ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

В поиске смыслов

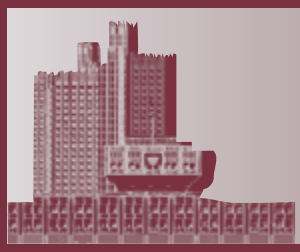
МАМЕДОВ Н.М., ШИШОВА Ж.А.
КОРРУПЦИЯ И ПРИРОДА ЧЕЛОВЕКА:
ОПЫТ ЭКОСИСТЕМНОГО АНАЛИЗА

Международный опыт

ЛЮППИ Ф.
НАЛОГОВЫЙ СУДЬЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ:
ВОЗМОЖНО ЛИ
И В ЧЕМ СОСТОИТ УЧАСТИЕ?

В странах постсоветского пространства

ЛОКЯН А.Б., БЕЗИРДЖЯН Х.О., ЗАЛИНЯН А.М., ХАЧАТРЯН В.В., АЙВАЗЯН А.Ю.
ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ
ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА АРМЕНИЯ



ТОМ / VOL. 23 № 3

МАЙ–ИЮНЬ 2021

Празднование 76-летия Великой Победы

По окончании Парада Победы на Красной площади Владимир Путин вместе с Президентом Республики Таджикистан Эмомали Рахмоном возложил венок к Могиле Неизвестного Солдата в Александровском саду.

День Победы – всенародный праздник, проводимый в ознаменование победоносного завершения Великой Отечественной войны 1941–1945 годов. Война длилась почти четыре года и стала самым крупным и кровопролитным вооруженным столкновением в истории человечества. Советский народ потерял около 27 миллионов человек, было разрушено полностью или частично 1710 городов и поселков, свыше 70 тысяч сел и деревень. Тяжелейшая борьба на грани человеческих возможностей за свою Родину завершилась полным разгромом захватчика. Отечественная война, трагедией вошедшая почти в каждую советскую семью, окончилась победой СССР.

В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» день 9 мая объявлен всенародным праздником – Днем Победы. Он является нерабочим днем и ежегодно отмечается военным парадом и артиллерийским салютом.

Традиционно 9 мая – один из самых ярких и масштабных праздников в России. Празднование проводится во всех крупных городах и небольших населенных пунктах страны, десятки тысяч наших соотечественников по всему миру также отмечают День Победы.

Главный военный парад в ознаменование 76-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне прошел 9 мая 2021 года в российской столице при участии более 12 тысяч военнослужащих и с задействованием свыше 190 единиц военной техники и 76 вертолетов и самолетов.

Принимая парад, Президент России В.В. Путин сказал: «Этот праздник был, есть и будет для России, нашего народа священным». Президент поблагодарил ветеранов за бессмертный пример сплоченности и любви к Родине и отметил, что только в единстве граждан СССР, людей всех национальностей и вероисповеданий, удалось достичь казалось бы невозможного – одолеть беспощадного врага.

Вместе с Президентом России Владимиром Путиным за парадом наблюдал Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон.

В этом году акция «Георгиевская ленточка» проходит в офлайн-формате, а традиционное шествие «Бессмертного полка», объединившее более пяти миллионов человек – в онлайн-формате. В Москве для онлайн-шествия были задействованы около 300 городских экранов, шествие транслировалось в метро, на Останкинской башне, в других людных местах. В регионах трансляцию целиком показывало местное телевидение.

государственная служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

PUBLIC administration

ТОМ 23 № 3

[131] МАЙ–ИЮНЬ 2021

VOL. 23 No. 3

[131] MAY–JUNE 2021

В поиске смыслов

МАМЕДОВ Н.М., ШИШОВА Ж.А.
КОРРУПЦИЯ И ПРИРОДА ЧЕЛОВЕКА: ОПЫТ ЭКОСИСТЕМНОГО АНАЛИЗА

Международный опыт

ЛЮППИ Ф.
НАЛОГОВЫЙ СУДЬЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ: ВОЗМОЖНО ЛИ И В ЧЕМ СОСТОИТ УЧАСТИЕ?

В странах постсоветского пространства

ЛОКЯН А.Б., БЕЗИРДЖЯН Х.О., ЗАЛИНЯН А.М., ХАЧАТРЯН В.В., АЙВАЗЯН А.Ю.
ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА АРМЕНИЯ

In search for meanings

MAMEDOV N.M., SHISHOVA ZH.A.
CORRUPTION AND HUMAN NATURE: AN ECOSYSTEM ANALYSIS EXPERIENCE

International relations

LUPPI PH.
TAXATION JUDGE AND SOCIAL INTERACTION: IS PARTICIPATION POSSIBLE AND WHAT DOES IT INVOLVE?

In post-Soviet countries

LOKYAN A.B., BEZIRDZHYAN KH.O., ZALINYAN A.M., KHACHATRYAN V.V., AYVAZYAN A.YU.
EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF ARMENIA

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:
научные редакторы –
И.А. Емелин, Л.А. Роксанова
корректор – И.А. Емелин
редактор текстов
на английском языке –
Н.А. Борисенко

Макет, дизайн, верстка:
М.Л. Уранова

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

Подписано в печать:
29.06.2021 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
Заместитель главного редактора
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
ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна – доктор философских наук, профессор Института государственной службы и управления 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
НАЙМАРК Норман – 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 editors – I.A. Yemelin, L.A. Roksanova
Proofreader – I.A. Yemelin
English texts editor – 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 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 Editor-in-Chief
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
Tatiana S. ILARIONOVA – Dr. Sci. (Philosophy), professor of the Institute of Public Administration and Civil Service, 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

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

СОДЕРЖАНИЕ

НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВУ

Гуринович А.Г. О критериях определения понятия и состоянии правового регулирования государственной службы Российской Федерации иных видов. 6

Аникин В.Н. Категории и критерии дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих. 13

ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ

Богатырев Е.Д. Коучинг как стиль управления и технология профессионального развития персонала государственной службы 20

Гончарова Е.А., Рукин К.Н. Использование методики ассессмент-центра при оценке государственных гражданских служащих Липецкой области 24

Дамбуева В.Ю. Методика анализа PR-деятельности органов государственной власти 33

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

Каннас Ф. Выдумки корпоративного налогообложения и три способа подготовить его к вызовам цифровой эпохи 39

Гарсия Э.М.. Новый игрок в международном налогообложении: автоматизированный обмен информацией в финансовой сфере 41

Травин Г.Д. Правовые проблемы системы защиты неквалифицированных инвесторов – физических лиц на рынке ценных бумаг Российской Федерации 46

Артемова Ю.Ю. Характеристика рынка аудиторских услуг в Российской Федерации 54

В ПОИСКЕ СМЫСЛОВ

Мамедов Н.М., Шишова Ж.А. Коррупция и природа человека: опыт экосистемного анализа 59

Баранова Е.В. Научно-практический журнал как территория смыслов 65

Терновая Л.О. Шахматная геополитика. 73

ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ

Иванова Л.А. Региональная политическая элита в общественном мнении населения (на примере Астраханской области) 80

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Фиофанова О.А. Управление на основе больших данных в сфере образования 86

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Люппи Ф. Налоговый судья и социальное взаимодействие: возможно ли и в чем состоит участие? 92

Чачина С.В. Развитие экономического сотрудничества России с Китаем 98

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Локян А.Б., Безирджян Х.О., Залинян А.М., Хачатрян В.В., Айвазян А.Ю. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Армения 103

CONTENTS

SERVING THE STATE

Gurinovich A.G. On the criteria for defining the concept and the state of legal regulation for the civil service of other types in the Russian Federation . . . 6

Anikin V.N. Categories and criteria for differentiation in the legal regulation of the status and social protection of civil servants . . . 13

TECHNOLOGIES FOR MANAGEMENT

Bogatyrev E.D. Coaching as management style and technology for professional development of civil service personnel . . . 20

Goncharova E.A., Rukin K.N. Using the assessment center methodology while evaluating the civil servants of the Lipetsk region . . . 24

Dambueva V.Yu. Methodology for analyzing PR activities of public authorities . . . 33

ECONOMICS AND LAW

Cannas F. The fictions of corporate taxation and three ideas to make it fit for the challenges of the digital era . . . 39

García. E.M.. The new player in international taxation: the automatic exchange of financial information . . . 41

Travin G.D. Legal issues of the protection system for the unqualified investors in the securities market of the Russian Federation . . . 46

Artemova Yu.Yu. Characteristics of the audit services market in the Russian Federation . . . 54

IN SEARCH FOR MEANINGS

Mamedov N.M., Shishova Zh.A. Corruption and human nature: an ecosystem analysis experience . . . 59

Baranova E.V. Scientific and practical journal as territory of meanings . . . 65

Ternovaya L.O. Geopolitical chessboard . . . 73

FEEDBACK

Ivanova L.A. Regional political elite in public opinion (on the example of Astrakhan region) . . . 80

EDUCATION SPACE

Fiofanova O.A. Big Data-driven management in education . . . 86

INTERNATIONAL RELATIONS

Luppi Ph. Taxation judge and social interaction: is participation possible and what does it involve? . . . 92

Chachina S.V. Developing economic cooperation between Russia and China . . . 98

In POST-SOVIET COUNTRIES

Lokyan A.B., Bezirdzhyan Kh.O., Zalinyan A.M., Khachatryan V.V., Ayvazyan A.Yu. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Armenia . . . 103

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-6-12

О критериях определения понятия и состоянии правового регулирования государственной службы Российской Федерации иных видов

АЛЕКСАНДР ГЕОРГИЕВИЧ ГУРИНОВИЧ, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: a.gurinovich@inno.mgimo.ru

Аннотация: В статье на основе анализа норм профильного законодательства выделены базовые критерии определения понятия государственной службы Российской Федерации иных видов и отражено современное состояние ее правового регулирования. Служба иных видов осуществляется в федеральных государственных органах и подведомственных им организациях, выполняющих предусмотренные законодательством специальные функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина. Выявлены причины упразднения понятия «правоохранительная служба» как элемента системы государственной службы, прослежен процесс ее трансформации в новый сегмент этой системы. На основании детального анализа в сравнительном измерении законодательных и подзаконных правовых актов, содержащих соответствующие нормы, аргументированно установлено, что по состоянию на сегодняшний день государственная служба иных видов осуществляется в государственных органах, определяемых как правоохранительные. При определении современного состояния правового регулирования государственной службы иных видов отмечено нарастание в последние годы соответствующей законодательной базы. Вопросы правового регулирования проработаны в специальных законах в отношении сотрудников таможенных органов, органов внутренних дел, Федеральной противопожарной службы РФ, уголовно-исполнительной системы и органов принудительного исполнения. Обозначены ключевые приоритеты дальнейшего совершенствования такого правового регулирования.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственная служба иных видов, правовое регулирование, федеральное законодательство, государственные органы, правоохранительные органы, сотрудники

Статья поступила в редакцию 23 июня 2021 года.

Гуринович А.Г. О критериях определения понятия и состоянии правового регулирования государственной службы Российской Федерации иных видов. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 6–12.

ON THE CRITERIA FOR DEFINING THE CONCEPT AND THE STATE OF LEGAL REGULATION FOR THE CIVIL SERVICE OF OTHER TYPES IN THE RUSSIAN FEDERATION

ALEXANDER GEORGIEVICH GURINOVICH, Doctor of Sci. (Law), Professor of the Department of Administrative and Financial Law

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (76 Vernadsky prospect, Moscow, 119454, Russian Federation). E-mail: a.gurinovich@inno.mgimo.ru

Abstract: This article analyzes the relevant legislation, identifies the basic criteria for defining the concept of the civil service of other types in the Russian Federation, and describes the current state of its legal regulation. The service of other types is carried out in the federal-state bodies and organizations subordinate to them; such organizations perform special functions to ensure security, law and order, combat crime and protect citizens' rights and freedoms. The author identifies the reasons for the abolition of such a concept as "law enforcement service" in the civil service systems and considers the process of its transformation into a new segment within this system. Based on the conducted comparative analysis of legislative and subordinate legal acts containing relevant regulatory provisions, the analysis shows that today the civil service of other types is carried out in state bodies defined as law enforcement agencies. To reflect the current state of legal regulation for the civil service of other types, the author notes an increase in the corresponding legislative framework in recent years. The issues of legal regulation of work in the field of civil service of other types are worked out in special laws regarding employees of customs authorities, internal affairs bodies, the federal fire service, the criminal justice system, and enforcement bodies. In addition, the article outlines the key priorities for further improvement of legal regulation.

Keywords: state civil service, civil service of other types, legal regulation, federal legislation, state bodies, law enforcement agencies, employees

The article was received on June 23, 2021.

Gurinovich A.G. On the criteria for defining the concept and the state of legal regulation for the civil service of other types in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 6–12.

Введение

В процессе продолжающегося в Российской Федерации реформирования государственной службы особую актуальность приобретает теоретическое осмысление правового регулирования построения и функционирования системы государственной службы в Российской Федерации, имеющихся в этой сфере проблем, не реализуемых пока в силу ряда причин в достаточной мере и с высокой степенью эффективности.

Для оптимизации такого правового регулирования большое значение имеет анализ соответствующей отечественной практики. Если эти вопросы исследованы в научной литературе достаточно обстоятельно, то проблемы правовой регламентации государственной службы иных видов анализировались в значительно меньшем объеме и далеко не во всех ракурсах.

Предложенная проблематика в качестве предмета специального проблемного правового анализа частично затрагивалась в публикациях как более общей направленности, так и в аспекте рассматриваемой тематики. В настоящей статье она исследуется не только со смещением акцентов, но и под новым углом зрения.

Государственная служба иных видов: характерные особенности и определение понятия

Обращаясь к близким к теме нашей статьи исследованиям авторитетных авторов, отметим следующее. Наиболее обстоятельно по вопросам соотношения понятий «правоохранительная служба», «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы», «государственная служба иных видов» высказался профессор В.А. Козбаненко [Козбаненко, 2018. С. 93–101]. Профессор А.А. Гришковец обосновал причины отказа законодателя и профильных ведомств от понятия (вида государственной службы) «правоохранительная служба» [Гришковец, 2017. С. 59–62]. Профессор В.Ш. Шайхатдинов проанализировал содержание ряда профильных федеральных законов, регулирующих прохождение государственной службы иных видов, и назвал лиц, которые по своему правовому статусу могут считаться проходящими такую службу [Шайхатдинов, 2016. С. 55–56]. Профессор А.С. Телегин, отмечая, что государственная служба иных видов характерна для органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, раскрыл основные особенности, присущие такой службе [Телегин, 2018. С. 119–123]. Авторы с более скромным научным статусом касаются в своих публикациях рассматриваемых вопросов весьма фрагментарно[1].

Однако критерии определения понятия государственной службы иных видов и оценки современного состояния правового регулирования этого сегмента в публикациях должного отражения не нашли, что определяет актуальность настоящего исследования. Выявляя эти критерии, необходимо привести следующие доводы.

В настоящее время, согласно статье 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в систему госслужбы России включены государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов[2].

Федеральная государственная гражданская служба осуществляется в Администрации Президента Российской Федерации, Аппарате Совета Федерации и Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарате Правительства Российской Федерации, в федеральных органах исполнительной власти, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, аппаратах федеральных судов, Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, Аппарате Счетной палаты Российской Федерации, Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации[3], а также частично во всех федеральных государственных органах, в которых предусмотрены военная служба и иные ее виды. Исключение составляют лишь служащие Аппарата Центрального банка Российской Федерации и рабочего аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, которые статуса государственных служащих не имеют[4], то есть являются служащими этих госорганов, но при этом не являются государственными служащими.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военная служба исполняется в Вооруженных Силах и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в спасательных воинских формированиях и воинских подразделениях Федеральной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в Службе внешней разведки, органах Федеральной службы безопасности, Федеральной службы охраны

1 См., например: [Зверев, 2017. С. 149–150; Мамина, 2019. С. 82–91; Прокофьев, 2020. С. 165–166; Харитонов, Алексеенко, 2019. С. 187–190] и др. статьи (доклады), опубликованные в различных сборниках по итогам научных конференций.

2 Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

3 Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

4 Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

и военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, в Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации[5]. При этом военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

Ранее – в соответствии со статьей 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (статья утратила силу с 1 января 2016 года) – видом государственной службы являлась правоохранительная служба, которая определялась как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина. При этом в пункте 1 статьи 19 Федерального закона № 58-ФЗ устанавливалось, что указанное определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы может применяться со дня вступления в силу Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» (эта норма также утратила силу).

Работа над проектом Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» велась около 10 лет, но так и не была завершена. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № Пр-954 был разработан и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», при составлении которого, как отметил Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, «учитывался зарубежный опыт, который идет не столько по пути принятия общих законов, сколько по пути создания актов по каждому виду правоохранительной службы»[6].

Принятым федеральным законом[7] из перечня видов государственной службы была исключена правоохранительная служба. Установлено, что система государственной службы включает государственную гражданскую службу, военную службу и иные виды государственной службы, устанавливаемые федеральными законами.

В результате, как отмечает профессор В.А. Козбаненко, вместо трехвидовой системы государственной службы появилась система, состоящая из неопределенного числа видов, так как иные виды такой службы, кроме таможенной, на тот момент российским законодательством никак не были определены [Козбаненко, 2018. С. 93–94].

Действительно, определения понятия «государственная служба иных видов» и перечня таких видов этот закон не установил. В то же время отметим, что в нем неоднократно употреблено словосочетание «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью».

Государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью

Такую деятельность осуществляют правоохранительные органы. Вместе с тем, несмотря на то, что термин «правоохранительный орган» многократно употребляется в законодательстве безлично, единого нормативного закрепления этого понятия не существует.

Так, согласно статье 1 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации», служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации[8] (в настоящее время это Федеральная таможенная служба, возглавляющая систему таможенных органов).

