менее, правовое положение государственных служащих имеет свои особенности. Это связано с тем, что успешная служебная деятельность возможна только при условии предоставления государственным служащим прав, обусловленных спецификой выполняемых государственным органом задач и осуществляемых им государственных функций.

Права государственного служащего являются важнейшим элементом правового статуса государственного служащего как субъекта служебных государственных отношений. Перечень из 17 пунктов прав государственного служащего приведен в статье 20 Закона о государственной службе. В нем условно можно выделить три группы: 1) права, обеспечивающие правовую защиту государственных служащих; 2) права, способствующие непосредственному выполнению государственным служащим служебных обязанностей; 3) права, способствующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие его социальные гарантии.

Наряду с общими нормами, определяющими правовой статус государственных служащих, содержащимися в Законе о государственной службе, имеется ряд законодательных актов, определяющих правовой статус отдельных категорий государственных служащих (например, Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, Закон «О прокуратуре Республики Беларусь», Положение о дипломатической службе Республики Беларусь). Правовой статус раскрывается не только через установление прав государственных служащих и гарантии их реализации, но и через закрепление их обязанностей.

Обязанности государственного служащего характеризуют сущность, содержание служебной деятельности, ибо реализация государственным служащим государственно-властных полномочий и (или) обеспечение выполнения функций государственных органов – необходимые условия надлежащего функционирования государственной службы. Обязанности государственного служащего, являющиеся общими для всех государственных служащих, перечислены в статье 21 Закона о государственной службе.

Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции, если иное не предусмотрено законодательными актами.

25 http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/

Занятие государственной должности предполагает не только наделение государственного служащего определенными правами и установление его обязанностей, но и соблюдение государственным служащим ряда ограничений и запретов, обусловленных самим характером государственной службы, спецификой выполняемых государственным служащим государственных функций. Назначение этих правоограничений преследует цель обеспечить не только эффективное и высокопрофессиональное выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, но и «создать все необходимые условия для осуществления независимой служебной деятельности, обеспечить эффективное функционирование института государственной службы» [Кеник, 2017].

Статья 22 Закона о государственной службе устанавливает ряд ограничений, связанных с государственной службой. Так, государственный служащий не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение; заниматься иной оплачиваемой деятельностью (за исключением случаев, предусмотренных в Законе); принимать участие в забастовках, принимать имущество (подарки) или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей; использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы. Законодательными актами могут быть установлены иные ограничения, связанные с государственной службой[26].

Таким образом, закрепленные в действующем законодательстве о государственной службе права и обязанности государственных служащих Республики Беларусь, установленные для них ограничения, четко определяют правовой статус государственного служащего и в целом отвечают современным реалиям.

Материальное и социальное обеспечение государственных служащих

Государственным служащим гарантируются: условия труда, обеспечивающие надлежащее исполнение служебных обязанностей; заработная плата на условиях и в размере, предусмотренных Законом о государственной службе и принятыми в соответствии с ним иными актами законодательства; трудовой отпуск; соблюдение условий и порядка перевода на другую должность, высвобождения в связи с ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников, предусмотренных законодательством о труде; выплата выходного и иных единовременных пособий; право на медицинское обслуживание в организациях здравоохранения в порядке, определяемом актами законодательства.

Заработная плата государственных служащих состоит из должностного оклада, надбавок за класс государственного служащего, надбавок за выслугу лет, премий и иных выплат, предусмотренных законодательством.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 апреля 2013 года № 307 определен перечень должностей (профессий) работников, осуществляющих техническое обслуживание и обеспечивающих деятельность государственных органов, и соответствующих этим должностям (профессиям) тарифных разрядов и об оплате труда этих работников.

Законом о государственной службе предусмотрено, что акты законодательства по вопросам материального и социального обеспечения государственных служащих, следствием принятия (издания) которых может быть создание или увеличение расходов государственных средств, принимаются (издаются) лишь с согласия Президента Республики Беларусь либо по его поручению – Правительством Республики Беларусь.

Вопрос материального обеспечения госслужащих руководство страны рассматривает в тесной взаимосвязи с проблемами эффективности государственного аппарата. Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко в докладе на пятом Всебелорусском собрании 22 июня 2016 года отметил: «…если сравнить расходы на содержание госаппарата в разных странах, то в Беларуси их доля ниже и составляет 2 % ВВП. В три с половиной раза выше – в Европейском союзе, в нашей России – в два раза выше. В Беларуси один из самых компактных государственных аппаратов в мире. Вопрос в другом. Работа госаппарата недостаточно эффективна. Необходимость кардинального совершенствования системы госуправления в целях повышения его эффективности назрела давно. Для этого нужен целый ряд мер. Мы просто обязаны привлечь в госаппарат самых лучших, самых компетентных. А значит, мы должны предложить им по-настоящему достойные условия для работы, прежде всего – уровень оплаты труда»[27].

В числе нематериальных стимулов мотивации предусмотрены: публичное признание результатов профессиональной деятельности государственного служащего; проявление внимания к предложениям и идеям работника; создание условий для его обучения, развития и самореализации; объявление благодарности; награждение грамотой и ценным подарком; размещение фотографий лучших работников на доске почета; досрочное присвоение очередного класса государственного служащего по занимаемой должности; присвоение почетных званий и др.

26 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204

27 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/uchastie-v-pjatom-vsebelorusskom-narodnom-sobranii-13867/

Противодействие коррупции в системе государственной службы – приоритетная задача кадровой политики

Ответственность за коррупционные правонарушения и коррупционные преступления закреплена в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Республики Беларусь. Основным документом, устанавливающим правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, является Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 года № 305-З «О борьбе с коррупцией».

Согласно указанному документу, «коррупция – умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица, в том числе иностранного»[28].

Закон «О борьбе с коррупцией» является целостным документом, определяющим механизмы предупреждения коррупции, в том числе ограничения, устанавливаемые для должностных и приравненных к ним лиц, регулирует порядок декларирования доходов и имущества таких лиц, закрепляет системные меры по противодействию коррупции.

В Республике Беларусь борьба с коррупцией осуществляется (**рисунок 4**) государственными органами и иными организациями, в числе которых: Следственный комитет Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Комитет государственной безопасности Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь, Министерство финансов Республики Беларусь, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и иные организации.

Рисунок 4. Противодействие коррупции в 2019 году

Figure 4. Anti-corruption in 2019

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

На практике государственными организациями разрабатываются ежегодные планы мероприятий, направленных на предотвращение коррупционных проявлений, создаются и действуют антикоррупционные комиссии. Особая роль придается мерам профилактического характера, заключающимся в совершенствовании государственного регулирования и контроля в сферах деятельности, подверженных коррупции.

Существенным направлением противодействия коррупции является развитие антикоррупционного правосознания. В общем комплексе мер его формирования, наряду с правовой культурой и нравственным воспитанием государственного служащего, значительную роль играют этические стандарты профессионального поведения и государственной службы в Республике Беларусь. Впервые необходимость разработки этического кодекса государственного служащего Республики Беларусь как приоритетная задача кадровой политики была определена в Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь[29].

28 http://www.pravo.by/upload/docs/op/h11500305_1437598800.pdf

29 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30100399

Действующее законодательство о государственной службе предусматривает обязанность государственного служащего соблюдать культуру общения, другие нормы служебной этики (подпункт 1.6 пункта 1 статьи 21 Закона о государственной службе). При этом за несоблюдение данной обязанности государственный служащий несет дисциплинарную ответственность.