Тем не менее, первым и очевидным критерием определения понятия «правоохранительный орган» является отнесение того или иного госоргана к таковому в законодательстве или в подзаконном акте высшей юридической силы, каковым является Указ Президента Российской Федерации. Действительно, перечень правоохранительных органов, на который в том числе ссылаются при вынесении судебных решений суды, а также в своих документах Счетная палата Российской Федерации и иные государственные органы, был закреплен в Указе Президента Российской Федерации, в соответствии с которым была учреждена Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах (в настоящее время – Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам ка-

5 Федеральный закон Российской Федерации от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

6 Разъяснения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 6 июля 2016 года – «Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы “правоохранительной службы” и включении в нее “государственной службы иных видов”». http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902

7 Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации”».

8 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

дровой политики в прокуратуре и правоохранительных органах[9]). В Указе в числе правоохранительных органов определены: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов, Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации[10].

Но нельзя не обратить внимания на то, что этот перечень неполный. Помимо упомянутой Федеральной таможенной службы к правоохранительным органам следует отнести и Федеральную службу войск национальной гвардии, так как в соответствии с Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» в таких войсках наряду с военной как основной и гражданской службой предусмотрено прохождение службы такой категорией государственных служащих, как сотрудники войск национальной гвардии, которым присваиваются специальные звания полиции[11]. К правоохранительным органам не относятся, разумеется, суды, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны, Министерство юстиции Российской Федерации, органы финансового контроля и тем более нотариат и адвокатура, хотя (что странно) их относят к таковым в многочисленных учебниках под названием «Правоохранительные органы».

Основные критерии выделения государственной службы иных видов

Таким образом, с учетом вышеизложенного назовем несколько ключевых критериев выделения государственной службы иных видов.

Критерий 1. Служба иных видов осуществляется в федеральных государственных органах и подведомственных им организациях, выполняющих предусмотренные законодательством специальные функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и вобод человека и гражданина. Но так как специальные задачи в области обороны и государственной безопасности выполняют и государственные органы, в которых предусмотрена только военная служба в качестве основной и государственная гражданская служба, уместно в качестве такого критерия выделить упомянутое выше понятие «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью», так как это понятие употреблено в действующих редакциях трех федеральных законов, а именно: «О наркотических средствах и психотропных веществах» (статья 36.1), «О государственной службе российского казачества» (статья 5), «Об обращении лекарственных средств» (часть 8 статьи 55)[12].

Критерий 2. Прохождение службы в государственных органах и подведомственных им организациях (в отличие от гражданских служащих, проходящих службу только в госорганах), в которых исполняется служба, не являющаяся гражданской или военной, и в которых предусмотрены штатные должности – не только в отличие, например, от пребывающих на должностях федеральной государственной гражданской службы сотрудников Аппарата Правительства (в Положении об Аппарате Правительства термин «сотрудники» употребляется как синоним понятия «федеральные государственные гражданские служащие»), но также сотрудников именно правоохранительных органов, в штате которых предусмотрено несколько категорий работников, имеющих различный административно-правовой статус.

При этом также следует четко разграничивать термин «сотрудники», употребляемый в законодательстве применительно к государственным органам, в которых осуществляется в качестве основной не федеральная государственная служба иного вида, а военная служба. Поэтому во избежание терминологической путаницы обратимся к нормам действующего законодательства, а конкретно – к федеральным законам, регламентирующим статус таких государственных органов.

Так, статья 16 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», носящая название «Сотрудники органов федеральной службы безопасности», гласит, что эти органы комплектуются (в том числе на конкурсной основе) военнослужащими, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками)[13].

Статья 17 Федерального закона «О внешней разведке», называющаяся «Сотрудники органов внешней разведки Российской Федерации», содержит норму о том, что такими сотрудниками являются военнослужащие и государственные гражданские служащие кадрового состава, а также не входящие

9 Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2020 года № 688 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в прокуратуре Российской Федерации и правоохранительных органах».

10 Указ Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 года № 1038 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах».

11 Федеральный закон Российской Федерации от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

12 Федеральный закон Российской Федерации от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; Федеральный закон Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»; Федеральный закон Российской Федерации от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

13 Федеральный закон Российской Федерации от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

в кадровый состав военнослужащие, государственные гражданские служащие и работники, добровольно поступившие соответственно на военную службу либо государственную гражданскую службу или на работу в эти органы[14].

В Федеральном законе «О государственной охране» статья 18 носит иное название (Комплектование органов государственной охраны), но также содержит положения о том, что в органах государственной охраны предусмотрены военная служба и федеральная государственная гражданская служба и что органы государственной охраны комплектуются военнослужащими и гражданским персоналом (федеральными государственными гражданскими служащими и работниками)[15].

Указ Президента Российской Федерации предусматривает комплектование штата центрального аппарата Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими[16].

В федеральных же законах, регулирующих статус сотрудников правоохранительных органов, этот термин употребляется по прямому назначению. Например, в соответствии с Федеральным законом «О службе в таможенных органах» в таможенных органах проходят службу три группы лиц: 1) сотрудники; 2) федеральные гражданские служащие; 3) работники по трудовому договору[17].

Согласно статье 8 Федерального закона «О федеральной фельдъегерской связи», сотрудники органов федеральной фельдъегерской связи подразделяются на лиц начальствующего состава, являющихся сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, состоящих в кадрах федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, прикомандированных к федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих, работников. Лица начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи проходят службу в соответствии с законодательством Российской Федерации о службе в органах внутренних дел Российской Федерации[18].

Критерий 3. Таким сотрудникам присваиваются не воинские звания, как на военной службе, а специальные. В настоящее время установлены следующие специальные звания сотрудников правоохранительных органов:

а) внутренней службы – в системах Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы судебных приставов – органов принудительного исполнения (например, капитан внутренней службы);

б) юстиции – в системах Следственного комитета Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации (например, майор юстиции);

в) полиции – в системах Министерства внутренних дел Российской Федерации, органов и войск Национальной гвардии Российской Федерации (например, полковник полиции);

г) таможенной службы – в системе Федеральной таможенной службы (например, генерал-майор таможенной службы).

К службе иного вида следует отнести также работу в органах прокуратуры на должностях, по которым предусматривается присвоение классных чинов прокурорских работников (например, старший советник юстиции).

Критерий 4. Особые требования к кандидатам на замещение должностей сотрудников таких органов и их особые права. Они должны соответствовать повышенным требованиям к состоянию здоровья, физической подготовке, морально-психологическим качествам, проходят специальную врачебную экспертизу, подлежат государственной дактилоскопической регистрации, носят форменную одежду со знаками различия и жетоны с личными номерами, могут выполнять функции, связанные с оперативно-розыскными мероприятиями, и, что особенно значимо и отличает их от гражданских служащих, принимают присягу сотрудника правоохранительного органа (например, Присягу сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, предусмотренную статьей 28 профильного федерального закона)[19].

Именно после принятия присяги сотрудник приобретает полный объем служебных прав, на него в полном объеме возлагаются служебные обязанности,

14 Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке».

15 Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране».

16 Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 года № 651 «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации».

17 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах».

18 Федеральный закон Российской Федерации от 17 декабря 1994 года № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи».

19 Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

в том числе он может быть привлечен к выполнению задач, связанных с риском для его жизни и здоровья. Строгое соблюдение требований присяги считается нравственной и юридической обязанностью, нарушение присяги влечет за собой дисциплинарную ответственность [Телегин, 2018. С. 121].

Критерий 5. Государственная служба иного вида – это отдельный предмет правового регулирования. Как отмечает профессор В.А. Козбаненко, «действующее федеральное законодательство не устанавливает каких-либо видов государственной службы, кроме военной, гражданской и службы в таможенных органах» [Козбаненко, 2018. С. 93].

Вопросы правового регулирования прохождения государственной службы

В настоящее время действуют пять соответствующих профильных законов. Помимо упомянутого и принятого еще в 1997 году федерального закона, регулирующего прохождение службы в таможенных органах[20], и принятого в 2011 году Федерального закона о службе в органах внутренних дел[21] в последние годы были приняты законы, регулирующие работу в Федеральной противопожарной службе[22], в уголовно-исполнительной системе[23], в органах принудительного исполнения[24] (вступил в силу с 1 января 2020 года, изменив статус Федеральной службы судебных приставов, которая превратилась, по оценке А.А. Яндарова, в полноценный «силовой орган» [Яндаров, 2020. С. 235]).

Расширение законодательного обеспечения прохождения службы в правоохранительных органах прогнозировал в 2017 году профессор А.А. Гришковец: «Государственная служба в государственных органах правоохранительного блока будет и впредь развиваться по ведомственному принципу, суть которого сводится к тому, что в каждом ведомстве или группе близких по компетенции ведомств правоохранительного блока будет формироваться собственная правовая база, предпочтительно на основе отдельного федерального закона» [Гришковец, 2017. С. 63].

Вопросы федеральной государственной службы иных видов регулируются также в отдельных главах федеральных законов так называемого общего действия: о федеральной фельдъегерской связи[25], о прокуратуре[26], Следственном комитете[27], войсках национальной гвардии[28]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что вопросы правового регулирования прохождения государственной службы иных видов отработаны в специальных законах в отношении сотрудников таможенных органов, органов внутренних дел, Федеральной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы и органов принудительного исполнения.

Заключение

Перечень иных видов федеральной государственной службы остается открытым. Так, например, несмотря на то, что Правительство Российской Федерации направило в свое время отрицательный отзыв на подготовленный Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации и внесенный в осударственную Думу Верховным Судом в феврале 2017 года проект Федерального закона «О государственной судебной службе Российской Федерации», вопрос об отнесении службы в судебных органах к иному виду государственной службы не потерял своей остроты. По прошествии более четырех лет после внесения законопроекта Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации весной 2021 года вернулась к рассмотрению законопроекта. Совет Государственной Думы своим решением от 22 марта 2021 года назначил ответственным по сопровождению законопроекта Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, поручил представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту и подготовить его к рассмотрению Государственной Думой в весеннюю сессию 2021 года, а решением от 5 апреля 2021 года назначил соисполнителем по законопроекту Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного са-

20 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

21 Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

22 Федеральный закон Российской Федерации от 23 мая 2016 года № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

23 Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”».

24 Федеральный закон Российской Федерации от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

25 Федеральный закон Российской Федерации от 17 декабря 1994 года № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи».

26 Федеральный закон Российской Федерации от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

27 Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

28 Федеральный закон Российской Федерации от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

моуправления[29]. Хотя Государственная Дума еще не рассматривала законопроект в первом чтении, тем не менее позитивная динамика в этом направлении прослеживается. И если все-таки федеральный закон будет принят, это будет справедливо по отношению не только в целом к работникам аппаратов федеральных судов, но и к работникам аппаратов высших судебных органов – Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, находящихся в незаслуженно ущемленном правовом положении по сравнению даже не с сотрудниками правоохранительных органов, преимущество в льготах которых по сравнению с большинством гражданских служащих оправданно и объяснимо, а в сравнении с гражданскими служащими, замещающими равные по статусу должности в Правительстве Российской Федерации и Счетной палате Российской Федерации[30].

29 https://sozd.duma.gov.ru/bill/102341-7

30 Подробнее об этом см.: [Гуринович, 2019. С. 15–22].

Литература

Гришковец А.А. К вопросу о правоохранительной службе. *Российская юстиция.* 2017. № 7. С. 59–63.

Гуринович А.Г. О незавершенности правового регулирования оплаты труда некоторых категорий федеральных государственных гражданских служащих. Глобализация и публичное право: материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 26 октября 2018 года. Москва: РУДН, 2019. С. 15–22.

Зверев А.В. О понятии государственной службы иных видов в Российской Федерации. *Евразийский юридический журнал.* 2017. № 12 (115). С. 149–150.

Козбаненко В.А. Иные виды государственной службы – правоохранительная служба: закон и доктрина. *Актуальные проблемы российского права.* 2018. № 9 (94). С. 92–101.

Мамина О.И. Системные свойства правового института государственной службы иных видов. *Вестник Юридического института МИИТ.* 2019. № 3 (27). С. 82–91.

Прокофьев М.В. Понятие государственной службы иных видов. *Евразийский юридический журнал.* 2020. № 1 (140). С. 165–166.

Телегин А.С. К вопросу об иных видах государственной службы. *Пермский юридический альманах.* 2018. № 1. С. 118–123.

Харитонов И.К., Алексеенко А.М. К вопросу о разграничении отдельных видов государственной службы в Российской Федерации. *Современная научная мысль.* 2019. № 5. С. 187–190.

Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов. *Бизнес, менеджмент и право.* 2016. № 3–4 (35–36). С. 55–57.

Яндаров А.А. Вопросы эффективности исполнительного производства в Российской Федерации. *Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право.* 2020. № 4. С. 233–236.

References

Grishkovets A.A. On the issue of law enforcement service. *Rossiiskaya yustitsiya.* 2017. No. 7. P. 59–63. In Russian

Gurinovich A.G. On the incompleteness of legal regulation of remuneration of certain categories of federal state civil servants. Globalization and public law: materials of the International Scientific and Practical Conference. Moscow, October 26, 2018. Moscow: RUDN, 2019. P. 15–22. In Russian

Kharitonov I.K., Alekseenko A.M. On the issue of differentiation of certain types of civil service in the Russian Federation. *Sovremennaya nauchnaya mysl'.* 2019. No. 5. P. 187–190. In Russian

Kozbanenko V.A. Other types of public service-law enforcement service: the law and doctrine. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava.* 2018. No. 9 (94). P. 92–101. In Russian

Mamina O.I. Systemic properties of the legal institution of government service of other types. *Vestnik Yuridicheskogo instituta MIIT*. 2019. No. 3 (27). P. 82–91. In Russian

Prokofiev M.V. The concept of public service of other types. *Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal.* 2020. No. 1 (140). P. 165–166. In Russian

Shaikhatdinov V.Sh. On the issue of civil service of other types. *Biznes, menedzhment i pravo.* 2016. No. 3–4 (35–36). P. 55–57. In Russian

Telegin A.S. To the issue of other types of civil service. *Permskiy yuridicheskiy al'manakh*. 2018. No. 1. P. 118–123. In Russian

Yandarov A.A. Issues of efficiency for enforcement proceedings in the Russian Federation. *Sovremennaya nauka: aktual'nyye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo.* 2020. No. 4. P. 233–236. In Russian

Zverev A.V. On the concept of civil service of other types in the Russian Federation. *Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal.* 2017. No. 12 (115). P. 149–150. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-2-13-19

Категории и критерии дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ АНИКИН, **кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и методологии государственного управления**
Академия управления МВД России (Российская Федерация, 125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8). E-mail: VNanikin18@yandex.ru

Аннотация: В статье исследуется ряд категорий для определения объективных критериев дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих. Исследуя категорию справедливости, автор приходит к выводу о необходимости учета критериев соответствия уровня, характера и объема полномочий и ответственности по каждой должности государственной гражданской службы, адекватности соответствующих запретов и ограничений в период прохождения службы характеру и объему полномочий должностного лица, эквивалентности соотношения аналогичных должностей с учетом содержания и характера служебной деятельности. На основании исследования категории баланса частных и публичных интересов автор обосновывает вывод о необходимости учета критерия согласованности частных и публичных интересов при определении показателей эффективности деятельности государственных гражданских служащих с учетом выполняемых ими функций, а также определяет совокупность критериев для дальнейшего исследования данной категории. Рассматривая властность как критерий дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих, автор предлагает создать иерархическую систему должностей государственной гражданской службы, увязывающую уровень социальной защиты государственных гражданских служащих для осуществления властных полномочий и налагаемые на них запреты и ограничения, установленные антикоррупционным законодательством.
Ключевые слова: справедливость, баланс интересов, властные полномочия, статус, социальная защита, государственные гражданские служащие, правовое регулирование, дифференциация

Статья поступила в редакцию 19 апреля 2021 года.

Аникин В.Н. Категории и критерии дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 13–19.

CATEGORIES AND CRITERIA FOR DIFFERENTIATION IN THE LEGAL REGULATION OF THE STATUS AND SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS

VIKTOR NIKOLAEVICH ANIKIN, **Candidate of Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Theory and Methodology of Public Administration**
Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia (8, Zoya and Alexandra Kosmodemyanskikh St., Moscow, 125993, Russian Federation). E-mail: VNanikin18@yandex.ru

Abstract: The article examines several categories to determine the objective criteria of differentiation in the legal regulation of civil servants' status and social protection. Looking into the category of justice, the author concludes that it is necessary to take into account the criteria for the conformity of the level, nature, and scope of powers and responsibilities for each position in the civil service, the adequacy of the corresponding prohibitions and restrictions during the period of service to the nature and scope of the powers of an official, the equivalence of similar positions when considering the content and nature of the service. While considering the category of balance between private and public interests, the author speaks of the need to take into account the criterion of the consistency of private and public interests when determining the performance indicators of civil servants, with respect to the functions they perform; in addition, the author defines a set of criteria for further research of this category. Speaking on the category of authority, the author proposes to create a hierarchical system of positions in the civil service, which links the level of social protection of civil servants for exercising their powers with prohibitions and restrictions imposed on them by anti-corruption legislation.
Keywords: justice, balance of interests, authority, status, social protection, civil servants, legal regulation, differentiation

The article was received on April 19, 2021.

Anikin V.N. Categories and criteria for differentiation in the legal regulation of the status and social protection of civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 13–19.

Введение

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы»[1] важнейшим направлением является стимулирование гражданских служащих и повышение эффективности своей профессиональной деятельности, развитие системы правовых и социальных гарантий на гражданской службе.

Решение этой проблемы во многом определяется необходимостью совершенствования правового регулирования статуса, денежного содержания, государственных гарантий и других компонентов социальной защиты государственных гражданских служащих [Матвеев, 2011. С. 61].

Поиск путей совершенствования правового регулирования основывается на методе единства и дифференциации, который позволяет, «формулируя общие правила поведения, устанавливать и особенности правового регулирования применительно к тем или иным жизненным обстоятельствам, социальным группам, конкретным категориям объектов» [Антипьева, 2016. С. 3].

В качестве универсальных параметров единого подхода к формированию статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих используются категории справедливости и баланса частных и публичных интересов, а в качестве наиболее существенного критерия дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих рассматривается категория властности в ее административно-политическом аспекте.

Категория справедливости в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих

В качестве одного из подходов при рассмотрении правового регулирования статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих возможно применение категории справедливости, которая нередко используется в исследованиях как масштаб для соотношения и соизмерения различных правовых явлений.

В сущности, «справедливость подразумевает требование соответствия между практической ролью человека или социальной группы в жизни общества и их социальным положением, между их правами и обязанностями, деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, преступлением и наказанием, заслугами людей и их общественным признанием» [Философский словарь, 1986. С. 454]. С точки зрения одной из процессных теорий мотивации «справедливость установлена, если сотрудники обнаружили, что отношения их вкладов (усилий) к полученным результатам (вознаграждению) эквивалентны к аналогичным отношениям у других сотрудников» [Кравченко, Тюрина, 2008. С. 271]. В исследованиях категории справедливости в праве отмечаются такие ее признаки, как «адекватность норм права сложившемуся уровню развития отношений; согласованность норм права; закрепление в праве оптимального соотношения интересов субъектов, участвующих в различного рода правоотношениях; защищенность прав, свобод и интересов субъектов правоотношений» [Андриановская, 2007. С. 27].

Таким образом, категория справедливости характеризует самые различные соотношения с учетом свойственных ей критериев и признаков соответствия, эквивалентности, адекватности, согласованности, оптимальности и, возможно, многих других. Это позволяет использовать ее в правовом регулировании сложных социальных и правовых явлений, к которым, несомненно, относятся статус и социальная защита государственных гражданских служащих как совокупность основных прав и обязанностей, ограничений и запретов, требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, декларативных требований о доходах и расходах, оплаты труда, основных и дополнительных государственных гарантий и т.д.

При всем многообразии форм и методов социальной защиты государственных гражданских служащих, которые представляют собой широкое поле для проведения исследований с применением категории справедливости, наиболее существенным и универсальным средством для всех категорий работников является оплата труда.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[2] (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), в правовом регулировании труда (служебной деятельности) государственных гражданских служащих, как и в трудовом праве, справедливость обеспечивается оптимальным соотношением содержания и характера труда и вознаграждения за труд. Однако по сравнению с трудоправовыми отношениями, где мера их соответствия определяется нормированием труда, в том числе локальным (статья 162 Трудового кодекса Российской Федерации[3]), здесь такой мерой являются установленные на государственном уровне базовые должностные оклады, которые слу-

1 Указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы». http://www.consultant.ru

2 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (ред. от 27 октября 2020 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». http://www.consultant.ru

3 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года (ред. от 27 декабря 2018 года). http://www.consultant.ru

жат основным критерием при формировании фонда оплаты труда (статья 51 Федерального закона № 79-ФЗ). Важно отметить, что должностной оклад государственного гражданского служащего влияет не только на его денежное содержание, но и в целом на уровень социальной защиты. Это очевидно при рассмотрении порядка формирования социальных льгот, гарантий, пенсионного обеспечения и т.д. То есть ключевым звеном в установлении справедливого соотношения между деянием и воздаянием, а также эквивалентности такого соотношения (по сравнению с аналогичными отношениями) является должность, а основной проблемой – установление оптимального структурирования должностей в иерархической системе.

Необходимость дифференциации должностей государственных гражданских служащих обусловлена особенностями правового статуса различных категорий служащих, который определяется возложенными на них обязанностями, правами и ответственностью, характером служебных полномочий, спецификой деятельности государственных органов.

«Характеристика управленческого труда, определяющая способ организационного поведения управляющего в соответствии с его полномочиями и местом в механизме принятия решений» [Рой, 2008. С. 62], охватывается понятием режима управления, который по этому критерию может дифференцироваться на аналитический, разрешительный, согласительный, регулятивный, заявительный, предписательный и представительский. Применение такой классификации на государственной гражданской службе объясняется невозможностью формулировки единых требований ко всем категориям гражданских служащих, а также необходимостью использования для «контроля над их деятельностью, оценки их квалификации и результатов труда, что является единственно возможным основанием для официального и справедливого стимулирования управленцев этой группы с учетом особенностей их работы и роли, которую они играют в обществе» [Там же. С. 63].

Поскольку каждому из указанных режимов управления соответствует тот или иной набор функций, требующий для их реализации различного уровня и объема служебных полномочий, то становится очевидной взаимосвязь режима управления и степени юридической ответственности. Таким образом, характер и объем полномочий, установленных для той или иной должности, влияют на степень юридической ответственности и должны определять необходимость установления и адекватность запретов и ограничений в период прохождения службы, в том числе антикоррупционных, соответствующий уровень социальной защиты, а также степень контроля должности с учетом ее коррупционности. Очевидно, что должности, связанные с выдачей лицензий, проведением экспертиз, подготовкой заключений по государственным программам, регистрацией бизнеса, собственности и т.д. (разрешительный режим), с подготовкой заключений по проектам, организацией контроля и надзора, взаимодействием со сторонними организациями (регулятивный режим), с проведением конкурсов, распределением средств бюджета и др. (предписательный режим), требуют адекватных мер правового регулирования как контроля и ответственности, так и защиты от служебных рисков и стимулирования воздействия норм права на правомерное поведение гражданских служащих.

Анализ норм Федерального закона № 79-ФЗ показывает, что с использованием категории справедливости могут быть исследованы правовые явления, также непосредственно связанные с должностью государственного гражданского служащего: соответствие оплаты труда особым условиям службы, выполнению особых поручений (важных и сложных заданий), соответствие режима труда степени ограничений и запретов, уровню государственной защиты, оптимальность поощрений и дисциплинарных взысканий, адекватность увольнения за утрату доверия степени тяжести содеянного, согласованность норм права, устанавливающих статус и социальную защиту указанной категории госслужащих на федеральном и региональном уровне, эквивалентность пенсионного обеспечения в сравнении с другими государственными служащими и т.д.

Таким образом, с позиции категории справедливости в правовом регулировании государственной гражданской службы целесообразна дифференциация должностей по характеру управленческого труда. Уровень, характер и объем полномочий по каждой должности должен выражаться в качестве эквивалентного должностного оклада. Установленные запреты и ограничения в период прохождения службы должны соответствовать уровню, характеру и объему полномочий должностного лица. Следует обеспечить соответствие уровня, характера и объема полномочий и ответственности по каждой должности государственной гражданской службы. Принцип эквивалентности должен учитываться и при соотношении аналогичных должностей государственной гражданской службы.

Поиск баланса частных и публичных интересов

Подразделяя интересы на частные и публичные, то есть по субъектному критерию, под частными обычно понимают сугубо личностные либо групповые интересы, а под публичными – общественные интересы, которые одобряет и санкционирует государство, признавая их полезными для общества. В сущности, «интерес – причина действий индивидов, социальных общностей (класса, нации, профессиональной группы), определяющая их социальное поведение. В отличие от потребности интерес на-

правлен не столько на предмет удовлетворения, сколько на те социальные институты, учреждения нормы взаимоотношений в обществе, от которых зависит распределение предметов, ценностей, благ, обеспечивающих удовлетворение потребностей» [Философский словарь, 1986. С. 454].

С этой точки зрения, институт государственной гражданской службы представляет интерес, объектом удовлетворения которого является должность как статусная категория определенного общественного и социального положения и публичный интерес для общества (государства и его граждан), испытывающего потребность в эффективном регулировании социальных отношений во всех сферах жизнедеятельности. Этот публичный интерес связывается с определенным публично-правовым статусом государственного гражданского служащего как субъекта статусного права, «легитимационной основой и критерием эффективности которого является степень реализации публичного интереса» [Мальцев, 2002. С. 11].

В общем виде «баланс интересов есть закрепленное на нормативном уровне особое состояние – оптимальный режим жизнедеятельности государства, общества и личности, выражающий учет и соотношение наиболее значимых интересов субъектов общества, направленное на создание надлежащих условий для определенной степени благоприятности обеспечения их реализации, а также защиты на основе создания действенных нормативных гарантий» [Халиулин, 2009. С. 9].

Для обеспечения реализации публичного интереса государство возводит гражданского служащего в определенный ранг, наделяя его соответствующими полномочиями, при осуществлении которых он должен руководствоваться принципом приоритета прав и свобод граждан, соблюдать строгие требования, регламентирующие его деятельность, правила поведения на службе, то есть устанавливает ему определенный статус согласно замещаемой должности. В то же время государство гарантирует гражданскому служащему соответствующий должностному положению уровень социальной защиты, обеспечивает условия для применения своих возможностей и способностей, продвижения по службе, в случае необходимости принимает меры по защите гражданского служащего, членов его семьи и имущества, обеспечивая тем самым его частные интересы.

В Федеральном законе № 79-ФЗ интерес увязывается с субъективными правами и обязанностями, ограничениями и запретами, гарантиями и компенсациями. Их характер и содержание, а также цели установления имеют специфические особенности, которые следует учитывать при рассмотрении баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих.

В правовом регулировании частных и публичных интересов должно обеспечиваться конституционное требование соответствия установленных ограничений, запретов, требований и правил, ограничивающих права и свободы гражданского служащего, значимым конституционным целям согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. В практике Конституционного Суда Российской Федерации указанные публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если они отвечают требованиям справедливости, юридического равенства, адекватности, пропорциональности, соразмерности для защиты конституционно значимых ценностей и увязывается с эффективностью функционирования государственной службы и необходимостью защиты прав и вобод государственных служащих[4].

Таким образом, целью правового регулирования в данном случае является соблюдение баланса конституционно значимых интересов: публичных интересов общества и государства (поддержание безопасности, правопорядка, нравственности, авторитета власти, высокое отправление и репутация государственной службы, ее эффективное функционирование) и частных интересов государственного гражданского служащего (обеспечение прав и свобод), а объективным критерием – соответствие правовых норм, регулирующих данные отношения, необходимым и обусловленным конституционно одобряемыми целями мерам с соблюдением принципа справедливости, требований адекватности, пропорциональности и соразмерности.

Установленные статьей 52 Федерального закона № 79-ФЗ основные гарантии гражданских служащих преследуют как публичные цели создания эффективного института гражданской службы, предусматривающие укрепление стабильности кадров, повышение их мотивации к эффективной деятельности, так и сугубо частные цели гражданских служащих – обеспечение их правовой и социальной защищенности, компенсации установленных ограничений. Поэтому основной проблемой с точки зрения поиска баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании статуса и социальной защиты гражданских служащих является исследование соотношения публичных и частных целей, соответствия устанавливаемых гарантий декларируемым целям, степени их достижения.

Анализ данных соотношений показывает, что гарантированные критерии равенства условий при формировании оплаты труда, сопоставимости показателей оценки при определении эффективности службы в соответствующих должностях, своевре-

4 См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2020 года № 14-П; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 14-П. http://www.consultant.ru

менности и полноты получения денежного содержания и т.д., безусловно, справедливы и необходимы с точки зрения создания равных условий, обеспечения законных прав гражданских служащих, но по своему содержанию не являются компенсационными и не мотивируют их на достижение высоких результатов служебной деятельности. Закрепленная в статье 50 Федерального закона № 79-ФЗ структура денежного содержания, предусматривающая систему окладов и различных надбавок, премий и выплат, в основном решает задачу стабильного заработка, но также мало зависит от результатов труда государственного гражданского служащего и не стимулирует его к эффективному исполнению своих обязанностей.

С точки зрения баланса частных и публичных интересов универсальным средством дифференциации оплаты труда рассматриваемых должностных лиц может служить категория эффективности, отражающая как интересы государственного гражданского служащего в получении максимального вознаграждения с учетом качества и количества труда, так и публичные интересы в своевременном и полном выполнении функций, предоставлении качественных услуг. Цели частного и публичного интереса в части достижения конечных результатов в данном случае совпадают, что создает эффект усиления степени их достижения. Как показывает международный опыт, «на уровне конкретных стран показатели эффективности государственного управления, как правило, носят “целевой характер” и привязаны к достижению национальных приоритетов в сфере предоставления определенных государственных услуг или совершенствованию процессов деятельности государственных органов» [Барциц, 2009. С. 13].

Для учета критерия согласованности частных и публичных интересов при определении показателей эффективности деятельности государственных гражданских служащих с учетом выполняемых ими функций необходима система согласованных и объективных целевых показателей эффективности служебной деятельности, которая связывала бы такие понятия, как общественные цели и потребности, затраты и результаты, денежное содержание гражданского служащего и качество оказываемых им услуг.

Таким образом, поиск баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих возможен на основе исследования совокупности критериев: справедливости, адекватности, пропорциональности и соразмерности при установлении запретов и ограничений прав и свобод гражданских служащих; соответствия основных гарантий, предоставляемых гражданским служащим, установленным целям их защиты и мотивации, эффективности и стабильности кадров; адекватности установленных ограничений в целях противодействия коррупции служебным полномочиям в соответствии с замещаемой должностью государственной гражданской службы; соразмерности ограничений и установленных в порядке компенсации за них основных гарантий; согласованности публичных и частных интересов при оценке эффективности труда государственных гражданских служащих с учетом выполняемых ими функций.

Властность как критерий дифференциации статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих

Рассмотрение категории властности в качестве наиболее существенного критерия дифференциации правового статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих объясняется следующими положениями:

1) в методе административного права, определяющего статус гражданского служащего, именно властность является характерным признаком («во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя, в конечном счете, властно независимо от конкретной формы выражения властности» [Административное право, 2000. С. 35]);

2) властность определяется как мера власти (существительное «властность» образовано от прилагательного «властный» – «имеющий право, власть что-нибудь делать» [Ожегов, 1984. С. 74]), а одно из определений власти непосредственно связано с политическим аспектом человеческой жизни: «власть» – это «политическое господство, государственное управление и его органы» [Там же];

3) «к основным формам проявления власти относятся господство, руководство, организация, контроль» [Философский словарь, 1986. С. 69], что наиболее полно характеризует управленческую деятельность любого должностного лица и является общепризнанным функционалом руководителя.

Учитывая властный характер государственной гражданской службы, представляется, что именно властность можно рассматривать в качестве основного дифференцирующего критерия при выстраивании системы должностей государственных гражданских служащих. В данном случае «должность можно рассматривать как минимальный предел дифференциации властных функций» [Бахрах, 1996. С. 10], а «позиционную власть (исходит из позиции – должности) можно представить в виде иерархии разных по значению и влиянию должностей, продвижение по которым предписано законом» [Кравченко, Тюрина, 2008. С. 465].

При дифференциации должностей по властному признаку одновременно происходит и дифференциация по степени ответственности. Наделение властными полномочиями создает почву для злоупотреблений ими, что требует соответствующих предупредительных мер, в том числе антикорруп-

ционного характера. При этом налагаемые запреты и ограничения должны способствовать достижению именно этих целей и дифференцироваться с учетом коррумпированности тех или иных должностей государственной гражданской службы.

Следует констатировать, что современная трактовка государственной гражданской службы и должности государственной гражданской службы, закрепленная в статье 3 Федерального закона № 79-ФЗ, связывает данные понятия с обеспечением полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности. Это означает дифференциацию должностей по властному признаку на государственные должности по непосредственному исполнению полномочий государственных органов и должности государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и по обеспечению полномочий лиц, замещающих государственные должности.

В классификации должностей, установленной статьей 9 Федерального закона № 79-ФЗ, усматривается уровневая дифференциация. Управленческая иерархия организована по следующему принципу: чем выше статус государственного органа или должностного лица, исполнение полномочий которого обеспечивает государственный гражданский служащий, тем выше его собственный статус и, соответственно, уровень социальной защиты. Таким образом, статус и социальная защита государственных гражданских служащих привязаны к уровню и степени власти должностного лица, исполнение полномочий которого они обеспечивают.

Вместе с тем широкий и разнообразный спектр задач, решаемых федеральными органами исполнительной власти, определяет необходимость их систематизации и структуризации, а соответственно, и дифференциации должностей государственных гражданских служащих по функциональному признаку (функциональная дифференциация). Направления такой дифференциации отчетливо проявляются в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[5] при наделении федеральных министерств, федеральных служб и агентств, соответственно, функциями по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг.

Проведенный анализ региональных реестров должностей показал на некоторые несоответствия властному критерию при отнесении отдельных должностей к определенным категориям и группам: к высшей группе отнесены руководители секретариатов и их заместители, пресс-секретари, руководители управлений и отделов по материально-техническому, документационному, информационному и иному обеспечению; низкий статус должностей надзорных и контрольных органов; несоответствие по категориям и группам однотипных должностей государственной гражданской службы в аппаратах законодательных и исполнительных органов и т.д.

С учетом рассмотренных видов дифференциации должностей государственной гражданской службы по властному критерию выстраивается следующая иерархическая структура:

1) должности для непосредственного исполнения властных полномочий государственных органов – руководители государственных органов (в случае отнесения должности руководителя государственного органа не к государственной должности);

2) должности для непосредственного исполнения делегированных властных полномочий – заместители руководителей государственных органов;

3) должности для содействия лицам, замещающим государственные должности, в реализации их властных полномочий – помощники (советники);

4) должности для руководства структурными подразделениями по профессиональному выполнению функций – руководители основных структурных подразделений;

5) должности для руководства структурными подразделениями по обеспечению деятельности государственных органов – руководители обеспечивающих подразделений;

6) должности для профессионального выполнения функций по принятию нормативных правовых актов – специалисты (эксперты);

7) должности для профессионального выполнения функций по контролю и надзору – специалисты (государственные инспекторы);

8) должности для профессионального выполнения функций по управлению государственным имуществом – специалисты (государственные менеджеры);

9) должности для профессионального выполнения функций по оказанию государственных услуг – специалисты;

10) должности для обеспечения деятельности государственных органов – обеспечивающие специалисты.

Таким образом, рассматривая властность как критерий дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих, возможно создать иерархическую систему должностей, увязывающую статус и уровень социальной защиты государственных гражданских служащих для осуществления властных полномочий, а также налагаемые на них запреты и

5 Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 (ред. от 12 апреля 2019 года) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». http://www.consultant.ru

ограничения, в том числе установленные антикоррупционным законодательством.