Вместе с тем остается неясным, что конкретно представляют из себя нормы служебной этики, поскольку отсутствует их четкое закрепление. Это приводит к разночтениям при применении норм законодательства на практике, в том в числе к физической невозможности привлечения к дисциплинарной ответственности гражданских служащих, допускающих нарушения этических требований. Для решения комплекса имеющихся проблемных вопросов предполагается разработать и включить в разрабатываемый законопроект «О государственной службе» *Этический кодекс государственного служащего* Республики Беларусь.

Это, наряду с другими факторами, будет способствовать созданию условий для укрепления кадрового потенциала государственной службы высокопрофессиональными, талантливыми специалистами, обладающими широким кругозором и высокими нравственными качествами.

Подходы к оценке эффективности работы государственных служащих

В настоящее время основные подходы к оценке деятельности государственных служащих в Республике Беларусь (**рисунок 5**) отражены в ряде нормативных правовых актов: Концепции государственной кадровой политики, Законе о государственной службе, Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года и др.

Данные нормативные акты регламентируют применение различных технологий и способов оценки деятельности государственных служащих.

В Декрете Президента Республики Беларусь № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» отмечено, что обеспечение производственно-технологической, исполнительской и трудовой дисциплины, содержания производственных зданий (помещений), оборудования и приспособлений в соответствии с установленными требованиями, надлежащих условий труда работников являются одними из основных критериев оценки работы руководителей организаций[30].

Определение государственной службы как профессиональной деятельности требует установления качественных характеристик трудовых функций государственных служащих, которые они выполняют при занятии определенной государственной должности, а также установления соответствующих требований к их знаниям и квалификации. Этим целям служит утвержденный Постановлением № 135 от 24 октября 2003 года Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь квалификационный справочник «Государственные должности государственных служащих»[31].

Рисунок 5. Технологии оценки деятельности государственных служащих

Figure 5. Technologies for evaluating the performance of civil servants

Справочник является техническим нормативным правовым актом, регламентирующим наименования государственных должностей, должностные обязанности государственных служащих и предъявляемые к ним квалификационные требования. Справочник служит основой при разработке должностных инструкций государственных должностей и обеспечивает единство при определении должностных обязанностей государственных служащих и предъявляемых к ним квалификационных требований, решение вопросов подготовки, повышения квалификации, подбора, расстановки и использования государственных служащих в соответствии со специальностью и квалификацией. Квалификационные характеристики устанавливаются по каждой государственной должности и состоят из четырех разделов: сложность выполняемых функций, должностные обязанности, квалификационные требования, объем знаний и компетентность.

В современных условиях профессионализм и компетентность государственных служащих складываются из многих составляющих. Ведущими из них являются профессиональные знания, умения и навыки, профессиональный опыт и степень его практической реализации, а также способность к дальнейшему развитию и профессиональному росту. «Меняется мир, меняется общество. Требова-

30 http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-5-ot-15-dekabrja-2014-g-10434

31 http: //mintrud.gov.by/ru/gosdolzhnosti-i-kadrovyi-reestr/

ния к компетенциям современного руководителя становятся все выше. А значит, в систему должны приходить управленцы новой формации – руководители с ярко выраженными лидерскими качествами и государственным мышлением, мотивированные и нацеленные на высокий результат», – отметил Глава белорусского государства 18 октября 2019 года во время посещения Академии управления при Президенте Республики Беларусь[32].

Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного управления

В Республике Беларусь профессиональная подготовка руководящих кадров и обеспечение их непрерывного образования является одним из приоритетных направлений развития системы государственного управления. Как отмечает Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «задача управленческой вертикали – быть впереди тенденций и вызовов уже не завтрашнего, а послезавтрашнего дня. Совершенствование этой системы – процесс непрерывный. Поэтому вопросы определения критериев подбора кадров, механизмов их ротации, новых подходов к формированию кадрового резерва всегда будут требовать нашего постоянного внимания»[33].

Правовое обеспечение. Концептуальные и правовые основы профессиональной подготовки и непрерывного образования руководящих кадров сформулированы в ряде законодательных актов. В их числе: Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З, Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 года № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь», а также Указы Президента Республики Беларусь: «Об утверждении Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь» от 18 июля 2001 года № 399, «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций» от 26 июля 2004 года № 354, «О некоторых вопросах формирования, ведения и использования банков данных одаренной и талантливой молодежи» от 26 апреля 2010 года № 199.

Особое место в этом ряду занимает Указ Президента Республики Беларусь от 16 сентября 2019 года № 343 «О деятельности Академии управления при Президенте Республики Беларусь», которым утвержден Устав данного учреждения высшего образования, а также Положение о подготовке, переподготовке, стажировке и повышении квалификации в соответствии с государственным заказом[34].

Указанным Положением регулируются отношения, связанные с осуществлением Академией управления при Президенте Республики Беларусь образовательной деятельности по подготовке, переподготовке, стажировке и повышению квалификации руководящих кадров государственных органов и иных государственных организаций (далее – руководящие кадры), лиц, включенных в резервы руководящих кадров и в перспективный кадровый резерв (далее – лица, включенные в резервы руководящих кадров), в соответствии с государственным заказом.

Цели и принципы. Основными целями подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц являются обеспечение постоянного приобретения ими знаний в области теории и практики государственного управления, идеологии белорусского государства, экономики, права, совершенствование управленческих умений и навыков.

Организация работы с руководящими кадрами включает внедрение современных кадровых технологий, формирование действенного резерва кадров, совершенствование форм и методов подбора работников и оценки эффективности их деятельности, координацию служебного продвижения, непрерывность повышения профессионального уровня специалистов.

Что касается подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц, то они строятся на основе компетентностного, деятельностного, личностно ориентированного подходов и на принципах системности, непрерывности, научности, перспективности и преемственности.

Персональную ответственность за работу с руководящими кадрами, резервом таких кадров, за его качественный состав и эффективность использования несут руководители государственных органов и иных государственных организаций. Непосредственная организация этой работы возлагается на одного из заместителей руководителя госоргана[35].

Резерв руководящих кадров и порядок работы с ним

Резерв руководящих кадров – это группа перспективных работников с соответствующими деловыми и личностными качествами, специально сформированная государственным органом и иной государственной организацией, должностным лицом на основе их индивидуального отбора и комплексной оценки.

Работа с резервом включает его формирование и контроль за состоянием, подготовку зачисленных в резерв работников и продвижение их по службе. Основными критериями зачисления кандидата в резерв являются: результаты его практической деятельности на занимаемой должности, показатели состояния трудовой и исполнительской дисциплины, обеспечения безопасного труда в возглавляемой кандида-

32 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravlenija-pri-prezidente-belarusi-22227/

33 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravlenija-pri-prezidente-belarusi-22227/

34 http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31900343_1568840400.pdf

35 http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=P30900275

том отрасли (сфере деятельности), государственном органе или структурном подразделении государственного органа, руководимом исполнительном и распорядительном органе на территории области, района, города, района в городе; деловые и личностные качества кандидата, его способности к предстоящей работе, потенциальные возможности; результаты тестирования и последней аттестации кандидата; отзывы лиц, непосредственно работающих с кандидатом; возраст кандидата и состояние его здоровья.