Заключение

Таким образом, характер проблем правового регулирования социальной защиты государственных гражданских служащих требует дальнейшего совершенствования их правового статуса. Во-вторых, учет при совершенствовании правового регулирования государственной гражданской службы объективных критериев, основанных на применении категорий справедливости, баланса частных и публичных интересов, может способствовать оптимизации социальной защиты государственных гражданских служащих, ее сбалансированности и эффективности. Наконец, дифференциация должностей государственных гражданских служащих по властному признаку при более глубоком научном исследовании может служить основанием для оптимального правового регулирования их статуса и социальной защиты как важного фактора повышения эффективности государственной гражданской службы.

Литература

Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000.

Андриановская И.И. Критерии справедливости в праве. *Юридический журнал.* 2007. № 12. С. 25–33.

Антипьева Н.В. Единство и дифференциация в праве социального обеспечения: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. М., 2016.

Барциц И.Н. Международные методики оценки эффективности государственного управления. *Управленческое консультирование*. 2009. № 4. С. 11–17.

Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. *Государство и право.* 1996. № 12. С. 10–19.

Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления: фундаментальный курс. М.: Академический Проект; Деловая книга, 2008.

Мальцев Г.В. О субъективных публичных правах. *Интерес в публичном и частном праве* / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 11–18.

Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и пробелы правового регулирования: Монография. Воронеж, 2011.

Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: «Русский язык», 1984.

Рой О.М. Теория управления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2008.

Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М.: Издательство политической литературы, 1986.

Халиулин В.Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

References

Administrative law: textbook / Ed. by Yu.M. Kozlova, L.L. Popov. Moscow: Yurist, 2000. In Russian

Andrianovskaya I.I. Criteria of justice in law. *Juridicheskij zhurnal.* 2007. No. 12. P. 25–33. In Russian

Antipyeva N.V. Unity and differentiation in social security law. Abstract for the dissertation of Doctor of Legal Sciences. Moscow, 2016. In Russian

Bartsits I.N. International methodologies for assessing the effectiveness of public administration. *Upravlencheskoe konsultirovanie.* 2009. No. 4. P. 11–17. In Russian

Bakhrakh D.N. Public service: basic concepts, its components, content, principles. *Gosudarstvo i pravo.* 1996. No. 12. P. 10–19. In Russian

Khaliulin V.E. Coordination of interests of subjects of law as a prerequisite to form the civil society in the Russian Federation. Abstract for the dissertation of Candidate of Legal Sciences. Saratov, 2009. In Russian

Kravchenko A.I., Tyurina I.O. Sociology of management: a fundamental course. Moscow: Akademicheskiy Proyekt; Delovaya kniga, 2008. In Russian

Maltsev G.V. On subjective public rights. In: Interest in public and private law / Ed. by Yu.A. Tikhomirov. Moscow: GU-VSHE, 2002. P. 11–18. In Russian

Matveev S.P. Social protection of public servants: theoretical foundations for the construction of the system, implementation practices and gaps in legal regulation: monograph. Voronezh, 2011. In Russian

Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian language / Ed. by N.Yu. Shvedova. Moscow: “Russkiy yazyk”, 1984. In Russian

Philosophical dictionary / Ed. by I.T. Frolov. Moscow: Izdatelstvo politicheskoy literatury, 1986. In Russian

Roy O.M. Management theory: textbook. Saint Petersburg: Piter, 2008. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-20-23

Коучинг как стиль управления и технология профессионального развития персонала государственной службы

ЕВГЕНИЙ ДМИТРИЕВИЧ БОГАТЫРЕВ, **доктор философских наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление»**
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Российская Федерация, 125993 (ГСП-3), Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

Аннотация: В статье рассмотрена методология осуществления коучинга как стиля управления и технологии профессионального развития персонала государственной службы в органах исполнительной власти. Автор затрагивает проблему потенциала личности, самореализации в процессе обучения, повышения личной и профессиональной эффективности. В настоящее время управление персоналом и его профессиональное развитие необходимо рассматривать как неразрывный процесс, поскольку оно во многом исчерпало свои ресурсы и не дает необходимого эффекта. Традиционное обучение не обеспечивает получение персоналом современных компетенций, востребованных ускоряющейся динамикой развития экономики и других сфер жизни. Управление персоналом по-прежнему осуществляется через распределение полномочий и обязанностей, постановку задач и передачу поручений, стимулирование и мотивацию, поощрение и наказание, но во главе этого процесса должна стоять забота о создании условий и атмосферы для реализации естественной способности человека обучаться и самостоятельно мыслить, то есть стратегия управления профессиональным развитием.

Ключевые слова: государственная служба, персонал, коучинг, стиль управления, технологии профессионального развития

Статья поступила в редакцию 20 июня 2021 года.

Богатырев Е.Д. Коучинг как стиль управления и технология профессионального развития персонала государственной службы. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 20–23.

COACHING AS MANAGEMENT STYLE AND TECHNOLOGY FOR PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE PERSONNEL

EVGENY DMITRIEVICH BOGATYREV, **Doctor of Sci. (Philosophy), Professor of the Department of State and Municipal Administration**
Financial University under the Government of the Russian Federation (Russian Federation, 125993 (GSP-3), Moscow, Leningradsky prospect, 49). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

Abstract: The article discusses the methodology of coaching as management style and technology for professional development of civil service personnel in executive bodies. The author mentions the problem of developing the employee's potential, self-realization in the process of training as well as improving personal and professional efficiency. In this study, special attention is paid to improving the effectiveness of human potential. Currently, personnel management and its professional development should be considered as an inseparable process, since it has largely exhausted its resources and does not give the necessary effect. Traditional training does not ensure that personnel receive appropriate competencies that are in demand at the increasing pace of economic development and other spheres of modern life. Today, personnel management is still carried out through the distribution of powers and responsibilities, setting tasks and passing instructions, stimulating and motivating, encouraging and punishing, but at the head of this process should be a concern for creating conditions and atmosphere for realizing person's natural ability to learn and think independently, that is, a strategy for managing professional development.

Keywords: civil service, personnel, coaching, management style, professional development technologies

The article was received on June 20, 2021.

Bogatyrev E.D. Coaching as management style and technology for professional development of civil service personnel. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 3. P. 20–23.

Введение

Коучингу как методу повышения личной и профессиональной эффективности, раскрытию собственного потенциала человека посвящено немало книг и статей [Голви, 2005; Валиуллина, 2020. С. 16]. Особое внимание обращается на то, что его суть состоит в создании с помощью беседы коуча с подопечным и выстраивания его поведения среды, которая облегчает достижение человеком желаемых целей и приносит удовлетворение. Это обеспечивается посредством мобилизации как внутренних, так и внешних ресурсов, а также творческого преобразования личного опыта человека с помощью его способности самостоятельно мыслить.

Самореализация и повышение эффективности потенциала человека при помощи коучинга

Базовыми предпосылками и условиями коучинга, которые вытекают из универсальных основ познавательной деятельности, являются:

– естественная способность человека самостоятельно мыслить и обучаться;

– взаимное доверие и способность коуча заботиться о подопечном таким образом, чтобы обеспечить ему необходимые условия для самореализации.

Однако, как замечает Л.М. Валиуллина, при распространении в «широких массах» коучинг упростился до технологии, техники, метода повышения эффективности деятельности, в то время как изначально речь шла о повышении эффективности потенциала человека, а это нечто другое [Валиуллина, 2020. С. 14].

В исследовании коучинг понимается как стиль управления и технология профессионального развития; особое внимание уделяется повышению эффективности потенциала человека. В настоящее время управление персоналом и его профессиональное развитие необходимо рассматривать как неразрывный процесс, поскольку оно во многом исчерпало свои ресурсы и не дает необходимого эффекта. Традиционное обучение не обеспечивает получение персоналом современных компетенций, востребованных ускоряющейся динамикой развития экономики и других сфер жизни.

Управление персоналом по-прежнему осуществляется через распределение полномочий и обязанностей, постановку задач и передачу поручений, стимулирование и мотивацию, поощрение и наказание, но во главе этого процесса должна стоять забота о создании условий и атмосферы для реализации естественной способности человека обучаться и самостоятельно мыслить, то есть стратегия управления профессиональным развитием.

Итак, рассмотрим возможности и условия, необходимые для реализации на государственной службе коучинга как стиля управления, в основе которого должно быть управление профессиональным развитием.

Стили управления и технологии профессионального развития

Стиль управления персоналом – это совокупность определенных средств и приемов, с помощью которых руководитель выполняет свои обязанности по отношению к персоналу и к той деятельности, которую он осуществляет. Можно выделить три базовых стиля управления персоналом: авторитарный, демократический и либеральный. Но вряд ли удастся найти руководителя, стиль работы которого в полной мере соответствовал бы какому-либо из них. «Хорошим» руководителем принято считать того, кто умеет сочетать эти стили, а не демонстрировать только один из них. Во многом это зависит от самого коллектива (в частности, интеллектуального уровня сотрудников и предмета их труда). Поэтому чаще всего руководителям приходится прибегать к смешанному стилю управления, при котором для сотрудников открываются широкие возможности реализации, повышается их значимость и возрастает их участие в обсуждении и решении новых задач организации.

В органах исполнительной власти Российской Федерации, как правило, встречается сочетание авторитарного и демократического стилей управления при преобладании первого. Главная цель авторитарного стиля – обеспечение долгосрочной стратегии развития и предоставление перспектив для сотрудников. Руководитель, имеющий этот стиль управления, стремится быть строгим, но справедливым; он дает подчиненным четкое видение направления развития, соответствующую картину действий; мотивирует убеждением и личным примером.

Такой стиль эффективен, когда нужны четкие указания и ориентиры, а руководитель при этом пользуется доверием. И неэффективен, когда уровень квалификации сотрудников является низким и за ними необходим постоянный контроль, когда есть потребность в пошаговых инструкциях (руководитель не пользуется доверием подчиненных, и они не следуют за ним).

Демократический стиль позволяет достичь вовлеченности сотрудников, взаимопонимания внутри коллектива. Он призывает каждого вносить свой вклад, предлагает сотрудникам принимать участие в принятии решений, мотивирует вознаграждением за совместные достижения команды. Этот стиль эффективен, когда сотрудники работают вместе, обладают достаточным опытом и им можно доверять (в организации стабильная ситуация). В то же время он неэффективен, когда подчиненных постоянно приходится организовывать и контролировать, недостаточно времени на проведение совещаний и бесед, сотрудникам не хватает требуемой компетентности.

Нетрудно заметить, что важным условием эффективности обоих методов управления является квалификация, компетентность сотрудников, которая достигается коучинговым стилем управления. Его главная цель – долгосрочное профессиональное развитие

сотрудников. Это – «развивающий» менеджмент, когда руководитель сопровождает сотрудников, помогая реализовывать им свой интеллектуальный потенциал, повышать качество работы, мотивирует их предоставлением условий для профессионального развития. Конечно, его эффективность возможна только при определенных условиях: у сотрудников есть навыки, над которыми еще нужно работать; они мотивированы и стремятся к развитию; руководитель является достаточно компетентным в реализации этого стиля управления; вложенные им усилия адекватны полученным сотрудниками результатам.

Следует заметить, что в коучинговом стиле управления персоналом происходит сдвиг фокусировки внимания с обучения на развитие [Котляр, 2002. С. 42–50; Эльконин, Зинченко, 2000]. Руководитель выступает здесь не как источник культурной нормы, но как значимый партнер по рефлексии, как источник поддержки и вызова, которые стимулируют и поддерживают развитие. Он помогает человеку прояснить и уточнить смыслы, области и цели его деятельности и развития, соотнести цели и задачи с потенциалом личности, расставить приоритеты, определить измеримые показатели достижения целей, выстроить программу своего профессионального развития, конкретный план достижения результатов, отслеживать продвижение к поставленным целям, своевременно вносить в программу развития нужные изменения [Поддьяков, 2006. С. 68–81; Доценко, 1997].

Таким образом, коучинговый стиль управления без отрыва от рабочих процессов может дополнять существующий стиль руководства. Для его осуществления коуч-компетентный руководитель должен проводить с сотрудником специальные доверительные беседы, называемые коуч-сессиями, главная задача которых состоит в том, чтобы помочь сотруднику самореализоваться и наиболее рационально и успешно решить поставленные задачи [Данилова, 2010], то есть самоидентифицироваться как профессионалу.

Естественно, коуч-компетентный руководитель, в отличие от профессионального коуча, напрямую заинтересован в результатах своего воздействия на сотрудника, которые проявляются в его работе. Коуч-компетентный руководитель всегда останется менеджером для подчиненного (даже в роли коуча). Поэтому целесообразно применять коуч-технологии или осуществлять коммуникации в стиле коучинг, то есть меньше приказывать и больше задавать подчиненным открытые вопросы, побуждать их к творческому мышлению, поиску ответов на вопросы, решать конкретные задачи, давать им простор для инициативы.

Такой подход способствует непрерывному профессиональному развитию сотрудников, побуждает их к постоянному изучению исследовательской литературы и лучших практик, применению востребованных знаний и актуального опыта при ответе на заданные руководителем вопросы и в своей деятельности, осознанному выбору программ профессионального образования. Тем более что профессиональное развитие гражданских служащих включает в себя самостоятельное изучение образовательных материалов, тематика которых соответствует направлению их профессиональной служебной деятельности[1].

Возможен ли коуч-менеджмент, или управление в стиле коучинг, в конкретных условиях? Для ответа на этот вопрос стороннику применения коуч-менеджмента в органах власти нужно задать следующие уточняющие вопросы: «Какой у вас стаж управления людьми?», «Сколькими людьми вы управляли?», «Результативность сотрудников при этом повысилась, осталась прежней или понизилась?». Если управленческий стаж был до года и в прямом подчинении находилось 8–10 сотрудников, а результативность при этом не повышалась, то такому стороннику можно предложить сначала получить опыт управления и временно отказать во внедрении коуч-менеджмента в его исполнении.

Заключение

Итак, руководитель использует в лучшем случае коуч-технологии, а не коучинг. В чистом виде применение коучинга возможно только независимыми профессиональными коучами. Руководитель же не может и не должен быть коучем (в полном смысле этого слова) для своих подчиненных. Он может управлять людьми, пользуясь философией коучинга, но без «управленческой шизофрении», которая приводит в замешательство его подчиненных и дезориентирует их [Сборник докладов…, 2015].

1 Указ Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 года № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318654/

Литература

Валиуллина Л.М. Коучинг: базовые предпосылки и определение. *Коучинг: методология, научные основы и профессиональная этика*: Сборник докладов, статей, текстов выступлений участников Научно-практической онлайн-конференции Ассоциации русскоязычных коучей, 14 ноября 2020 года / Отв. за вып. Л.М. Валиуллина, Н.В. Вострухина. М.: Знание-М, 2020. С. 8–18.

Голви У.Т. Работа как внутренняя игра: фокус, обучение, удовольствие и мобильность на рабочем месте. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.

Данилова М. Управление изменениями в стиле коучинг. *Бизнес без проблем – Персонал.* 2010. № 11.

Доценко Е.Л. Психология манипуляции: феномены, механизмы и защита. М.: ЧеРо, Издательство МГУ, 1997.

Котляр И.А. Зона ближайшего развития как проблема современной психологии. Сообщение 1. *Психологическая наука и образование*. 2002. Т. 7. № 1. С. 42–50.

Поддьяков А.Н. Зоны развития, зоны противодействия и пространство ответственности. *Культурно-историческая психология*. 2006. Т. 2. № 2. С. 68–81.

Сборник докладов международной научно-практической конференции «Коучинг: перспективы развития в управлении и образовании». 2015. // https://istina.msu.ru/collections/10715841/

Эльконин Б.Д., Зинченко В.П. Психология развития (по мотивам Л. Выготского). 2000. https://www.psychology-online.net/articles/doc-738.html

References

Collection of reports of the international scientific-practical conference "Coaching: prospects for development in management and education". 2015. https://istina.msu.ru/collections/10715841/ In Russian

Danilova M. Management of change in the style of coaching. *Biznes bez problem – Personal*. 2010. No. 11. In Russian

Dotsenko E.L. Psychology of manipulation: phenomena, mechanisms and protection. Moscow: CheRo, Izdatelstvo MGU, 1997. In Russian

Elkonin B.D., Zinchenko V.P. Developmental psychology (based on materials of L. Vygotsky). 2000. https://www.psychology-online.net/articles/doc-738.html. In Russian

Golvey W.T. The inner game of work: focus, learning, pleasure and mobility in the workplace. Moscow: Alpina Business Books, 2005. In Russian

Kotlyar I.A. The zone of proximal development as a problem of modern psychology. Paper 1. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovaniye*. 2002. Vol. 7. No. 1. P. 42–50. In Russian

Poddyakov A.N. Zones of development, zones of counteraction, and the area of responsibility. *Kulturno-istoricheskaya psikhologiya*. 2006. Vol. 2. No. 2. P. 68–81. In Russian

Valiullina L.M. Coaching: background and definition. *Coaching: methodology, scientific foundations and professional ethics:* Collection of reports, articles, texts of speeches by participants of the Scientific and Practical Online Conference of the Association of Russian-speaking Coaches, November 14, 2020 / Ed. by L.M. Valiullina, N.V. Vostrukhina. Moscow: Znaniye-M, 2020. P. 8–18. In Russian

«ЧТО ЧИТАТЬ?»

Байтеряков С.В., Барышникова А.В., Копыток В.К., Филиппова А., Шубина Д.О. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М.С. Шклярук; М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2021.

Счетная палата Российской Федерации совместно с Центром перспективных управленческих решений при поддержке Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС, Исследовательской группы «ЦИРКОН» и ЭКОПСИ Консалтинг опубликовали экспертную записку «Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения». Как отмечают сами авторы, анализ «представляет собой систематизацию наиболее распространенных проблем российской государственной службы, связанных с кадровой политикой и сохраняющих актуальность на протяжении последних 5–10 лет. На основании анализа документов, работы с открытыми данными, глубинных интервью с государственными служащими, экспертами и исследователями авторский коллектив обобщил выявленные точки торможения и предложил систематизированный подход (концепцию) по устранению или минимизации данных проблем через комплексную трансформацию российской госслужбы». Цель доклада – «показать, что необходимо предпринять, чтобы сейчас – во время быстрых изменений и цифровой экономики – превратить госслужбу в основу для трансформации и сделать ее привлекательной для специалистов, а также заложить фундамент для клиентоориентированного госуправления».