Перспективный кадровый резерв – это специально сформированная группа студентов учреждений высшего образования и специалистов в возрасте до 31 года, имеющих лидерские и организаторские качества, способных к управленческой деятельности в государственных органах (организациях). Создание перспективного кадрового резерва и работа с ним проводится республиканскими и местными органами государственного управления. Информация о лицах, включенных в перспективный кадровый резерв, представляется руководителями соответствующих государственных органов в Академию управления, которая формирует и ведет единый перспективный кадровый резерв.

Подбор кандидатов на должности, включенные в кадровый реестр Главы государства, осуществляется Администрацией Президента Республики Беларусь самостоятельно, а также по представлениям Совета Министров Республики Беларусь, Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Конституционного Суда, Верховного Суда, Государственного секретариата Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры, Национального банка, Управления делами Президента Республики Беларусь, Национального статистического комитета, облисполкомов и Минского горисполкома.

Система государственного заказа. В соответствии с установленным порядком обучение руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц осуществляется Академией управления в соответствии с государственным заказом, который ежегодно утверждается совместным распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь. В государственный заказ включаются виды образовательных программ, перечень специальностей, профили (направления) образования, формы и сроки получения образования, категории и количество слушателей, стажеров, иные сведения.

Рисунок 6. Структурная схема Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Figure 6. Block diagram of the Academy of management under the President of the Republic of Belarus

Государственные органы, государственные организации, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Правительству Республики Беларусь, общественное объединение «Белорусский республиканский союз молодежи» ежегодно в установленные сроки представляют в Академию управления сведения о потребности прохождения руководящими кадрами, лицами, включенными в резервы руководящих кадров, и иными лицами подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации в соответствии с государственным заказом.

В последующий период на основании поступивших предложений Академия управления осуществляет подготовку проекта совместного распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь об утверждении государственного заказа на подготовку, переподготовку, стажировку и повышение квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц.

Академия управления как ведущее учреждение в системах высшего образования и дополнительного образования в области государственного управления

Система непрерывной профессиональной подготовки кадров в сфере управления – ключевой механизм обеспечения реализации государственной кадровой политики Республики Беларусь.

Определяющая роль в ее функционировании отведена Академии управления при Президенте Республики Беларусь[36], ведущему учреждению высшего образования в системе высшего образования и ведущему учреждению образования в системе дополнительного профессионального образования (**рисунок 6**). В Академии управления получают образование руководящие кадры, лица, включенные

36 https://www.pac.by/

Рисунок 7. Образовательные и иные программы системы непрерывной профессиональной подготовки кадров

Figure 7. Educational and other programs of the continuous professional training system

в резервы руководящих кадров, государственные служащие и иные лица.

Академия управления создана 29 января 1991 года и подчиняется Президенту Республики Беларусь. Координация деятельности Академии осуществляется Администрацией Президента Республики Беларусь.

Для удовлетворения потребностей государственных органов и организаций в квалифицированных специалистах в сфере управления подготовка кадров в Академии управления осуществляется Институтом управленческих кадров и Институтом государственной службы.

Ежегодно в Академии управления обучаются более 9 тыс. человек.

Характерными чертами развивающейся системы непрерывной профессиональной подготовки кадров (**рисунок 7**) в Академии управления являются ступенчатость, многоуровневость, многофункциональность, а также открытый характер и динамизм. В настоящее время эта система предполагает реализацию ряда образовательных программ высшего, послевузовского образования и дополнительного образования взрослых, а также выполнение научных исследований и разработок в сфере управления.

Академическая модель системы непрерывной профессиональной подготовки управленческих кадров выстроена на основе тесной взаимосвязи компетентностного и практико-ориентированного подходов к образовательному процессу.

В целях усиления практико-ориентированной направленности подготовки специалистов всех уровней в Академии управления:

- применяются современные формы практико-ориентированного обучения (имитационное моделирование, метод проектов и др.);
- ведется активная работа институтов и кафедр с организациями – заказчиками кадров, потенциальными работодателями (включение их представителей в состав авторов-разработчиков образовательных стандартов для определения перечня формируемых профессиональных компетенций, согласования тем дипломных работ, а также в качестве председателей государственных экзаменационных комиссий);
- получает развитие система практик и стажировок обучающихся и преподавателей в органах государственного управления, организациях заказчиков, на инновационных площадках и лабораториях, выполняющих отдельные функции филиалов кафедр;
- в системе «Академия управления – заказчик кадров» активно используются элементы дуального обучения;
- обеспечивается совершенствование образовательных стандартов в соответствии с разрабатываемыми профессиональными стандартами на виды трудовой деятельности, в том числе на основе эффективного взаимодействия с Министерством образования Республики Беларусь, Советом по развитию системы квалификаций, секторальными советами квалификаций.

В институтах Академии управления для проведения лекций, практических занятий, мастер-классов широко используется практика приглашения лиц, занимающих должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, ранее входивших в него лиц, а также специалистов-практиков. В свою очередь, обучающиеся в Академии управления активно участвуют в мероприятиях, проводимых организациями – заказчиками кадров («Дни открытых дверей», конференции, круглые столы, семинары). К преподаванию в Академии управления привлекаются руководители крупных хозяйствующих субъектов, банковских структур, судебной и правоохранительной систем, общественных объединений, организаций, входящих в структуру Парка высоких технологий, ведущие ученые и педагоги других образовательных и научных учреждений.

Востребованы практико-ориентированные занятия с использованием компьютерных тренажеров: «Управление предприятием на конкурентном рынке», «Управление социально-экономическим развитием региона», «Ситуационные задачи в сфере борьбы с коррупцией», «Формирование портфеля инвестиционных проектов в условиях риска с учетом нескольких критериев эффективности», «Геополитический симулятор» и др. Разработанные модели,

алгоритмы и программное обеспечение используются в качестве обучающих технологий и средств контроля освоения учебного материала в условиях, приближенных к практической деятельности.

В Академии управления внедряется модель организации индивидуального обучения. Основными ее этапами и процедурами являются: диагностика уровня знаний и компетенций в сфере государственного управления; определение индивидуального учебного плана и сроков обучения; реализация индивидуальной образовательной программы переподготовки; аттестация слушателей.

Проводимые Академией управления открытые олимпиады для учеников 10-х и 11-х классов «Абитуриент Президентской Академии» направлены на отбор лучших школьников, имеющих лидерские качества и управленческие способности.

В Академии управления создан и совершенствуется механизм мониторинга кадрового потенциала государственного управления и системы ведения электронного учета руководящих кадров, должности которых включены в кадровые реестры Главы государства Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома, райисполкомов и местных администраций районов в городах, их резерва и перспективного кадрового резерва, обеспечиваемый работой центра сопровождения автоматизированной информационной системы (АИС) «Резерв».

Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Академии управления сосредоточено на процессах подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере управления, разработке информационных образовательных ресурсов, мониторинге кадрового потенциала государственного управления и дальнейшего карьерного продвижения выпускников Академии управления, сопровождении АИС «Резерв». Важнейшей задачей Академии управления является информационно-аналитическое и научно-методическое обеспечение деятельности Президента Республики Беларусь и Администрации Президента Республики Беларусь по вопросам реализации государственной кадровой политики и идеологии белорусского государства.