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-24-32

Использование методики ассессмент-центра при оценке государственных гражданских служащих Липецкой области

ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА ГОНЧАРОВА, **кандидат юридических наук, доцент, начальник управления государственной службы и кадровой работы**
Администрация Липецкой области (Российская Федерация, 398014, Липецк, пл. Ленина-Соборная, 1). E-mail: goncharovaEA@admlr.lipetsk.ru
КОНСТАНТИН НИКОЛАЕВИЧ РУКИН, **бизнес-тренер, эксперт по оценке персонала**
Воронежский институт практической психологии и психологии бизнеса (Российская Федерация, 394038, Воронеж, ул. Космонавтов, 29). E-mail: kr@spppb.ru

Аннотация: Построение целостной системы отбора, обучения и развития персонала – одна из наиболее важных задач для государственной службы. Кадровые службы заинтересованы в поиске специалистов, обладающих целостным «портфелем компетенций», проявляющих гибкость и быстро адаптирующихся к любой деятельности. Чтобы найти идеального кандидата, необходимо выбрать правильную стратегию подбора специалистов. Несмотря на разнообразие методов, все больше компаний используют методику ассессмент-центра. Она позволяет провести испытания в ситуациях, приближенных к реальности, и комплексно оценить кандидата или сотрудника, учесть его знания и навыки, личностные, профессиональные и психологические особенности, необходимые для работы на конкретной должности. В статье представлена методика работы ассессмент-центра при оценке государственных гражданских служащих администрации Липецкой области. В работе описаны методы формирования модели компетенций, сформулированы рекомендации по использованию технологий центра оценки государственных служащих и сделаны выводы на основе полученных результатов. В статье приведены данные о валидности ассессмент-центра в сравнении с другими инструментами оценки персонала, показаны преимущества и недостатки этого метода. Предложенная авторами методика может быть рекомендована органам власти для использования в работе при оценке персонала на государственной службе.
Ключевые слова: государственное управление, государственные служащие, ассессмент-центр, оценка персонала, методы оценки эффективности, компетенции, обучение и развитие

Статья поступила в редакцию 12 мая 2021 года.

Гончарова Е.А., Рукин К.Н. Использование методики ассессмент-центра при оценке государственных гражданских служащих Липецкой области. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 24–32.

USING THE ASSESSMENT CENTER METHODOLOGY WHILE EVALUATING THE CIVIL SERVANTS OF THE LIPETSK REGION

ELENA ALEKSANDROVNA GONCHAROVA, **Candidate of Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Public Service and Personnel Work**
Administration of the Lipetsk Region (1, Lenin-Sobornaya Square, Lipetsk, 398014, Russian Federation). E-mail: goncharovaEA@admlr.lipetsk.ru
KONSTANTIN NIKOLAEVICH RUKIN, **Business Coach, Personnel Evaluation Expert**
Voronezh Institute of Practical Psychology and Business Psychology (29 Kosmonavtov str., Voronezh, 394038, Russian Federation). E-mail: kr@spppb.ru

Abstract: Building an integrated system for personnel selection, training and development is one of the most important tasks of the civil service. HR agencies are interested in finding specialists with a “portfolio of competencies”, showing flexibility and quickly adapting to any activity. To find the right candidate, you need to choose the right strategy for selecting specialists. More and more companies use the assessment center methodology despite a large number of other evaluation methods. The assessment center allows you to conduct tests in situations close to reality and comprehensively evaluate the knowledge, skills, personal, professional, and psychological characteristics necessary for working in a particular position for a particular candidate or an employee. The article presents the methodology of the assessment center when evaluating state civil servants of the administration of the Lipetsk region. The work describes methods for creating a competency model, formulates recommendations on the use of technologies of the center for evaluating civil servants, and draws conclusions based on the final results. The article presents data on the validity of the assessment center in comparison with other tools for evaluating personnel, shows the advantages and disadvantages of this method. The methodology of assessment centers can be recommended to the authorities for evaluating personnel in the civil service.
Keywords: public administration, civil servants, assessment center, personnel evaluation, methods of performance evaluation, competencies, training and development

The article received on May 12, 2021.

Goncharova E.A., Rukin K.N. Using the assessment center methodology while evaluating the civil servants of the Lipetsk region. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 3. P. 24–32.

Введение

Современная, правильно выбранная система оценки – важный инструмент в деятельности HR-службы любой компании. От того, насколько грамотно оценивается персонал (с момента принятия в организацию и вплоть до увольнения), зависит эффективность работы сотрудников, а также успех и стабильность компании в целом.

Важно отметить, что оценка применялась и ранее (например, при аттестации и собеседовании). Но в последнее время в государственном секторе начинают активно пересматривать ставшие уже традиционными методы оценки, поскольку привычных инструментов становится недостаточно. Чтобы понять, обладает ли кандидат на должность или специалист нужными личностными компетенциями, справится ли он с новыми, более сложными задачами в случае его повышения, необходимо провести испытание в ситуациях, приближенных к реальным. Для этого существует специальная технология оценки персонала – ассессмент (центр оценки), которую все чаще используют многие российские и зарубежные компании.

На сегодняшний день ассессмент – это один из самых популярных и наиболее эффективных инструментов, позволяющих с помощью ряда оценочных мероприятий выявить успешность человека в профессиональной деятельности и наметить дальнейшую траекторию развития для него. К тому же валидность ассессмент-центра самая высокая среди всех методов оценки персонала. Как отмечает Е.И. Барышникова, важнейшим условием высокой валидности является разработка точных критериев успешности кандидатов и подбор оптимальных инструментов оценки [Барышникова, 2013. С. 24].

В настоящее время метод ассессмента, который раньше использовался в бизнес-структурах, занял достойное место в кадровой практике на госслужбе – он активно применяется наряду с традиционными методами оценки сотрудников.

Преимущества и недостатки методики ассессмента

Как показывает анализ научных работ и материалов, практика оценки профессиональных качеств сотрудников на государственной гражданской службе в нашей стране становится более масштабной. Эксперты отмечают, что за последние пять лет приоритеты работы кадровой службы значительно изменились. Если раньше ключевым направлением деятельности было удержание и вовлечение персонала, снижение текучести кадров, то теперь в число наиболее важных приоритетов, помимо необходимости стимулировать профессиональный и карьерный рост, развивать лидерские качества, вошло выявление высокопотенциальных сотрудников и управление талантами.

Внедрение и использование технологии центра оценки в практике государственного управления имеет множество преимуществ. Так, по мнению С.А. Литвиной [Литвина, Еварович, 2018], ассессмент-центр является наиболее прогностичным методом управления персоналом в современных условиях. Во-первых, он способствует переходу на результативную модель управления, меняет формальное отношение к оценке, превращая ее в эффективный инструмент решения задач по реформированию государственной службы и повышению эффективности осуществления государственных функций. Во-вторых, обеспечивает открытость госслужбы, создает условия для формирования кадрового состава и обеспечивает подбор кандидатов на службу по принципу профессиональной компетентности. В-третьих, дает возможность получения достоверной оценки наиболее важных компетенций госслужащего и определения перспектив профессионального развития его участников.

Свои аргументы в пользу проведения ассессмента приводит Т.В. Ряховская, которая исследует суть метода, его основные отличительные черты и возможности применения на государственной гражданской службе. Автор отмечает преимущества системы и приходит к выводу, что «благодаря технологии ассессмент-центра оценка способна по-новому выстроить целый ряд кадровых процессов, таких как оценка профессионализма, карьерный рост, оценка инновационного и лидерского потенциала, проведение масштабных изменений. В свою очередь, каждый государственный служащий, включившись в процедуру оценки, получает мощный импульс к развитию» [Ряховская, 2013. С. 20].

Таким образом, главными преимуществами ассессмента являются высокая точность оценки коммуникативных компетенций, управленческого потенциала участников, а также достоверность полученных результатов. Это достигается благодаря тому, что оценивается рабочее поведение в ситуациях, максимально приближенных к реальным.

Однако, несмотря на значительные преимущества этого метода, у ассессмента, как отмечают эксперты, существуют и недостатки. К примеру, минусами в применении ассессмента авторы считают невозможность получения участниками оперативной обратной связи и итоговых результатов в день проведения оценки, так как требуется коллегиальное сведение результатов, подготовка индивидуальных отчетов и рекомендаций. Недостатком считается и ограниченность числа оцениваемых (за один ассессмент-центр – не более десяти человек), а также то, что процедура не может длиться более шести часов в день, иначе утомляемость наблюдателей-экспертов повлияет на результаты.

С.А. Литвина отмечает не только плюсы, но и минусы в проведении ассессмента. По ее мнению, это достаточно длительный и трудоемкий процесс, включающий в себя подготовку списка компетен-

ций, формирование группы экспертов, обучение наблюдателей-оценщиков. Кроме того, ассессмент – «дорогостоящий метод, требующий больших финансовых вложений, привлечения внешних экспертов и разработчиков, который не может быть осуществлен без отвлечения сотрудников и руководителей от работы на значительное время» [Литвина, Еварович, 2018. С. 28].

Таким образом, несмотря на недостатки метода, которые обнаруживают исследователи, учитывая мнения разных авторов и опыт проведения центра оценки в Липецкой области, считаем, что преимущества ассессмента очевидны. Это наиболее полная и объективная форма оценки персонала, позволяющая квалифицировать действия сотрудников в условиях, максимально приближенных к рабочим ситуациям, а его технологии универсальны и подходят как для крупных организаций, так и для небольших компаний.

Применение практики ассессмент-центра в Липецкой области

В течение многих лет в администрации Липецкой области использовались различные способы оценки при подборе персонала. Это тестирование, интервью по компетенциям, анкетирование, групповые дискуссии, эссе и др.

Но все эти методы, использовавшиеся обособленно, носили локальный, фрагментарный характер и не давали желаемого результата, то есть комплексного и системного представления о кандидате. Для формирования эффективного кадрового состава необходимо было выбрать такие средства и методы, которые не только отвечают современным требованиям, целям и интересам организации, но и дают возможность комплексно оценить кандидата с учетом его личностных особенностей. Поэтому, предварительно изучив методику проведения ассессмента, специалисты регионального управления государственной службы и кадровой работы администрации Липецкой области стали планировать ее применение.

Важно было продумать все шаги предстоящей работы, так как правильная организация процедуры – залог успешного внедрения ассессмент-центра. Чтобы получить максимальную пользу от применения этого метода, необходимо еще до запуска проекта наметить конечную цель и подобрать для ее достижения наиболее точные и эффективные инструменты оценки.

К сожалению, часто именно на этом этапе происходит подмена понятий, и итоги ассессмента, который проводился для решения одной конкретной задачи, связывают с достижением других целей. При этом невнимание к одному из этапов может повлиять на конечные результаты.

Во избежание возможных проблем и для более качественного проведения центра оценки было принято решение обратиться к профессиональным психологам, которые занимаются проведением ассессмент-центров, имеют соответствующие сертификаты и успешный опыт оценки руководящего состава в крупных российских компаниях. Они обеспечили методологическую поддержку в проведении оценочных процедур и подготовку итогового отчета с результатами по каждому участнику. На наш взгляд, в этом есть неоспоримые преимущества: экспертность, независимость и беспристрастность.

Таким образом, определившись с методикой и экспертной поддержкой, с 2018 года в администрации Липецкой области начали систематически применять технологии ассессмента при оценке государственных служащих региона. При подготовке центра оценки стояло несколько задач. Для их успешного решения необходимо было определить индикаторы поведения участников ассессмент-центра, создать кейсы и упражнения, имитирующие их деятельность.

Первой задачей подготовки стало формирование модели компетенций и сопоставление ее с моделью государственного служащего, разработанной для централизованного внедрения и одобренной Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров. Требовалась синхронизация между рекомендуемой и фактической моделью госслужащего Липецкой области.

Для создания модели компетенций государственного гражданского служащего Липецкой области и разработки кейсов для центра оценки использовались методы, применяемые в зарубежной и отечественной практике. Они направлены на составление точного портрета компетенций и поведенческих индикаторов на основе разностороннего анализа деятельности оцениваемых сотрудников. Поведенческие индикаторы – это стандарты действий и знаний, которые наблюдаются в поведении человека, обладающего определенной компетенцией.

Приведем три основных метода работы, применяемых при составлении модели компетенций.

Первый – метод критических инцидентов. Он строится на исследовании значимых событий из прошлого: из общего фона выделялись наиболее важные по значимости и запоминанию факты. Отмечались также события, где действия сотрудников приводили к успеху или неудаче. После анализа ситуаций определяли, какие навыки и установки сотрудников явились причинами полученных результатов. Важным при их выборе было то, что сотрудник имел возможность непосредственного воздействия на ситуацию.

При подготовке также применялся метод репертуарных решеток. Проводились интервью, чтобы выяснить, какие ключевые характеристики не-

обходимы для эффективного выполнения работ. Здесь была заметна следующая тенденция: чем выше должность, тем ниже готовность респондента анализировать эффективность своей деятельности (то есть более четкие и развернутые ответы давали руководители среднего звена). Данная ситуация потребовала от организаторов определенного подхода, а также чрезмерной тактичности, гибкости и деликатности, чтобы получить точную и достоверную информацию.

Для более глубокого анализа использовался метод прямых атрибутов. Сотрудникам необходимо было разложить карточки компетенций по различным столбцам в зависимости от их важности для деятельности организации. Этот метод помог определить, на какие компетенции необходимо обращать особое внимание при оценке.

Так, для руководителей высшего звена (начальники и заместители начальников управлений) приоритетными стали управленческая компетентность и компетенция стратегического лидерства, а для руководителей отделов – управленческая, экспертная компетентность и готовность к командной работе. Приоритетность тех или иных компетенций определялась содержанием деятельности каждой категории сотрудников. С повышением уровня управления на первое место выходили способность стратегически мыслить и осуществлять эффективное делегирование.

Следующим этапом стала систематизация информации и разработка на ее основе кейсов для создания дизайна центра оценки. Требовалось подготовить такое количество упражнений, чтобы каждая компетенция была оценена минимум два раза за время работы ассессмент-центра. Залогом успешной реализации задуманного стала сплоченность команды профессиональных психологов и опытных управленцев региональной администрации.

Задача по адаптации методов, ранее использовавшихся в бизнесе, для работы с государственными служащими стала одной из дополнительных. При подготовке ассессмент-центра учитывались корпоративная культура и правила поведения, принятые в организации. Без адаптации инструментов оценки к особенностям компании можно было ожидать от оцениваемых соответствия чужим стандартам поведения, которые в их рабочей ситуации оказались бы неэффективными. Необходимо учитывать, что государственная служба отличается более строгой системой иерархии, а методы материальной мотивации, в отличие от используемых в бизнесе, четко нормированы, что предполагает меньшую свободу действий при их применении. Важно было получить информацию о руководителях (начальниках и заместителях) различных управлений, сделать это в максимально сжатые сроки и сократить время их отрыва от основной работы.

В процессе подготовки была разработана анкета, которая объединила в себе элементы всех вышеперечисленных методов и позволила сотрудникам управления государственной службы и кадровой работы провести сбор большей части необходимой информации без значительного отрыва от производственной деятельности опрашиваемых сотрудников. Кроме того, анкета содержала запрос на описание стандартных и сложных рабочих ситуаций, что позволило при подготовке ассессмент-центра подбирать упражнения и кейсы, максимально приближенные к деятельности оцениваемых сотрудников.

Таблица 1. Алгоритм разработки и внедрения центра оценки

Table 1. Algorithm for developing and implementing the assessment center

Стадия подготовки	– Постановка целей; – выбор критериев; – дизайн центра, матрица оценки; – подготовка документов
Стадия реализации	– Подготовка ассессеров; – проведение ассессмент-центра; – подготовка отчетов и обратная связь
Стадия анализа	– Анализ результатов и план действий

В **таблице 1** представлен алгоритм разработки и внедрения центра оценки государственных служащих Липецкой области.

Для проведения ассессмента участников расформировывали по группам (по восемь человек в каждой) в зависимости от их категории должностей. Это важно как для соблюдения одинаковой сложности заданий, так и для взаимодействия оцениваемых в процессе выполнения упражнений, предусматривающих групповую работу.