Повышение конкурентоспособности образовательных услуг, предоставляемых Академией управления, в международном образовательном пространстве осуществляется по следующим направлениям: развитие взаимовыгодных отношений Академии управления с учреждениями высшего образования других стран; взаимодействие с международными и профильными организациями; осуществление совместных международных научно-образовательных проектов, организация участия зарубежных специалистов в образовательном процессе, международных научных конференциях, проводимых Академией управления; наращивание экспортного потенциала Академии управления; изучение передового зарубежного опыта и его внедрение в практику деятельности Академии управления.

В настоящее время в Академии управления осуществляется проектирование образовательной управленческой программы международного стандарта MPA (Master of Public Administration) с ее последующей международной аккредитацией.

Институты и кафедры обеспечивают диверсификацию экспорта образовательных услуг, продвижение позиций Академии управления в национальных и международных рейтингах на основе развития дистанционной формы обучения, улучшения маркетинговой деятельности, повышения информационной открытости, увеличения специальностей, обучение по которым осуществляется на английском языке.

Академия управления ежегодно информирует Администрацию Президента Республики Беларусь: о категориях слушателей, стажеров, зачисленных (направленных) для прохождения подготовки, переподготовки, стажировки в соответствии с государственным заказом; о выпускниках, успешно прошедших обучение и имеющих перспективу дальнейшего повышения по службе, с предложениями по использованию их управленческого потенциала в системе государственных органов.

Таким образом, Академия управления в целом удовлетворяет потребности государства и общества в высококвалифицированных управленческих кадрах. Вместе с тем динамично меняющаяся социально-экономическая ситуация, потребности цифровой экономики, необходимость повышения эффективности государственного управления предъявляют новые требования к системе непрерывной подготовки кадров. Как отметил в ходе встречи со слушателями, магистрантами, профессорско-преподавательским составом, сотрудниками Академии управления 18 октября 2019 года Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «академия должна научить управленца учиться, постоянно развивать и трансформировать свои знания и навыки. Ключ к успеху современного руководителя – это постоянное самосовершенствование, стремление к личностному росту и развитию»[37].

В целях выполнения поставленных Главой государства масштабных задач разработаны и в феврале 2020 года утверждены Советом Академии управления Концепция развития Академии управления и Комплекс мер по ее реализации на 2021–2025 годы. Акцент делается на подготовку управленцев с ярко выраженными лидерскими качествами и государственным мышлением, мотивированных и нацеленных на высокий результат, руководителей, от которых во многом зависит качество жизни людей и дальнейшее развитие Беларуси.

37 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravlenija-pri-prezidente-belarusi-22227/

Развитие информационного общества – один из национальных приоритетов Республики Беларусь

Первая государственная программа информатизации «Электронная Беларусь» была утверждена в 2003 году. Цели программы: формирование информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и компьютеризация государственных учреждений для развертывания на этой основе системы оказания справочных и регистрационных услуг населению с использованием электронных государственных информационных ресурсов и систем. Программа включала 108 проектов, в том числе предусматривающих разработку: автоматизированной информационной системы Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Республики Беларусь; первой очереди системы межведомственного электронного документооборота государственных органов Республики Беларусь; интегрированной информационной системы «Электронная оптовая торговля»; системы интернет-ресурсов Администрации Президента Республики Беларусь; автоматизированной республиканской телемедицинской системы унифицированного электронного консультирования; системы «Мингоринфосервис» и др.

Получил серьезную государственную поддержку сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), ставший одним из приоритетных направлений экономики Беларуси. В 2005 году Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко подписал Декрет № 12 «О Парке высоких технологий», созданном с целью формирования благоприятных условий для разработки в Республике Беларусь программного обеспечения, ИКТ, направленных на повышение конкурентоспособности национальной экономики.

В 2011 году утверждена «Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы». В качестве основных секторов развития информационного общества в ней были определены: государственная информационная политика; национальная информационно-коммуникационная инфраструктура; человеческий капитал; укрепление доверия и безопасности при использовании ИКТ; национальная информационная индустрия и научные исследования; международное сотрудничество и интеграция в мировое информационное пространство. Выделены основные направления развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010–2015 годы: электронное правительство, электронная экономика, электронное здравоохранение, электронное обучение, электронная занятость и социальная защита населения.

Уже в 2012 году в Беларуси сформирован ряд государственных информационных систем и инфраструктурных решений, ключевыми из которых являются: Общегосударственная автоматизированная информационная система (ОАИС); Система межведомственного электронного документооборота государственных органов Республики Беларусь (СМДО); Государственная система управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи Республики Беларусь (ГосСУОК); Единое расчетное информационное пространство и др. Оператор этих систем – РУП «Национальный центр электронных услуг», созданный в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь».

В числе основных результатов Национальной программы следует отметить:

- создание современной инфраструктурной основы для организации информационного обмена между всеми участниками экономических процессов (бизнесом, обществом и государством);
- систему правовой информации, обеспечивающей официальное опубликование правовых актов на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь;
- государственную систему оказания электронных услуг организациям и гражданам на основе Единого портала электронных услуг;
- развитие на основе портала внешнеторговой деятельности единого торгового информационного пространства внутри Беларуси и в рамках ЕАЭС;
- совершенствование единого информационного пространства здравоохранения Республики Беларусь (созданы комплексные медицинские автоматизированные системы, диагностические рабочие места и рабочие места врачей общей практики, информационные системы национального уровня, позволяющие осуществлять мониторинг состояния здоровья различных групп населения и принимать оперативные решения по управлению здравоохранением);
- совершенствование национальной системы электронных образовательных ресурсов, обеспечение доступа обучающихся к информационным ресурсам сети Интернет;
- создание комплекса государственных информационных систем и государственных информационных ресурсов республиканского масштаба, охватывающих практически все население Беларуси: «Государственная информационная система социальной защиты», «Информационно-вычислительная система государственной службы занятости», «Автоматизированная система управления индивидуальным (персонифицированным) учетом в системе государственного социального страхования», «Автоматизированная система управления профессиональным пенсионным страхованием», портал государственной службы занятости и корпоративный портал Фонда социальной защиты населения;

- представление в сети Интернет республиканских средств массовой информации, развитие интернет-СМИ и интернет-вещания белорусских телеканалов.

В ноябре 2014 года Президент Республики Беларусь подписал Декрет № 4, который расширил виды деятельности компаний-резидентов Парка высоких технологий новыми наукоемкими направлениями.

В качестве самостоятельных видов деятельности определены смежные с IT-сферой направления (микро-, опто- и наноэлектроника, мехатроника, передача данных, радиолокация, радионавигация, радиосвязь), а также защита информации и создание центров обработки данных. Предусмотрена возможность выполнения его резидентами работ и услуг по анализу, проектированию и программному обеспечению информационных систем (IT-консалтинг, аудит, системно-техническое обслуживание сетей государственных информационных систем, создание баз данных, внедрение и сопровождение корпоративных информационных систем).

В 2015 году утверждена «Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы». Стратегической целью дальнейшего развития информатизации в Республике Беларусь определено совершенствование условий, содействующих трансформации сфер человеческой деятельности под воздействием ИКТ, включая формирование цифровой экономики, развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства Республики Беларусь.

В конце 2017 года Президентом Республики Беларусь был принят декрет № 8 «О развитии цифровой экономики», определивший серьезные преференции для Парка высоких технологий. Кроме того, документ создал правовые условия для развития блокчейн-проектов и оборота криптовалют.

Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы включает комплекс подпрограмм, содержащих системообразующие мероприятия национального масштаба в сфере ИКТ («Информационно-коммуникационная инфраструктура», «Инфраструктура информатизации», «Цифровая трансформация»).

Одновременно в Беларуси реализуется Государственная стратегия устойчивого социального и экономического развития на период до 2030 года, в содержание которой входят несколько инициатив по развитию ИКТ в разных секторах экономики. Например, Стратегия информатизации Республики Беларусь на период с 2016 по 2022 год была разработана в целях развития применения ИКТ в сфере оказания электронных государственных услуг.

Указ Президента Республики Беларусь № 202 от 27 ноября 2018 года «О службе «одно окно» устанавливает порядок организации деятельности по осуществлению административных процедур через службу «одно окно» местными исполнительными и распорядительными органами, их структурными подразделениями, а также республиканскими органами государственного управления.

Советом Министров Республики Беларусь установлены перечни административных процедур, подлежащих осуществлению в электронной форме через Единый портал электронных услуг в отношении граждан и в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Цифровая трансформация и комплексные преобразования в сфере государственного управления

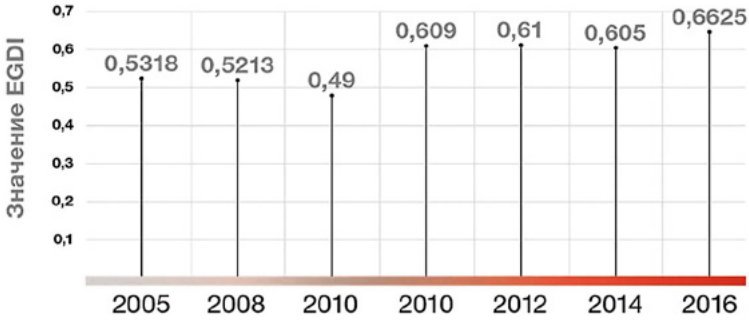
Системные мероприятия по совершенствованию государственного управления в Беларуси на протяжении последних нескольких лет проводятся на платформе дебюрократизации. Комплекс решаемых здесь проблем регламентируют: Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 года «Об основах административных процедур»; Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц»; Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата»; Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 года № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц»; Указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 года № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан»; Указ Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 года № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»; Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 года № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь».

Основные направления комплексных преобразований в сфере государственного управления в рамках программы дебюрократизации:

- совершенствование работы с обращениями граждан и юридических лиц; изменение стиля и методов работы с гражданами в государственных учреждениях на основе заявительного принципа «одного окна»;
- достижение информационной открытости государственных структур и обеспечение граждан достоверной и полной информацией;
- упорядочение и сокращение административных процедур, осуществляемых государственными органами по заявлениям граждан и юридических лиц;
- создание интернет-сайтов государственных органов и размещение на них информации, касаю-

Диаграмма 3. Динамика изменения значения индекса развития электронного правительства Республики Беларусь

Diagram 3. Dynamics of changes in the value of the e-government development index of the Republic of Belarus



щейся работы с обращениями граждан и юридических лиц, а также осуществления административных процедур;

- формирование государственных информационных ресурсов в электронном формате и обеспечение работы государственных структур в режиме online.

По оценке экспертов, в настоящее время Республика Беларусь находится на втором, интерактивном этапе развития электронного правительства: в режиме online можно заполнить или предоставить электронные формы, произвести оплату, в дальнейшем достаточно будет совершить только один визит в государственный орган, чтобы получить необходимые документы. Имеются также отдельные сервисы третьего (транзакционного) этапа в получении электронных услуг, когда результат административного решения государственного органа оформляется в виде электронного документа.

В механизме организационного регулирования электронного правительства и процессов цифровизации задействован ряд государственных органов:

- Министерство связи и информатизации Республики Беларусь (координация деятельности госорганов в части формирования и предоставления электронных услуг из государственных информационных ресурсов, а также телекоммуникационных операторов, участвующих в развитии инфраструктуры сетей передачи данных в масштабе республики);
- Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь (регулирование функционирования государственной системы управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи; криптографическая защита информации, не содержащей сведений, отнесенных к государственным секретам; межведомственное информационное взаимодействие госорганов и иных организаций; стратегическое управление системой оказания государственных электронных услуг и др.);
- РУП «Национальный центр электронных услуг», являясь инфраструктурным оператором информационных систем и сервисов идентификации, обеспечивает: межведомственный документооборот государственных органов; функционирование общегосударственной автоматизированной информационной системы; участие белорусской стороны в интегрированной информационной системе ЕАЭС; работу единой информационной системы контроля за выполнением поручений Президента Республики Беларусь, а также системы защищенной электронной почты Mailgov.

Принятые в последние годы в Республике Беларусь государственные стратегии и программы в сфере развития электронного правительства предусматривают ряд серьезных мер по углублению электронного взаимодействия граждан и государственных органов, совершенствованию системы предоставления государственных электронных услуг гражданам и бизнесу.

Показатели развития электронного правительства и уровня предоставления услуг в электронном виде

Индекс развития электронного правительства (EGDI) рассчитывается Департаментом экономического и социального развития ООН (UNDESA) один раз в два года. Это композитный индекс, измеряющий готовность и возможность национальных органов управления конкретной страны использовать ИКТ для организации и реализации государственных услуг населению и бизнесу. Он базируется на наблюдении за техническими особенностями и содержанием национальных web-сайтов всех государств-членов ООН.

Отслеживаются также вопросы реализации концепций электронного правительства, развития основных сервисов. EGDI оценивает также характеристики доступа к электронному правительству, главным образом технологическую инфраструктуру и образовательный уровень, чтобы показать, как страна использует возможности ИКТ для социально-экономического и культурного развития.

По итогам 2018 года Беларусь перешла из группы с высоким EGDI в группу с очень высоким EGDI, заняв 38-е место из 193, при этом значение EGDI для Беларуси составило 0,7641[38]. Отметим, что в 2016 году Беларусь была на 49-м месте (**диаграмма 3**).

Беларусь также значительно продвинулась в рейтинге стран по индексу электронного участия (E-Participation) – с 76-го на 33-е место. Этот показатель отражает развитие сервисов активной коммуникации между гражданами и государством.