Важной задачей в начале каждой процедуры ассессмент-центра считается постановка целей и подробный инструктаж. Для сотрудников, участвующих впервые в подобном мероприятии, это всегда повышенный стресс, который в основном связан с ожиданием негативных последствий. Риском для проведения оценки является и то, что некоторыми сотрудниками ассессмент вообще воспринимается как угроза санкций или кадровых решений. Поэтому, чтобы выровнять эмоциональное состояние участников и добиться единого понимания задач оценки, ведущий уделял особое внимание подробному разъяснению целей и деталей ассессмент-центра. Как правило, ассессмент-центр проводится таким образом, чтобы симулировать задачи сотрудника на его рабочем месте. Поэтому при создании кейсов учитывались стандартные рабочие ситуации участников, а также предлагались

Таблица 2. Портрет государственного служащего

Table 2. Portrait of a civil servant

Компетенции	Проявления	Индикаторы
Стратегическое лидерство	– Формулирует стратегические цели организации; – видит перспективы деятельности организации; – развивает и поддерживает психологический потенциал сотрудников; – предлагает сотрудникам свои идеи; – берет на себя лидерскую роль при работе в группе; – выступает лидером при индивидуальной работе с сотрудником	– Стратегическое видение; – лидерство в группе; – влияние
Управленческая компетентность	– Находит индивидуальный подход к сотрудникам; – заручается поддержкой сотрудника в реализации намеченного; – дает развивающую обратную связь; – делегирует полномочия для реализации задач; – приоритизирует цели; – планирует выполнение работ с учетом ресурсов; – ставит цели, при этом учитывая достигнутый уровень и прогнозы; – определяет оптимальные сроки и критерии достижения целей. Заранее учитывает необходимые ресурсы	– Мотивация персонала; – обратная связь; – делегирование; – планирование; – постановка целей и контроль
Настойчивость и целеустремленность	– Проявляет упорство и настойчивость в преодолении препятствий на пути к цели; – принимает ответственность за результаты; – оценивает успех по достигнутому результату; – изменяет стратегию поведения ради его достижения	– Стремление к достижению цели; – амбициозность; – ответственность
Готовность к саморазвитию	– Знает свои сильные стороны и зоны развития; – планирует свое развитие; – целенаправленно им занимается; – корректирует свое поведение в процессе или в результате деятельности; – предлагает альтернативные стратегии достижения результата	– Гибкость; – понимание себя; – систематическое развитие; – совершенствование работы
Экспертная компетентность	– Глубоко анализирует управленческие проблемы; – систематизирует и структурирует результаты анализа и качественно прорабатывает большие объемы информации; – предлагает конкретные решения существующих проблем; – видит риски, планирует действия для их предотвращения	– Анализ информации; – принятие управленческих решений; – управление рисками
Готовность к командной работе	– Организовывает совместную деятельность по решению управленческих вопросов; – готов к диалогу, обсуждению и принятию компромиссных решений; – ставит интересы коллектива выше личных; – бесконфликтно взаимодействует с коллегами для решения спорных вопросов; – вносит свой вклад в достижение командного результата	– Сотрудничество; – ориентация на групповой результат; – управление конфликтом
Компетентность самоуправления	– Обладает стрессоустойчивостью; – демонстрирует уравновешенность; – несет личную ответственность за свое поведение; – демонстрирует объективность в оценке своих результатов; – обладает эффективной самоорганизацией	– Стрессоустойчивость; – навыки саморегуляции; – самоорганизация
Компетентность социального взаимодействия	– Демонстрирует уважительное общение и доброжелательность; – доносит информацию ясно, четко и лаконично; – умеет вовлечь всех заинтересованных лиц в принятие командного решения; – стремится к созданию хорошей репутации команды перед другими; – способен понимать интересы и потребности других людей; – профессионально умеет разрешить конфликтные ситуации	– Уважительное общение; – четкость донесения информации; – сотрудничество; – управление конфликтом

новые. Чтобы оценивать компетенции (а их деятельность не была простым повторением привычных рабочих операций) упражнения и кейсы брали из смежных отраслей. Это заставляло оцениваемых применять новые навыки и демонстрировать уровень профессиональных знаний и подготовки в непривычных для них ситуациях.

Отличительной и важной чертой ассессмент-центра является жесткое соблюдение тайминга. Ограниченность во времени в стрессовой ситуации показывает, какие компетенции участника наиболее развиты (и действия уже выполняются автоматически), а какие еще нуждаются в развитии. После выполнения упражнений интервью с участниками также проводилось с соблюдением запланированного тайминга. Такой подход позволяет соблюдать динамику работы и поддерживать вовлеченность всех участников.

Таблица 3. Шкала оценки уровня развития компетенций

Table 3. Competence development assessment scale

Уровни	Проявления
Четвертый уровень (мастерство)	– У сотрудника компетенция развита на особо высоком уровне; – он способен ее применять в нестандартных ситуациях или ситуациях повышенной сложности; – выступает с инициативами, относящимися к сфере применения данной компетенции; – является ролевой моделью для окружающих; – способствует развитию компетенции у окружающих
Третий уровень (владение)	– Сотрудник полностью освоил компетенцию; – эффективно применяет ее во всех базовых рабочих ситуациях, а также при повышенном стрессе. Готов активно действовать в ситуации неопределенности. Привносит индивидуальный стиль в технологию работы
Второй уровень (развитие)	– Сотрудник освоил компетенцию; – он эффективно применяет ее во всех базовых рабочих ситуациях и части стрессовых ситуаций
Первый уровень (несоответствие)	– Сотрудник находится в процессе освоения компетенции; – он понимает ее важность, однако имеет сложности с тем, чтобы эффективно проявлять ее в практической работе
Нулевой уровень (несоответствие)	– Сотрудник не владеет компетенцией, не понимает ее важности, не пытается ее применять и развивать

Стоит отметить, что именно строгое соблюдение полного цикла (от подготовки ассессмент-центра до предоставления обратной связи) дает наибольший эффект. Если какой-то этап упустить или отработать некачественно, можно потерять положительный эффект от всего мероприятия.

Анализ профессионального уровня развития компетенций у государственных служащих

Поскольку в администрации Липецкой области для оценки руководителей практика ассессмент-центра используется с 2018 года, можно провести анализ за определенный период времени. Чтобы получить объективную картину происходящего и наиболее достоверные результаты исследования, для анализа были взяты два полных календарных года.

За 2019–2020 годы 196 руководителей органов власти региона прошли процедуру ассессмента. Каждый участник оценивался по специально разработанной и используемой в региональной практике модели личностных и управленческих компетенций.

На основании методических рекомендаций по реализации общей Концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации в администрации Липецкой области был сформирован перечень компетенций, адаптированных под специфику региональной государственной службы, и представлен в виде целостного портрета государственного служащего (**таблица 2**).

В процессе ассессмента для измерения уровня развития компетенций применялись следующие формы активности: групповая дискуссия, аналитический кейс, ролевая игра, тест способностей и др. Ниже приведена выбранная нами шкала оценки уровня развития компетенций (**таблица 3**).

Основной акцент был сделан на экспертной, управленческой компетентности, стратегическом лидерстве, работе в команде, компетенции социального взаимодействия, готовности к саморазвитию. В ходе исследования при оценке экспертной компетентности были выявлены оптимальные показатели. Высокая степень развития компетенции – у 41 % руководителей, еще 54 % продемонстрировали уровень выше среднего. Сотрудники показывали высокую скорость работы с новой информацией, способность анализировать, систематизировать. Тем не менее, несмотря на довольно высокие показатели развития экспертной компетенции у руководителей Липецкой области, проведенный анализ лег в основу пересмотра и усиления программ дополнительного профессионального образования, нашел отражение в индивидуальных планах развития и способствовал планированию этих мероприятий на новый период.

Что касается управленческой компетентности, то здесь наметились две группы участников: сторонники директивного стиля управления и регулярного менеджмента. Оценка показала, что, несмотря на специфику государственной службы, более 65 % руководителей в 2019 году пользовались современными подходами и алгоритмами при реализации управленческих функций планирования, делегирования, контроля, обратной связи, а также мотивации сотрудников. Они проявляли гибкость в использовании управленческих стилей, были готовы аргументировать свою позицию, влиять на подчиненных и убеждать их, не прибегая к использованию власти и полномочий для директивной постановки задач. Обратная связь позволила скорректировать тематику обучения руководителей, дополнить ее тренингами и иными мероприятиями по мотивации сотрудников, делегированию и планированию, тайм-менеджменту. Совместно с тренерами и психологами были проведены специальные мероприятия по решению управленческих кейсов с последующим разбором ситуаций. В итоге целенаправленное обучение и профессиональное развитие сотрудников позволило, по результатам

оценки, проведенной в 2020 году, повысить долю руководителей, пользующихся прогрессивными технологиями менеджмента, до 83 %.

Три четверти руководителей, прошедших ассессмент-центр, показали средние результаты при оценке компетенции «Стратегическое лидерство». Высокий уровень отмечен еще у 23 % оцениваемых. Суммарное значение показывает, что развитию этой компетенции руководители Липецкой области уделяют большое внимание. Вместе с тем сложность навыков, продолжительность и трудоемкость их развития стали драйвером для внесения в программу развития государственных служащих на постоянной основе тренингов и семинаров по лидерству и влиянию. Такая компетенция рассматривается как одна из основных для современного руководителя, поэтому для ее развития проводятся специальные мероприятия в небольших группах, а также индивидуальные наставнические и коуч-сессии, на которых формируется и реализуется персональная стратегия развития государственного служащего.

Анализ результатов оценки компетенции «Готовность к командной работе» показал, что руководители Липецкой области считают себя частью команды и выстраивают собственную деятельность исходя из ценностей командной работы. У 61 % респондентов развитие этой компетенции находится на высоком уровне, у 37 % участников – на среднем. На основе этих данных можно сделать вывод о том, что глава администрации области подбирает руководителей с высокими навыками работы в команде, что положительно сказывается на эффективности деятельности. С другой стороны, развитию этой компетенции в администрации области также уделяется большое внимание.

Поэтому, учитывая, что успешное взаимодействие в команде, формирование коллектива единомышленников – основные составляющие эффективной работы и достижения высокого результата на государственной гражданской службе, для дальнейшего развития и поддержания на высоком уровне показателей компетенции «Готовность к командной работе» у руководителей региона управление государственной службы и кадровой работы администрации Липецкой области дополнило региональную систему дистанционного образования следующими модулями: «Работа в команде», «Эффективность руководителя» и «Эмоциональный интеллект». Курсы были назначены всем руководителям, прошедшим оценку в рамках ассессмент-центра, а также тем сотрудникам, которых они рекомендовали для обучения. Кроме этого, в 2021 году запланированы и частично проведены тренинги по теме «Формирование команды» от ведущих и признанных бизнес-тренеров страны.

Высокий уровень этой компетенции также связан с формированием у сотрудников ценностей корпоративной культуры, чему способствуют регулярные тренинги по тимбилдингу, обучающие семинары, программы групповых занятий и корпоративных мероприятий. Это интеллектуальные занятия на свежем воздухе, творческие мастерские (рисование картин), спортивные флешмобы, соревнования и совместная сдача норм ГТО целыми командами.

Такой подход оказался весьма результативным, поскольку все указанные мероприятия были направлены на развитие нестандартного мышления и креативных методов решения задач, а также на командообразование, сплочение коллектива, мотивацию и формирование корпоративных ценностей, подтверждением чему стали результаты ассессмент-центра.

Оценка компетенции социального взаимодействия выявила еще более высокие показатели развития. 76 % руководителей владеют ею на высоком уровне, 24 % – на уровне среднем и выше среднего. Это одна из самых развитых компетенций у респондентов. Регулярные мероприятия, направленные на усиление взаимодействия, проводимые администрацией области, тренинги по повышению эффективности коммуникации, управлению конфликтами, особое внимание руководителей подразделений администрации области, органов власти региона к вопросам межотраслевого и кросс-функционального взаимодействия, – все это позволило достичь такого значительного результата. Вместе с тем даже его наличие не ослабило внимания к развитию этой компетенции. Помимо предусмотренных программами и индивидуальными планами развития мероприятий была введена практика встреч руководителей и сотрудников органов власти с психологом управления государственной службы и кадровой работы и внешними психологами, которые разрабатывают специальные программы и курсы, ведут персональную работу с сотрудниками по анализу поведенческих индикаторов.

Большую роль в развитии этой компетенции играют проводимые органами власти стратегические сессии, в которых участвуют не только представители конкретного подразделения, но и коллеги, способные посмотреть на проблематику отрасли со стороны и посоветовать эффективные решения в процессе совместного анализа текущей деятельности того или иного управления.

Общий анализ результатов ассессмент-центров показал, что у большинства руководителей компетенция «Готовность к саморазвитию» достаточно высоко развита. Так, чуть более 63 % респондентов продемонстрировали ее развитие в средних значениях. Еще почти 36 % оцениваемых руководителей имеют высокий результат по этому показателю.

Один участник ассессмента, чей результат оказался ниже среднего, на момент работы центра оценки не занимал руководящей должности и рас-

сматривался как потенциальный кандидат в резерв. По результатам оценки был скорректирован его индивидуальный план развития, в котором акцент сделали на активное развитие вышеуказанной компетенции.

Считая мотивацию к саморазвитию одним из основных факторов эффективной работы, глава администрации Липецкой области в рамках кадровых комиссий лично вносит коррективы и дает рекомендации по формированию индивидуальных планов развития руководителей. Для всех сотрудников органов власти подготовлены и направлены методические материалы о возможностях саморазвития, проводятся очные и онлайн-мероприятия для вовлечения сотрудников в процессы самообразования.

В 2021 году вышел специальный дистанционный модуль – конструктор индивидуального плана развития на основе компетентностного подхода. Управлением государственной службы и кадровой работы, руководителями органов власти и HR-партнерами регулярно контролируется текущее выполнение планов, при необходимости проводится их корректировка. В проактивном режиме в соответствии с развиваемой компетенцией руководителям и сотрудникам органов исполнительной власти назначаются электронные дистанционные курсы.

В целях повышения профессионального уровня государственных гражданских служащих администрацией области был организован доступ к электронной библиотеке, насчитывающей свыше 2 800 деловых книг, а также аудиокниг о менеджменте, лидерстве, личной эффективности, содержащей видеолекции разнообразной тематики, образовательные курсы и тренажеры для улучшения памяти и внимания. Использование электронной библиотеки и платформы дистанционного обучения дало возможность организовать процесс непрерывного самообразования сотрудников.

Оценка позволила принять решение о более системном подходе к планированию обучения и развитию компетенций – лишь небольшая часть оцениваемых (около 20 %) в 2019 году имели индивидуальные планы развития и систематически по ним работали. В 2020 году уже все руководители системно планировали свое профессиональное развитие, опираясь на индивидуальные планы.

Также в ходе анализа выяснилось, что необходимо уделить большее внимание навыкам работы с группой и проведения совещаний – только 30 % участников следили за соблюдением тайминга, регламента высказываний и фиксацией договоренностей. Принятые меры (специальные курсы с применением технологий VR-обучения, популяризация практик регулярного менеджмента, тренинги, направленные на эффективное проведение совещаний) позволили скорректировать текущие показатели, и, по результатам оценки, проведенной в 2020 году, этот показатель достиг значения 62 %.

Итоги анализа в целом позволили пересмотреть традиционную методику и подходы к профессиональному развитию государственных гражданских служащих. Они легли в основу применения современных кадровых технологий и разработки новых программ обучения, обеспечивающих развитие необходимых компетенций у руководителей, а также мотивацию к повышению эффективности их служебной деятельности.

Мониторинг, проведенный по результатам образовательных мероприятий, показал значительный рост запроса на обучение. Выросла и внутренняя мотивация к самообразованию. Руководители, прошедшие оценку и последующее обучение, отметили, что результаты ассессмента помогли им оценить свои сильные и слабые стороны, выявить зоны роста, стали полезны для их саморазвития, повышения профессиональной эффективности и построения карьерной траектории.

Итоги ассессмент-центра в совокупности с результатами других оценочных мероприятий, в том числе очных – с участием главы администрации Липецкой области, учитывались при принятии кадровых решений, определении преемников руководителей. Кроме того, с учетом роли руководителей, уровня развития необходимых компетенций, выявленных в результате функционирования центров оценки, выполнены кадровые перестановки, значительно усилившие и стабилизировавшие управленческую команду администрации области.

На основе опыта внедрения ассессмент-центров, анализа полученных данных был сформирован найденный в ходе реализации этой методики инструментарий эффективных, верных решений для более успешного проведения оценки и тиражирования на госслужбе в субъектах Российской Федерации. Для эффективной реализации данной практики необходимо:

- проведение тщательного подбора исполнителей;
- изучение структуры подготовки и проведения мероприятий центра оценки;
- детальное планирование тайминга ассессмент-центра и проведение его в полном объеме с соблюдением всех процедур;
- эффективное формирование группы участников с учетом должностей равного уровня;
- заблаговременное предоставление участникам ответов на возникающие вопросы для снижения уровня негативных ожиданий и стресса;
- обеспечение обязательной обратной связи и помощи участникам в формировании индивидуальных планов развития;
- своевременное планирование обучения сотрудников с учетом выявленных зон развития по компетенциям.

Заключение

В настоящее время ассессмент-центр является частью целостной системы работы с персоналом в администрации Липецкой области и используется для формирования кадрового резерва, принятия кадровых решений по сотрудникам, организации их качественного обучения и развития. К тому же применение современных оценочных технологий мотивирует госслужащих на положительные изменения в профессиональной деятельности, на совершенствование личностных качеств, развитие профессиональных навыков и формирование соответствующей корпоративной культуры.

Использование практики ассессмент-центра при оценке государственных гражданских служащих Липецкой области доказывает, что внедрение новейших систем работы с персоналом, показавших свою эффективность в бизнесе, после их тщательной адаптации к особенностям государственной службы позволяет сформировать принципиально иной подход к развитию компетенций сотрудников. Это, в свою очередь, способствует достижению поставленных целей и позитивно отражается на эффективности государственной службы в целом.

Литература

Антошина Н. Реализация в субъектах Российской Федерации законодательства о гражданской службе. *Государственная служба*. 2014. № 4 (90). С. 36–38.

Барышникова Е.И. Оценка персонала методом ассессмент-центра. Лучшие HR-стратегии. М., 2013.

Кантровиц Т., Тузински К., Рейнс Дж. Отчет о глобальных тенденциях в оценке персонала за 2018 год. SHL GATR, 2018.

Красностанова М.В., Осетрова Н.В., Самара Н.В. Assessment Center для руководителей. Опыт реализации в российской компании, упражнения, кейсы. М., 2007.

Кудеев А., Преображенская А., Гуляев С. Открытый отбор в органы власти. *Государственная служба*. 2014. № 2 (88). С. 37–41.

Литвина С.А., Еварович С.А. Ассессмент-центр как технология оценки компетенций персонала в практике государственного управления. Сб. статей под редакцией Т.Ю. Базарова. М., 2018.

Лупандин В.И., Машкова А.С. Становление и развитие ассессмент-технологии как комплексного подхода в оценке и отборе персонала. Сб. статей Уральского государственного университета имени А.М. Горького. Екатеринбург, 2016.

Методические материалы по реализации общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации (Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации). http://foir.hspa.ranepa.ru/index.php/component/k2/item/2068.html

Ряховская Т.В. Применение метода центра оценки на государственной службе как условие оптимизации оценки управленческих кадров. *Научный информационно-образовательный электронный журнал.* 2013. № 3 (6).