38 https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf

Диаграмма 4. Динамика изменения позиции Республики Беларусь в рейтингах ООН

Diagram 4. Dynamics of changes in the position of the Republic of Belarus in the United Nations ratings

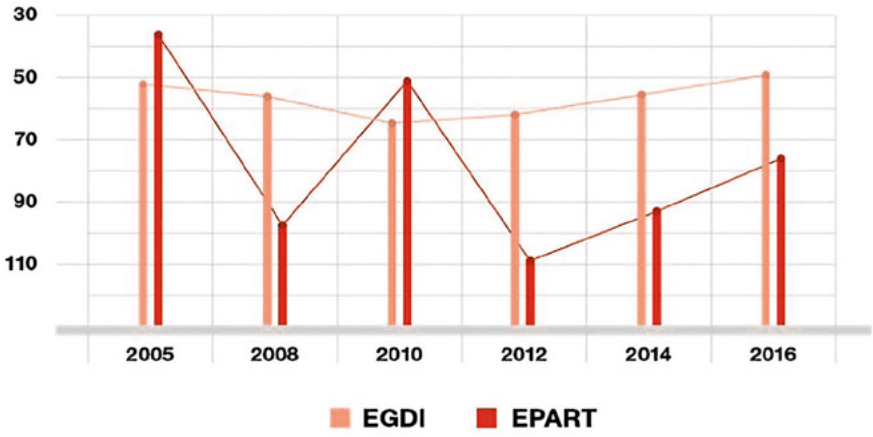


Диаграмма 5. Беларусь входит в топ-5 стран мира с дешевым интернетом

Diagram 5. Belarus is one of the top 5 countries in the world with cheap Internet

		СТОИМОСТЬ В МЕСЯЦ	СРЕДНЯЯ СКОРОСТЬ
01	СИРИЯ*	$6,6	0,9 Мбит/с
02	УКРАИНА	$6,64	7,7 Мбит/с
03	РОССИЯ	$7,35	14,9 Мбит/с
04	РУМЫНИЯ	$8,15	21,8 Мбит/с
05	БЕЛАРУСЬ	$9,87	13,2 Мбит/с

В мире скорость подключения к интернету в 2019 году по сравнению с 2018 увеличилась на 20,65%, а стоимость упала на 19,975%.

* Скорость подключения составляет 0,9 Мбит/с при усредненной стоимости в $6,6.

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

Другие индексы для Республики Беларусь, соответственно, составляют: Индекс онлайн-услуг (Online Service Index, OSI) – объем и качество государственных услуг, предоставляемых онлайн – 0,7361; Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index, TII) – уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры – 0,868; Индекс человеческого капитала (Human Capital Index, HCI) – оценка заложенного человеческого капитала – 0,8681 (**диаграмма 4**).

Разработан Портал рейтинговой оценки качества оказания услуг организациями Республики Беларусь[39]. Перспективы развития и возможности «цифрового государства» определены Государственной стратегией развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы.

В стране завершается создание современной информационно-коммуникационной инфраструктуры. Это подтверждается рейтингом Международного союза электросвязи по индексу развития информационно-коммуникационных технологий, в котором Беларусь занимает 32-е место и оценивается экспертами как страна с высоким уровнем развития информационно-коммуникационной инфраструктуры (**диаграмма 5**).

Значительные инвестиции вкладываются в строительство волоконно-оптических линий связи для предоставления населению доступа к современным услугам и сервисам на высоких скоростях. В результате 95% многоквартирной городской жилой застройки в Беларуси сегодня имеют волоконно-оптические линии связи до квартиры. Количество абонентов, подключенных по технологии GPON, на 1 января 2019 года составило более 2 млн 200 тыс.[40].

Сегодня в Республике Беларусь общее количество абонентов и пользователей широкополосного доступа в сеть Интернет достигло 10 млн 760 тыс. абонентов. Более 78% домохозяйств имеют доступ к сети Интернет (в 2015 году – 59%). Все учреждения образования и здравоохранения имеют широкополосный доступ в сеть Интернет, что позволяет реализовывать программы электронного образования и здравоохранения.

Услугами телевидения по интернет-протоколу пользуются около 2 млн абонентов. 7 ноября 2018 года завершен переход телевизионного вещания в республике на HD-формат. Все абоненты сетей кабельного телевидения имеют техническую возможность получения обязательного общедоступного пакета телепрограмм в HD-формате.

39 http://качество-услуг.бел/RatingPortal
40 https://mpt.gov.by/ru/news/08-02-2019-4047

Сегодня на Едином портале электронных услуг (ЕПЭУ[41]) пользователям доступны 90 электронных услуг для юридических и физических лиц, пять административных процедур. Все услуги и административные процедуры осуществляются в технологии дистанционного заказа и получения результатов их выполнения в режиме реального времени, как сообщает Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь[42]. На портале реализованы электронные услуги в сфере финансов и налогообложения, труда и социальной защиты, торговли и государственных закупок, земельно-имущественных отношений, судебного производства, торговли, финансов и ряда других на основании сведений из 28 государственных информационных ресурсов. Сегодня на портале зарегистрированы более 9 000 пользователей, предоставляются 109 видов электронных услуг, 38 видов административных процедур, ежемесячно оказывается порядка 500 000 электронных услуг.

Министерство юстиции Республики Беларусь ведет Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей[43], на платформе которого предоставляются онлайн-услуги по регистрации, ликвидации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выписки из регистра и прочая информация.

Уровень электронного правительства в Республике Беларусь в целом позволяет обеспечить автоматизацию управленческих процессов, существенное повышение эффективности государственного управления, простое, комфортное и быстрое взаимодействие государства и граждан.

Рисунок 8. Итоги выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Беларуси седьмого созыва

Figure 8. Election results of the seventh convocation of the House of representatives of the National Assembly of Belarus

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

Роль и доверие гражданского общества к политическим институтам, его вовлеченность в процессы принятия государственных решений

Непосредственное участие белорусских граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается Конституцией Республики Беларусь посредством их участия в выборах, референдумах, обсуждениях проектов законов и вопросов республиканского и местного значения. Статьи 4, 5, 33, 35 и 36 Конституции Республики Беларусь содержат гарантии плюрализма политических институтов, идеологий и мнений, а также свободы собраний, убеждений и прав на их выражение[44].

Реализация гражданами всего спектра прав человека обеспечивается в соответствии с международными стандартами. Беларусь является страной-участницей Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого резолюцией Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966. К институтам гражданского общества Республики Беларусь относят политические партии, организованные объединения, ассоциации, союзы, фонды. В настоящее время в стране официально действуют 15 политических партий. По результатам выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, из 110 депутатов 21 человек или 19,1% являются членами политических партий. Среди них от Коммунистической партии Беларуси и от Республиканской партии труда и справедливости избрано одиннадцать и шесть человек соответственно, от Белорусской патриотической партии – два депутата, от Либерально-демократической партии и от Белорусско-аграрной партии – по одному человеку (**рисунок 8**).

В Беларуси зарегистрировано 28 профессиональных союзов (**рисунок 9**), членами которых являются более четырех миллионов наемных работников, или 96,5% экономически активного населения страны[45].

В стране действует также 2 907 общественных объединений (в том числе 227 международных, 770 республиканских и 1 910 местных), а также 39 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 3 488 религиозных организаций, 207 фондов (16 международных, 7 республиканских и 184 местных).

В Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 года (НСУР-30) констатируется обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственного управления, развитие системы государственного управления в интересах устойчивого развития. Важнейшими целями НСУР-30 являются содействие

41 http://portal.gov.by
42 https://oac.gov.by/
43 http://egr.gov.by/egrn/
44 http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/
45 https://fpb.1prof.by/

Рисунок 9. Состав Федерации профсоюзов Беларуси

Fig. 9. Composition of the Federation of labor unions of Belarus

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

строительству мирных и инклюзивных обществ в интересах устойчивого развития, обеспечения всеобщего доступа к правосудию, строительство эффективных и подотчетных институтов на всех уровнях управления. В этом стратегическом документе подчеркивается важность ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность и ослабления избыточных регуляторных функций там, где это необходимо[46]. Соответствующие изменения должны базироваться на всестороннем анализе государственных функций с их последующим делегированием частному сектору при условии его подготовленности к эффективному исполнению таких функций.

Важным политико-правовым актом Главы государства, консолидировавшим усилия государственных органов, общественных объединений и белорусских граждан по искоренению негативных явлений в сфере взаимодействия общества, граждан и государства, является Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата». Согласно социологическим данным за 2008–2018 годы, положительный эффект от принятия Директивы был заметным. Так, в 2008 году половина населения республики (51%) отмечала улучшение работы с гражданами в государственных структурах. И хотя в дальнейшем оценки стали более умеренными, позитивное восприятие процессов дебюрократизации преобладало над негативным – 17% и 6,5%, соответственно [Республика Беларусь…, 2018. С. 114]. В целом население не выражает существенных претензий к работе государственного аппарата, что свидетельствует о востребованности и актуальности указанной Директивы Президента Республики Беларусь.

В стране функционирует практика использования «прямых телефонных линий», регулярного проведения должностными лицами государственных органов выездных личных приемов граждан и представителей юридических лиц, встреч с населением, пресс-конференций по актуальным для населения вопросам, в том числе с привлечением депутатов всех уровней, представителей средств массовой информации и общественных объединений. При этом поднимаемые гражданами вопросы, не требующие специальной дополнительной проверки и относящиеся к компетенции соответствующего должностного лица, решаются безотлагательно.

Государственная власть Республики Беларусь постоянно совершенствует практику привлечения граждан к разработке мер государственного управления. В последние годы органы власти всех уровней инициируют создание общественных советов при различных органах государственного управления и иных организациях. Деятельность таких советов способствует созданию механизмов участия организаций гражданского общества в процессах государственного управления.

Правительство Республики Беларусь при поддержке Программы развития ООН намерено и дальше оказывать содействие в укреплении потенциала общественных советов и создании механизмов обратной связи на локальном уровне для увеличения общественного участия в разработке мер государственного регулирования.

Общественное доверие граждан к деятельности органов государственной власти и государственных служащих

Становление Республики Беларусь как суверенного государства происходило в условиях резкого падения уровня доверия к существовавшим в тот период социально-политическим институтам и их представителям. Начиная с 1994 года ситуация постепенно стала меняться. И хотя уровень доверия к различным структурам в системе государственного управления

46 http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf

и государственным служащим в целом не является стабильным, но в результатах рейтингов, выстраивающихся различными исследовательскими группами с диаметрально противоположными методологическими установками, уровень доверия Президенту как главе государства значительно опережает по количественным показателям все структуры в системе государственной власти. Такого рода показатели, полученные отечественными социологами, коррелируют с результатами международных панельных исследований.

В Беларуси сильная государственная власть, при этом, как показывают социологические исследования, наибольшим авторитетом и доверием среди властных структур у населения пользуется институт Президента. Так, согласно данным Института социологии Национальной академии наук Беларуси, за все годы наблюдения рейтинг института Президента является стабильно и устойчиво высоким [Социальное знание..., 2015. С. 7].

Как свидетельствуют социологические замеры, Парламенту, Правительству и местным органам власти доверяют в среднем по 49% жителей республики, не доверяют – в среднем по 39%. При этом социологи указывают на устойчивую зависимость степени доверия властным структурам от экономической и общественно-политической ситуации. По мере стабилизации данных факторов растет и уровень доверия [Республика Беларусь…, 2018. С. 88–89].

Примечательно, что высокий уровень доверия в белорусском обществе Правительству и госслужащим является нехарактерным феноменом на фоне других стран региона Центральной и Восточной Европы. Такой высокий уровень доверия властям делает проводимую политику эффективнее и, по мнению экспертов, может стать основой экономического роста в будущем [Борнукова, Годес, Щерба, 2020. С. 96].

Исследование уровня доверия граждан к различным структурам в системе государственного управления и государственным служащим, представляющим их, можно определить также на основе анализа потока обращений граждан в эти структуры. Так, в 2019 году в Администрацию Президента Республики Беларусь поступило около 33 тыс. обращений, которые в случае необходимости перенаправляются исполнителям, связанным с данной проблемой.

Если анализировать общие количественные показатели, характерные для обращений граждан и юридических лиц в органы государственного управления и власти, то в целом по стране не обнаруживается тенденция к снижению. Только внутри общего массива обращений, по данным начальника главного управления по работе с обращениями граждан и юридических лиц Администрации Президента Республики Беларусь В.Шлыка, происходит перераспределение форм обращений за счет увеличения количества электронных писем[47].

Решением своих вопросов больше удовлетворены граждане, обращавшиеся в организации по месту работы или учебы, загсы (83,5%), нотариальные конторы и учреждения образования (75,5%), налоговые и таможенные органы (70% положительных ответов). Посещением организаций по государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, землеустройству, местных исполнительных и распорядительных органов, милиции, ГАИ и социальной защиты довольны в среднем 63% ответивших (не совсем довольны – 25%, недовольны – 12%). В меньшей степени граждане удовлетворены решением своих вопросов в организациях, занимающихся вопросами строительства, а также в учреждениях здравоохранения – 54,5%. Треть респондентов (в среднем по 33%) оценила результат своего обращения в данные структуры как недостаточно удовлетворительный, а в среднем по 13% – как отрицательный. Наименьшая доля положительных отзывов (47%) приходится на службы жилищно-коммунального хозяйства (не совсем удовлетворены – 34%, не удовлетворены – 19%) [Республика Беларусь…, 2018. С. 116].

Такого рода потоки обращений граждан в органы государственного управления, которые систематизируются и анализируются, а также количество повторных обращений могут стать основой для построения индексов доверия граждан к органам власти, построенным на отечественной методологической и эмпирической основе.

В современном, активно развивающемся цифровом обществе актуализируется также проблема рассмотрения доверия как категории теории коммуникации (механизм реализации обратной связи в парадигме цифровой экономики, цифрового управления). На сегодняшний день это связано как с утверждающимися в научном и общественном дискурсах понятиями «цифровая демократия», «трансформации характеристик доверия», «гибридная коммуникация», так и с признанием необходимости использовать более качественно и активно потенциал цифровых технологий для реализации обратной связи, изучения общественного мнения, «прозрачного» решения накопившихся общественных проблем.

В Республике Беларусь реализуются предусмотренные в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года меры по дальнейшему повышению эффективности и прозрачности системы государственного управления на основе индикативного планирования и расширенного использования информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления.

47 https://www.belta.by/interview/view/obraschenija-grazhdan-ustranenie-bolevyh-tochek-i-kompleksnoe-reshenie-problem-6747/

Литература

Борнукова К., Годес Н., Щерба Е. Доверие в экономике: что это, как работает и для чего нужно? *Банковский вестник*. 2020. № 3(680). С. 95–99.

Борщевский Г.А. Государственная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Издательство «Юрайт», 2017. 381 с.

Капогузов Е.А. Институциональные аспекты оценки результатов административных реформ. *ЭКО.* 2013. № 11(473). С. 181–189.

Кеник К.И. Государственная служба и государственные служащие: определение понятий. *Проблемы управления (Минск).* 2003. № 3(8). С. 30–34.