References

Antoshina N. Implementing the legislation on civil service in the subjects of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2014. No. 4 (90). P. 36–38. In Russian

Baryshnikova E.I. Evaluating personnel using the assessment center methodology. Best HR strategies. Moscow, 2013. In Russian

Kantrowitz T., Tuzinski K., Reines J. Global assessment trends report for 2018. SHL GATR, 2018. In Russian

Krasnostanova M.V., Osetrova N.V., Samara N.V. Assessment Center for executives. Experience of implementing in the Russian company, exercises, case studies. Moscow, 2007. In Russian

Kudeev A., Preobrazhenskaya A., Gulyaev S. Open selection of personnel to government bodies. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2014. No. 2 (88). P. 37–41. In Russian

Litvina S.A., Evarovich S.A. Assessment center as a technology for evaluating personnel competencies in public administration practice. Collection of articles, edited by T.Yu Bazarov. Moscow, 2018. In Russian

Lupandin V.I., Mashkova A.S. Formation and development of assessment technology as an integrated approach in the assessment and selection of personnel. Collection of articles of the Ural State University. Yekaterinburg, 2016. In Russian

Methodological materials on implementing the general concept of formation and use of managerial personnel reserves in the Russian Federation (the general concept of formation and use of managerial personnel reserves in the Russian Federation). http://foir.hspa.ranepa.ru/index.php/component/k2/item/2068.html. In Russian

Ryakhovskaya T.V. Applying the method of the assessment center in the civil service as a condition for optimizing the evaluation of managerial personnel. *Nauchnyy informatsionno-obrazovatelnyy elektronnyy zhurnal*. 2013. No. 3 (6). In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-33-38

Методика анализа PR-деятельности органов государственной власти

ВАЛЕРИЯ ЮРЬЕВНА ДАМБУЕВА, кандидат социологических наук, доцент кафедры теории управления Ивановский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 153002, Иваново, Посадский переулок, 8). E-mail: sotnikova-star@mail.ru

Аннотация: В настоящей статье проводится анализ различных подходов к оценке PR-деятельности коммерческих организаций и органов государственной власти. Результаты исследования позволили автору сделать вывод об отсутствии комплексной методики анализа и оценки эффективности такой PR-деятельности, что, в свою очередь, обозначило актуальность разработки методики, которая позволила бы выявить потенциальные источники формирования и развития комплекса имиджевых и репутационных характеристик органов государственной власти, закрепленных в сознании населения Российской Федерации. Основой предлагаемой методики анализа PR-деятельности является теория коммуникации Г. Лассуэлла (модель массовой коммуникации, пентада). Эта методика представляет собой систему оценочных параметров, показателей эффективности и аналитических инструментов для каждого структурного компонента такой деятельности, а также алгоритм их анализа и оценки. При разработке методики учитывалось максимальное количество критериев и показателей эффективности, однако на практике проанализировать их не всегда возможно. Структурирование пентады позволяет выделить основные процессы PR-деятельности органа государственной власти. Оценка каждого компонента пентады представляет собой отдельное исследование, в результате которого появляется возможность выявить те процессы, которые требуют коррекции.
Ключевые слова: органы государственной власти, эффективность PR-деятельности, проведение PR-кампании, оценочные параметры и алгоритм анализа PR-деятельности, аналитические инструменты PR-деятельности, количественные и качественные показатели

Статья поступила в редакцию 23 июня 2021 года.

Дамбуева В.Ю. Методика анализа PR-деятельности органов государственной власти. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 33–38.

METHODOLOGY FOR ANALYZING PR ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

VALERYA YURIEVNA DAMBUEVA, Candidate of Sci. (Sociology), Associate Professor at the Department of Management Theory
Ivanovo Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (8, Posadsky lane, Ivanovo, 153002, Russian Federation). E-mail: sotnikova-star@mail.ru

Abstract: The article analyses various approaches to assessing the PR activities of commercial organizations and public authorities. The author concludes that there is no comprehensive methodology for analyzing and evaluating the effectiveness of PR activities. This indicates the relevance and the need to develop a special methodology to identify relevant and potential sources for the formation and development of a complex image and reputation characteristics of public authorities with which citizens of the Russian Federation could operate. The basis of the proposed theory is the materials of works on communication by G. Lasswell (model of mass communication, pentad). The method is a system of evaluation parameters, performance indicators, and analytical tools for each structural component of such activities, as well as an algorithm for their analysis and evaluation. When developing this methodology, we try to take into account the maximum number of criteria and performance indicators, but in practice, it is not always possible. To increase the effectiveness of the methodology, the author conducts the structuring of the pentad, which allows to distinguish the main processes of PR activity of a public authority. The assessment of each component of the pentad is a separate study in which we can identify the relevant PR activity processes that require adjustment.
Keywords: public authorities, the effectiveness of PR activities, conducting a PR campaign, estimated parameters and an algorithm for analyzing PR activities, analytical tools for PR activities, quantitative and qualitative indicators

The article was received on June 23, 2021.

Dambueva V.Yu. Methodology for analyzing PR activities of public authorities. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 3. P. 33–38.

Введение

В условиях сложной социально-экономической ситуации, во многом спровоцированной распространением коронавируса, ужесточились требования к эффективности управленческих решений на государственном уровне. В Послании Правительству Российской Федерации от 21 апреля 2021 года Президент Российской Федерации В.В. Путин обозначил целый ряд направлений работы по обеспечению надлежащего уровня и качества жизни российских граждан, по выводу страны из экономического кризиса, по снижению эпидемиологической ситуации[1].

Однако реализация этих направлений невозможна без активного участия граждан, для чего необходим высокий уровень доверия населения к государственной власти. Мы согласны с А.А. Абжаппаровой, которая считает, что «основной целью позиционирования государственной власти как субъекта деятельности является укрепление ресурса доверия, необходимого органу исполнительной власти для реализации государственной политики и обеспечения общественной поддержки своей деятельности» [Абжаппарова, 2017. С. 12].

Как отмечается в диссертационном исследовании Е.А. Плешаковой, «если в частном секторе эффективность управления измеряется прибылью или ее отсутствием, то в государственном управлении – поддержкой граждан или отсутствием таковой» [Плешакова, 2006. С. 44]. Значимость готовности населения эффективно взаимодействовать с органами государственной власти актуализирует вопросы надлежащей организации связей с общественностью в кризисных ситуациях, что во многом обеспечивается эффективной деятельностью органов власти в сфере PR.

В настоящее время не существует комплексной методики анализа PR-деятельности органов государственной власти, что, на наш взгляд, обусловлено следующими причинами:

– во-первых, оценка эффективности PR-деятельности очень субъективна: одни авторы акцентируют внимание на количественных показателях PR-мероприятий, другие – на качественных;

– во-вторых, PR-деятельность всегда интегрирована в коммуникационную политику, поэтому ее эффект (как эффект отдельной составляющей) трудно оценить;

– в-третьих, цели и задачи PR-деятельности в сфере государственного управления имеют свои особенности: государственные структуры создаются не с целью получения материальной выгоды, а в зависимости от государственных интересов, что во многом снижает уровень значимости положительного имиджа таких структур для их существования и ставит под вопрос целесообразность анализа эффективности процессов PR-деятельности.

Подходы к оценке эффективности PR-деятельности

В теории и практике PR-деятельности можно выделить три основных подхода к оценке ее эффективности: «вкусовой», количественный и научный.

«Вкусовой» подход предполагает, что интегральным показателем эффективности является степень удовлетворенности клиента / руководителя результатами деятельности. При применении количественного подхода ключевым критерием эффективности является соотношение фактических и плановых показателей. Научный подход основан на отслеживании и фиксации изменения поведения аудитории на всех этапах проведения PR-кампании.

В монографии «PR фирмы: технология и эффективность» доктор философских наук Г.Л. Тульчинский предлагает разделять виды эффективности PR-деятельности и для каждого из этих видов рассчитывать свои показатели [Тульчинский, 2000. С. 117].

Конкретизация этого подхода находит свое выражение в ряде методик оценки эффективности PR-кампаний, предлагаемых отечественными и зарубежными авторами.

Л.В. Азарова выделяет четыре основных направления оценки PR-кампании:

– оценка распространения информации (включает в себя три измерения сообщений: размещение, понятность и удержание в памяти);

– оценка влияния на ценностные установки (измеряются выраженность и направленность установок до и после проведения кампании, отслеживается появление новых установок);

– оценка «поведенческих целей» (используются опросы, наблюдения, качественные методы);

– оценка «числа событий в контролируемых и неконтролируемых СМИ» (PR-тексты, встречи с журналистами, публикации для каждой группы) [Азарова, 2016].

Отметим определенную непоследовательность выделяемых критериев оценки эффективности: так, четвертый критерий явно выпадает из общего ряда. По мнению А. Чумикова, генерального директора PR-агентства «Международный пресс-клуб», при оценке эффективности PR прежде всего следует учесть тот факт, что связи с общественностью – это вид информационной деятельности, следовательно, измерению подлежит то, что связано с производством и использованием информационных продуктов[2]. Р. Хэйвуд при анализе возможных

1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/

2 *Чумиков А.* Измерение эффективности ПР-деятельности ПР-проектов (рекомендации для заказчиков и исполнителей. http://pr-club.com/pr_lib/pr_raboty/earlier/techn_25.htm

Таблица 1. Критерии и показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти (компонент «Субъект»)

Table 1. Criteria and indicators for the effectiveness of PR activities of a public authority (component "Subject")

Критерий оценки эффективности	Интегральный показатель эффективности	Методы оценки эффективности
Соответствие декларируемых целей и задач целям и задачам развития государства и общества	Уровень соответствия декларируемых целей и задач целям и задачам развития государства и общества	Анализ документов, сайтов
Наличие бренда	Модальность бренда	Структуризация бренда, оценка составляющих бренда, характеристика позиции базисного субъекта
Освещенность деятельности	Уровень освещенности деятельности	Подсчет количества сообщений в СМИ, социальных сетях, на интернет-платформах, количества пресс-конференций, круглых столов; анализ сайта, опросы населения
Наличие имиджа	Модальность имиджа	Контент-анализ сообщений в СМИ, социальных сетях, на интернет-платформах, пресс-конференциях, круглых столах; опросы населения
Осведомленность населения	Степень осведомленности населения	Опросы населения
Отношение населения	Модальность отношения населения	Опросы населения
Освещенность	Доля освещенных фактов из общего количества фактов	Анализ отчетов о деятельности базисного субъекта, анализ сообщений в СМИ

направлений оценки эффективности PR ограничивается только перечислением основных факторов, влияющих на конечный результат [Хэйвуд, 2015. С. 172].

Оценочные параметры и алгоритм анализа PR-деятельности

Основой предлагаемой методики анализа PR-деятельности органа государственной власти (далее – A-$PR_{ОГВ}$) является теория коммуникации Г. Лассуэлла (модель массовой коммуникации, пентада) [Лассуэлл, 2021].

Базисный и технологический субъекты PR-деятельности составляют первый компонент пентады «КТО» в методике A-$PR_{ОГВ}$. Для оценки эффективности PR-деятельности органов государственной власти по компоненту «Субъект» целесообразно использовать такие критерии, как соответствие декларируемых целей и задач целям и задачам развития государства и общества, наличие бренда, освещенность деятельности, наличие имиджа, осведомленность населения, отношение населения. Показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти по первому компоненту и методы их оценки представлены в **таблице 1**.

Второй компонент пентады «ЧТО» – это информация о деятельности органа власти (событийные факты, отчеты о результатах деятельности, памятки и рекомендации, проекты, направления развития, символика, девизы и слоганы и т.д.). Для оценки эффективности PR-деятельности органов государственной власти по компоненту «Информация (объект)» целесообразно использовать такие критерии, как освещенность событийных фактов, наличие, полнота, актуальность отчетов о результатах деятельности органа государственной власти, наличие памяток и рекомендаций о поведении в сложных жизненных ситуациях, декларируемых проектов (разрабатываемых и реализуемых), направлений развития, наличие и качество символики, девизов, слоганов. Показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти по второму компоненту и методы их оценки представлены в **таблице 2**.

В третий компонент пентады «КАНАЛ» входят «посредники» между «КТО» и «КОМУ»: СМИ, сарафанное радио, плакаты, баннеры, конференции, круглые столы, участие в мероприятиях (школьных, вузовских, городских) и т.д. Для оценки эффективности PR-деятельности органов государственной власти по компоненту «Канал» целесообразно использовать такие критерии, как наличие сообщений о деятельности органа власти в СМИ, охват целевых аудиторий и территорий, репутация СМИ, количество и качество сообщений в СМИ о результатах деятельности органа государственной власти. Показатели эффективности PR-деятельности по третьему компоненту и методы их оценки представлены в **таблице 3**.

Четвертый компонент «КОМУ» включает в себя целевые аудитории органа государственной власти. Для оценки эффективности его PR-деятельности по компоненту «Целевые аудитории» целесообразно использовать такие критерии, как охват групп целевой аудитории органа государственной власти, интериоризированная позиция органа власти, лояльность целевых аудиторий, объем финансирования [Дамбуева, 2021. С. 66–73]. Показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти по четвертому компоненту и методы их оценки представлены в **таблице 4**.

Таблица 2. Критерии и показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти (компонент «Информация»)

Table 2. Criteria and indicators for the effectiveness of PR activities of a public authority (component "Information")

Критерий оценки эффективности	Интегральный показатель эффективности	Методы оценки эффективности
Наличие отчетов о результатах деятельности	Есть / нет	Анализ сайта
Полнота отчетов о результатах деятельности	Объем информации	
Актуальность отчетов о результатах деятельности	Степень актуальности	
Охват групп целевой аудитории	Доля групп целевой аудитории из наличествующих	
Объем тематических направлений	Доля тематических направлений из необходимых	
Наличие памяток и рекомендаций о поведении в сложных жизненных ситуациях	Есть / нет	
Охват памятками и рекомендациями групп целевой аудитории	Доля групп целевой аудитории из наличествующих	
Объем тематических направлений памяток и рекомендаций	Доля тематических направлений из необходимых	
Наличие разрабатываемых и реализуемых проектов	Есть / нет	
Актуальность разрабатываемых и реализуемых проектов	Степень актуальности	
Детализация разрабатываемых и реализуемых проектов	Доля представленной информации из объема потенциально возможной информации	
Наличие декларируемых направлений развития	Есть / нет	Анализ сайта, анализ документов
Актуальность декларируемых направлений развития	Степень актуальности	
Детализация декларируемых направлений развития	Доля представленной информации из объема потенциально возможной информации	
Наличие символики, девизов, слоганов	Есть / нет	Анализ сайта, анализ знаков отличия
Соответствие символики, девизов, слоганов заявленной миссии	Степень соответствия	Анализ сайта, анализ документов
Узнаваемость символики, девизов, слоганов заявленной миссии	Степень узнаваемости	Опросы населения

Таблица 3. Критерии и показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти (компонент «Канал»)

Table 3. Criteria and indicators for the effectiveness of PR activities of a public authority (component "Channel")

Канал	Критерий оценки эффективности	Интегральный показатель эффективности	Методы оценки эффективности
СМИ	Наличие сообщений	Есть / нет	Анализ СМИ
	Статус СМИ	Степень значимости статуса	Анализ интернет-платформ, опросы населения
	Охват территории СМИ	Доля охвата территории Российской Федерации	Анализ выходных данных СМИ
	Репутация СМИ	Степень доверия к СМИ	Анализ интернет-платформ, опросы населения
	Количество сообщений	Темп роста	Анализ СМИ
	Модальность сообщений	Вектор модальности	
	Актуальность сообщений	Степень актуальности	
Конференции, круглые столы	Наличие	Есть / нет	Анализ сайта, СМИ, интернет-платформ
	Статус	Степень значимости статуса	
	Количество	Темп роста	
	Освещенность	Степень освещенности	
Интернет-платформы	Наличие обсуждений	Есть / нет	Анализ интернет-платформ
	Количество	Темп роста	
	Модальность сообщений	Вектор модальности	

Пятый компонент содержит такие элементы, как эффекты коммуникационного процесса. Для оценки эффективности PR-деятельности органов государственной власти по компоненту «Эффекты коммуникационного процесса» целесообразно использовать такие критерии, как отношение затрат к полученным результатам, лояльность целевых аудиторий, соответствие фактических показателей плановым. Показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти по пятому компоненту и методы их оценки представлены в **таблице 5**.

При разработке методики A-$PR_{ОГВ}$ учитывалось максимальное количество критериев и показателей эффективности, однако на практике проанализировать их не всегда возможно. Структурирование пентады позволяет выделить основные процессы PR-деятельности органа государственной власти. Оценка каждого компонента пентады представляет собой отдельное исследование, в результате которого появляется возможность выявить те процессы PR-деятельности, которые требуют коррекции. Алгоритм анализа компонентов пентады представлен на **рисунке**.

На первом этапе анализа определяется интегральный уровень эффективности каждого компонента коммуникационного процесса органа государственной власти. Интегральный показатель каждого компонента рассчитывается как среднее взвешенное групповых показателей, а каждый групповой показатель, в свою очередь, – как среднее взвешенное соответствующих единичных показателей. Если каждый компонент имеет приемлемый уровень эффективности, то анализ прекращается. В случае оценки какого-либо интегрального показателя как неэффективного или малоэффективного осуществляется ранжирование его групповых показателей по степени убывания эффективности.

Заключение

В результате применения данной методики выявляются актуальные и потенциальные источники формирования и развития комплекса имиджевых и репутационных характеристик органов власти как партнера реализации государственной политики, закрепленных в сознании населения Российской Федерации.