Кеник К.И. Государственная служба: совершенствование законодательства продолжается / КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

Кеник К.И., Подгруша В.В., Тиковенко А.Г. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» / КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2017.

Комаровский В.С., Сморгунов Л.В. и др. Политико-административное управление: учебник для бакалавриата и магистратуры / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 407 с.

Панферова Л.А. Развитие системы правового регулирования государственной службы в Республике Беларусь. *Государственное строительство: история и современность*: сб. науч. ст. под ред. А.А. Брасса, О.В. Чередниченко, С.Ф. Шимуковича. Минск: Акад. упр. При Президенте Респ. Беларусь, 2014. С. 133–145.

Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований / Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. Минск, 2018. 180 с.

Социальное знание и проблемы интенсификации развития белорусского общества: Материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Минск, 12–13 ноября 2015 г. / ред. кол.: Котляров И.В. и др. / НАН Беларуси, Ин-т социологии НАН Беларуси. Минск: Право и экономика, 2015. 404 с.

Труд и занятость в Республике Беларусь: статистический сборник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018. 310 с.

Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы. *Журнал российского права.* 2005. № 4(100). С. 19–28.

Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century Empowered lives. Resilient nations. United Nations Development Program: New York, 2019. 366 p.

References

Bornukova K., Godes N., Shcherba E. Confidence in the economy: what is it, how it works and why we need it? *Bankovskiy vestnik.* 2020. № 3(680). P. 95–99. In Russian

Borshchevsky G.A. Gosudarstvennaya sluzhba: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [Public service: textbook and workshop for academic undergraduate]. M.: Publishing house 'Yurayt', 2017. 381 p. In Russian

Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century Empowered lives. Resilient nations. United Nations Development Program: New York, 2019. 366 p. In English

Kapoguzov E.A. Institutional Aspects of the Evaluation of the Results of Administrative Reform. *EKO.* 2013. № 11(473). P. 181–189. In Russian

Kenik K.I. Civil service and civil servants: definition of concepts. *Problemy upravleniya (Minsk).* 2003. № 3(8). P. 30–34. In Russian

Kenik K.I. Gosudarstvennaya sluzhba: sovershenstvovanie zakonodatel'stva prodolzhayetsya [Public service: improvement of legislation continues]. Consultant Plus: Belarus. Technology 3000 (Electronic resource). LLC 'Yurspectr', National center of legal information. Rep. Belarus. Minsk, 2014. In Russian

Kenik K.I., Podgrusha V.V., Tikovenko A.G. Postateynyi kommentarii k Zakonu Respubliki Belarus' «O gosudarstvennoi sluzhbe v Respublike Belarus'» [Commentary by article on the Law of the Republic of Belarus 'On Public Service in the Republic of Belarus']. Consultant Plus: Belarus. LLC 'Yurspectr', National center of legal information. Rep. Belarus. Minsk, 2017. In Russian

Komarovsky V.S., Smorgunov L.V. et al. Politiko-administrativnoe upravlenie: uchebnik dlya bakalavriata i magistratury [Political and administrative management: a textbook for undergraduate and graduate programs]. 2nd edition, revised and expanded. M.: Publishing house 'Yurayt', 2019. 407 p. In Russian

Labor and employment in the Republic of Belarus: statistical compilation / National Statistical Committee of the Republic of Belarus. Minsk. 2018. p 310. In Russian

Panferova L.A. Razvitie sistemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoi sluzhby v Respublike Belarus' [The development of the system of legal regulation of public service in the Republic of Belarus]. *Gosudarstvennoe stroitel'stvo: istoriya i sovremennost' [State-building: history and modernity]*: Collection of scientific articles under edition of A.A. Brass, O.V. Cherednichenko, S.F. Shimukovich. Minsk: Academy of management Under the President of the Republic of Belarus, 2014. P. 133–145. In Russian

Respublika Belarus' v zerkale sotsiologii: sbornik materialov sotsiologicheskikh issledovaniy [Republic of Belarus in the Mirror of Sociology: collection of Sociological Research Materials]. Information and Analytical Center under Administration of the President of the Republic of Belarus. Minsk: 2018.180 p. In Russian

Sharov A.V. On the main elements of administrative reform. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2005. № 4(100). P. 19–28. In Russian

Sotsial'noe znanie i problemy intensifikatsii razvitiya belorusskogo obshchestva [Social knowledge and problems of intensification of the development of Belarusian society]: Materials of the international scientific and practical conference Minsk, November 12–13, 2015. Editorial Board: Kotlyarov I.V. and others. NAS of Belarus, Institute of sociology of NAS of Belarus. Minsk: Law and Economics, 2015. 404 p. In Russian

Научно-политический журнал

Государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2020 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»

ИНДЕКС ИЗДАНИЯ **И29898**.

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 2020 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 2020 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 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 автор**е (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,
Сайт: http://pa-journal.igsu.ru

Экзамен для системы образования

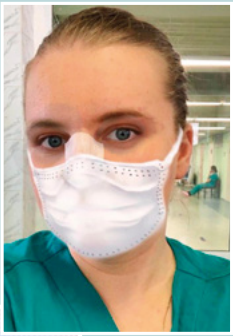
Система российского образования не остановила своей работы из-за пандемии коронавируса. Вузы и школы перешли в короткий срок на дистанционную форму обучения, занятия, экзамены продолжались, учебный год, хотя и досрочно, был успешно завершен во всех субъектах Российской Федерации

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации приказом от 27 апреля 2020 г. № 378/619 определило особый порядок практической подготовки обучающихся по образовательным программам высшего медицинского образования в условиях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. В инфекционные больницы на практику пришли студенты, окончившие не менее трех курсов по специальностям «Лечебное дело», «Педиатрия», «Медико-профилактическое дело», «Стоматология» и не менее двух курсов по направлению «Сестринское дело». Они вместе с опытными врачами работали в том числе и в «красной зоне» – там, где от коронавируса лечились тяжелые больные.

Наталья Ткачева,
студентка Первого МГМУ
имени И.М. Сеченова, волонтер

Добровольцы Сеченовского университета протестировали на себе разработанную Национальным исследовательским центром эпидемиологии и микробиологии имени Н.Ф. Гамалеи Минздрава России вакцину против нового коронавируса. Все испытания прошли хорошо.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации предоставила 350 грантов на бесплатное обучение в вузе детям медиков, которые работают с пациентами с коронавирусом (150 грантов по разным направлениям подготовки на обучение в Москве и 200 грантов – на обучение в регионах). Кроме того, академия за свой счет организует летнюю онлайн-программу для детей медработников – школьников 8-10 классов.



Студенты Медицинского университета им. И.И. Мечникова (Санкт-Петербург) оказывают помощь больным с COVID-19

Студенты РНИМУ им. Н.И.Пирогова работают волонтерами в больницах Москвы

Бесконтактная сдача экзаменов по специальности в РНИМУ им. Н.И.Пирогова

Источники:
https://tass.ru/obschestvo/8967731; http://fgosvo.ru/news/21/4592;
https://tass.ru/obschestvo/8410599
https://pervoe.online/news/student-v-gorode/8587-kak_moskovskie_studenty_pomogayut_v_borbe_s_koronavirusom_chast_4
https://topspb.tv/
https://www.ntv.ru/video/1846763/?from=newspage

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