Таблица 4. Критерии и показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти (компонент «Целевые аудитории»)

Table 4. Criteria and indicators for the effectiveness of PR activities of a public authority (component “Target audiences”)

Целевая аудитория	Критерий оценки эффективности	Интегральный показатель эффективности	Методы оценки эффективности
Население	Охват групп целевой аудитории	Доля осведомленных групп целевой аудитории из наличествующих	Опросы населения
	Интериоризированная позиция органа власти	Соответствие имиджа органа власти в глазах населения желаемой позиции	
	Лояльность	Темп роста	
Юридические лица	Интериоризированная позиция органа власти	Соответствие имиджа органа власти в глазах населения желаемой позиции	Анализ сайта, СМИ, интернет-платформ
	Лояльность	Темп роста	
Органы государственной власти	Объем финансирования	Темп роста	Анализ документов, СМИ, беседы с руководителями ОГВ
	Отношение	Модальность отношения	

Таблица 5. Критерии и показатели эффективности PR-деятельности органа государственной власти (компонент «Эффекты коммуникационного процесса»)

Table 5. Criteria and indicators for the effectiveness of PR activities of a public authority (component “Effects of the communication process”)

Эффект коммуникационного процесса	Критерий оценки эффективности	Интегральный показатель эффективности	Методы оценки эффективности
Экономический	Отношение затрат к полученным результатам	Степень экономичности использования средств и ресурсов	Анализ документов, беседы с руководителями
Социальный	Лояльность целевых аудиторий	Вектор изменения лояльности	Анализ документов, СМИ, результатов опросов населения, беседы с руководителями
Организационный	Соответствие фактических показателей плановым	Степень соответствия	Анализ документов, беседы с руководителями

Рисунок. Алгоритм анализа компонентов коммуникационного процесса органа государственной власти

Figure. Algorithm for analyzing the components of the communication process of a public authority

Литература

Абжаппарова А.А. Позиционирование органов исполнительной власти в медиапространстве (на примере Министерства образования и науки Российской Федерации и Министерства образования и науки Республики Казахстан»: Дис. ... канд. пол. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2017.

Азарова Л.В. Организация ПР-кампаний: учебное пособие. СПб.: Изд-во СПбГЭТУ «ЛЭТИ», 2016.

Дамбуева В.Ю. Реализация принципов системного подхода в управлении имиджем государственных гражданских служащих. *Евразийский союз ученых*. 2021. Т. 1. № 1(82). С. 65–73.

Лассуэлл Г.Д. Техника пропаганды в мировой войне / Пер. с англ. яз. В.Г. Николаева. Отв. ред. Д.В. Ефременко; вступ. статья Д.В. Ефременко, И.К. Богомолова. М.: ИНИОН РАН, 2021.

Плешакова Е.А. Информационное и PR-сопровождение политических решений в системе государственного управления: дис. ... канд. полит. наук. Саратов: Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина, 2006.

Тульчинский Г.Л. PR фирмы: технология и эффективность. М., 2000.

Хэйвуд Р. Все о Public Relations: Как добиться успеха в бизнесе, используя связи с общественностью / Пер. с англ. яз.; под ред. Ю.В. Шленова, Ю.М. Солдака. М.: Лаборатория Базовых Знаний: БИНОМ, 2015.

References

Abzhapparova A.A. Positioning executive authorities in the media space (on the example of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation and the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan): Dissertation of the candidate of political sciences. Moscow: Lomonosov Moscow State University, 2017. In Russian

Azarova L.V. Organization of PR companies: a tutorial. St. Petersburg: Izdatel'stvo SPbGETU "LETI", 2016. In Russian

Dambueva V.Yu. Implementation of the systematic approach principles to managing the public civil servants' image. *Yevraziyskiy soyuz uchenykh*. 2021. Vol. 1. No. 1 (82). P. 65–73. In Russian

Haywood R. All about Public Relations: How to build success on good communications / translated from English and edited by Yu.V. Shlenova, Yu.M. Soldak. Moscow: Laboratoriya bazovykh znaniy: BINOM, 2015. In Russian

Lasswell G.D. Propaganda technique in the World War / translated from English by V.G. Nikolaev. Ed. by D.V. Efremenko; introductory article by D.V. Efremenko, I.K. Bogomolov. Moscow: INION RAN, 2021. In Russian

Pleshakova E.A. Informational and PR-support of political decisions in the system of public administration: dissertation of the candidate of political sciences. Saratov: Volga Region Academy of Public Administration named after P.A. Stolypin, 2006. In Russian

Tulchinsky G.L. PR firms: technology and efficiency. Moscow, 2000. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-39-40

Выдумки корпоративного налогообложения и три способа подготовить его к вызовам цифровой эпохи

ФРАНЧЕСКО КАННАС, **адъюнкт-профессор налогового права**
Университет Восточного Пьемонта (Via del Duomo, 6, 13100 Vercelli VC, Италия).
E-mail: francesco.cannas@uniupo.it

Аннотация: В ходе Международной конференции, организованной Институтом государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, автор представил свой исследовательский проект, который он уже демонстрировал в нескольких международных учреждениях (Лейденский университет в Нидерландах и Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова в Российской Федерации). Работа в данном направлении продолжается и будет завершена не ранее 2022 года в виде одной или нескольких опубликованных статей.

Представленная статья является кратким отчетом о проведенной презентации. В начале автор обсуждает причины, по которым решение проблем налогообложения заключается не столько в изменении правил распределения и принятии новых мер, чтобы предотвратить уклонение от уплаты подоходного налога с предприятий. Во второй части автор утверждает, что решения могут возникнуть в результате реформирования существующих косвенных налогов, основанных на производстве, продаже, использовании или владении товарами и услугами, и исследует возможности решения текущих проблем корпоративного налогообложения.

Ключевые слова: корпоративное налогообложение, вызовы, цифровая эпоха

Статья поступила в редакцию 25 мая 2021 года.

Каннас Ф. Выдумки корпоративного налогообложения и три способа подготовить его к вызовам цифровой эпохи. *Государственная служба*. 2021. № 3. С. 39–40.

THE FICTIONS OF CORPORATE TAXATION AND THREE IDEAS TO MAKE IT FIT FOR THE CHALLENGES OF THE DIGITAL ERA

FRANCESCO CANNAS, **Adjunct Professor of Tax Law**
University of Eastern Piedmont (Via del Duomo, 6, 13100 Vercelli VC, Italy). E-mail: francesco.cannas@uniupo.it

Abstract: During the International Conference organized by the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, the author presented a research project he was carrying out and presenting at several international institutions (among others, the University of Leiden, in the Netherlands, and the Lomonosov State University, also in the Russian Federation). The work is still in progress and is expected to be completed not earlier than 2022, in the form of one or more publishable articles.

The presented article is brief report on the presentation held. Firstly, the author discusses the reasons why the solution to the taxation problems does not lie so much in redesigning the allocation rules and adopting new anti-avoidance measures in corporate income taxes. In a second part, the author argues that solutions may arise from reforming existing indirect taxes, based on the production, sale, use or ownership of goods and services and explores the possibilities to solve the current corporate taxation problems.

Keywords: corporate taxation, challenges, digital age

The article was received on May 25, 2021.

Cannas F. The fictions of corporate taxation and three ideas to make it fit for the challenges of the digital era. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 39–40.

Introduction

The development of economic activities, and the corresponding attribution of income and wealth to economic actors, has undergone various processes of de-territorialization and de-materialization. Those processes have put into light the inadequate character of the traditional corporate taxes, based on concepts such as residence and income. In the first part, the paper discusses the reasons why the solution does not lie so much in redesigning the allocation rules and adopting new anti-avoidance measures in corporate income taxes. In a second part, the paper argues that solutions may arise from reforming existing indirect taxes, based on the production, sale, use or ownership of goods and services and explores three possibilities: VAT-based business tax, excise tax on digital goods and services and business wealth tax.

Main weaknesses of the current taxation

As to the first part of the paper, the three main weaknesses of the current income taxation were shortly presented:

1) Corporate entities are more than the sum of their members (e.g. a company can sue and be sued in their own name). The tax law borrows a lot from corporate law and adapts its concepts to taxation. One of the best examples is the concept of residence, which is of fundamental importance in shaping public policies (and allocating taxes), but nowadays widely favour artificial manipulations within avoidance schemes[1].

2) The notion of income. In the 17th century, the taxes were gradually moved from land to the production originating from the land. Subsequently, in the course of the industrial revolution, the income was chosen as the main (but not sole) taxable item. The problem is that the notion of income is rooted in "traditional" accounting rules and is seen as a cash flow[2]. Nowadays, most of the assets and business facts put in place by globalized and digitalized enterprises have no relevance for accounting purposes. It is enough to think about the fact that none of the "Airbnb houses", which are *de facto* assets for the company, are given relevance in its statutory accounts.

3) Enforcement. It is a fiction to affirm that tax laws are effectively enforceable beyond the State's borders. This has a number of reasons, but the main one is that each State act in its exclusive own interest.

All the solutions recently proposed at international level, like for example the OECD BEPS Project, although commendable, are not going to the very heart of the problem, which is that corporate income taxation was conceived decades ago in an economic environment that was completely different[3].

Solutions to the current taxation problems

In the light if this, the author discussed a number of possible solutions to either replace or, more likely, complement the current framework.

They are summarized as the following:

1) Taxing (untaxed) transactions – a Residual Transaction Tax.

Most of the transactions realized by companies are subject to VAT (sometimes deductible in the hands of the payer). A residual transaction tax would potentially cover any payment "departing" from the jurisdiction, which has not been already taxed. Potentially, it could also be extended to payment done "to" the jurisdiction like for example the salaries paid to the corporate top management.

A system of deductibility from taxes paid under different schemes could be envisaged.

From a practical standpoint, it could rely on existing mechanisms of the non-deductible VAT. In any case, banks and financial institutions should be involved, as payments are largely digital nowadays.

2) Taxing the corporate value.

This would mean taxing the value of the company in the hands of its shareholders. It could take different forms, and currently the most explored by the author is the one of a tax on the ownership (and not on the capital gain) of shares referred to listed companies. This would allow to hit the real value of the company and encourage the distribution of dividends (rather than keeping them "parked" in the company).

3) Introducing the in-kind taxation – imposing the public interest obligations.

It is derived from the concept of Corporate Social Responsibility[4] and involves the multinationals being obliged to contribute to the commonwealth by sharing technologies and know-how rather than cash[5]. Nowadays, the government receives cash that it needs to carry out its tasks from private citizens in the form of tax and purchases of the services. The author proposes that the government should be entitled to the benefit from technologies developed by the private sector, in order to better serve the common good and meet the needs of the population. This would involve a radical change in the perspective of corporate taxation and the development of a complex legal framework to prevent the government from harming private businesses.

1 For a general overview, see also – [Shaviro, 2004].

2 For an example of tax structure exploiting the weaknesses of the system, – [Van Den Hurk, 2014]. In the media: http://www.theguardian.com/business/2012/dec/07/starbucks-tax-repercussions; http://www.starbucks.co.uk/blog/an-open-letter-from-kris-engskov/1249.

3 For a theoretical background on the ultimate purpose of taxation, see in particular – [Avi-Yonah, 2006–2007].

4 On this principle, see among the many [Van Eijsden, 2013]. More in general, see also – [Canals, 2010].

5 For a background on alternative forms of taxation, see also [Sloterdijk, 2010].

References

An open letter from Kris Engskov. http://www.starbucks.co.uk/blog/an-open-letter-from-kris-engskov/1249. In English

Avi-Yonah R.S. The three goals of taxation. *Tax Law Review*. Vol. 60. 2006–2007. In English

Canals J. Building respected companies: rethinking business leadership and the purpose of the firm. Cambridge University Press, Cambridge. 2010. In English

Neville S. Starbucks' voluntary payments 'could mean less tax overall'. http://www.theguardian.com/business/2012/dec/07/starbucks-tax-repercussions. In English

Shaviro D.N. Corporate tax shelters in a global economy: why they are a problem and what we can do about it. AEI Press, Washington DC. 2004. In English

Sloterdijk P. The taking hand and the giving side. Suhrkamp Verlag, Berlin. 2010. In German

Van Den Hurk H. Starbucks versus the people. *68 Bulletin International for Taxation.* 2014. In English

Van Eijsden A. The relationship between corporate responsibility and tax: unknown and unloved. *EC Tax Review*. Vol. 22. P. 58. 2013. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-41-45

Новый игрок в международном налогообложении: автоматизированный обмен информацией в финансовой сфере

ЭСТЕР МАЧАНКОСЕС ГАРСИЯ, **доцент налогового права**
Университет Валенсии (Av. de Blasco Ibáñez, 13, 46010 València, Испания). E-mail: Ester.Garcia@uv.es

Аннотация: В статье рассматривается прогресс международного налогообложения в борьбе с сокрытием доходов в офшорных юрисдикциях, а также освещаются основные моменты действующей правовой базы для обмена информацией о банковских счетах. Автор исследует основные проблемы международного налогообложения и то, как корпорации уклоняются от уплаты налогов в своей юрисдикции и как это влияет на финансовую сферу. В статье рассматривается корпоративная банковская тайна с ее вредоносными аспектами и предлагается решение текущих проблем. В заключение автор акцентирует внимание на сотрудничестве между налоговыми администрациями и положительных результатах прозрачности и обмена информацией в области международного налогообложения.
Благодарность: Представленный отчет основан на трех исследовательских проектах, в которых Эстер Мачанкосес Гарсия работает над темой «Обмен информацией между налоговыми администрациями»: 1) Европейский проект Jean Monet Network (2019–2022): «Совместное использование экономики и неравенство в Европе (SHINE)», Ref. 611585-EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-NETWORK; 2) Проект Министерства науки и инноваций Испании (2020–2022 гг.): «Асимметричный подход в опеке Государственного казначейства: Защита публичных фондов и контроль над мошенничеством, распространение и коррупция (FRAUDISCOR)», Проекты I+D+I, RTI-B, Ref. PID2019-109195RB-I00; 3) Проект Министерства науки, инноваций и университетов Испании (2019–2021 гг.): «Устойчивость в новых моделях бизнеса и компаний (DIGISOST)», Проекты I+D+I, RTI-B, Ref. RTI2018-096295-B-C21 DER.
Ключевые слова: налогообложение, офшор, банковские счета

Статья поступила в редакцию 18 июня 2021 года.

Гарсия Э.М. Новый игрок в международном налогообложении: автоматизированный обмен информацией в финансовой сфере. *Государственная служба*. 2021. № 3. С. 41–45.

THE NEW PLAYER IN INTERNATIONAL TAXATION: THE AUTOMATIC EXCHANGE OF FINANCIAL INFORMATION

ESTER MACHANCOSES GARCÍA, **Associate Professor of Tax Law at the University of Valencia**
The University of Valencia (Av. de Blasco Ibáñez, 13, 46010 València, Spain). E-mail: Ester.Garcia@uv.es

Abstract: The article highlights the progress of international taxation in the fight against the concealment of income in offshore jurisdictions and exposes the lights and shadows of the current legal framework for the exchange of information on bank accounts. The author examines the major problems of international taxation and how corporations avoid paying taxes in their jurisdictions and how it affects the financial sphere. The article studies bank secrecy with its harmful aspects and develops the solution to resolve the current issues. As a conclusion, the author focuses on cooperation between tax administrations and the positive outcomes from transparency and information exchange measures on the international taxation.
Acknowledgement: report is framed in three research projects, in which Ester Machancoses García works on the topic of "Exchange of information between tax administrations": 1) European Project Jean Monet Network (2019–2022): "Sharing Economy and Inequalities across Europe (SHINE)", Ref. 611585-EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-NETWORK; 2) Spanish Ministry of Science and Innovation Project (2020–2022): "Asimetrías en la tutela de la Hacienda Pública: La protección de los fondos públicos y el control del fraude, el dispendio y la corrupción (FRAUDISCOR)", Proyects I+D+I, RTI-B, Ref. PID2019-109195RB-I00; 3) Spanish Ministry of Science, Innovation and Universities Project (2019–2021): "Sostenibilidad en nuevos modelos de empresa y negocio (DIGISOST, Proyectos I+D+I, RTI-B, Ref. RTI2018-096295-B-C21 DER)".
Keywords: taxation, offshore jurisdictions, bank accounts

The article was received on June 18, 2021

García. E.M. The new player in international taxation: the automatic exchange of financial information. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 41–45.

The problem of international tax evasion and the exchange of information as a measure to fight against it

One of the major problems of International Taxation is, without any doubt, the International Tax Evasion and Tax Fraud. On the one hand, it is clear how large fortunes avoid paying taxes in their countries of fiscal residence through concealing money in tax havens. A good illustrative example has been the Panama Papers scandal or the Falciani case[1]. On the other hand, since 2007, when broke out the global financial and economic crisis, we have had knowledge of the low taxes paid by big multinationals, especially technology companies[2].

If we focus on the concealment of wealth in offshore jurisdictions, the great challenge is undoubtedly to fight against the banking secrecy of domestic legislation and, in this sense, to achieve that the banking information reaches the tax administrations of the jurisdictions in which the taxpayer has his tax residence. Obviously, once the tax authorities have knowledge of our income in other jurisdictions, it is possible to comply with tax obligations correctly. The goal is to ensure that taxpayers pay the right amount of tax to the right jurisdiction. To this end, as we live in a globalized world where it is so easy to move money around, tax administrations need to work together.

To meet this objective, the paradigmatic instrument is the Exchange of Information on bank accounts between all Tax Administrations at a global level. In the words of OECD, "Exchange of information is about achieving global tax co-operation through the implementation of international tax standards and other instruments to put an end to bank secrecy and tackle tax evasion".

Currently, the most important modalities of international supply of information between tax authorities are the Exchange of Information on Request (EIoR) and the Automatic Exchange of Information (AEoI).

Exchange of Information on Request takes places when a tax administration asks for specific tax relevant information on a particular case from another jurisdiction. This modality operates in the control phase, that is, when there is already an open investigation on the taxpayer.

On the other hand, Automatic Exchange of Information occurs when there is an automatic and regular (period basis) information supply between tax administrations without the need for a prior request by one of the administrations. This modality happens during the tax management phase, before tax return is delivered.

Undoubtedly, the Automatic Exchange of Information is the best instrument to fight banking secrecy at a global level. Although it implies a huge effort to achieve a high level of international cooperation between tax administrations, reduces costs for the tax administrations and makes it more difficult to hide income abroad.

The following sections show how, in just a few years, the exchange of information in tax matters has gone from being the great forgotten to becoming the battleground of international taxation.

Exchange of information on request (lifting Bank secrecy I): progress since 2001

Until 2001, in international taxation, the exchange of information between tax administrations hardly played a role in the legal field. The OECD's efforts, at least in appearance, were focused on eliminating harmful tax competition, in order to protect the integrity of the tax systems[3]. As the OECD puts it: "Tax competition in the form of harmful tax practices can distort trade and investment patterns, erode national tax bases and shift part of the tax burden onto less mobile tax bases, such as labor and consumption, thus adversely affecting employment and undermining the fairness of tax structures"[4].

In this context, on its report 1998, OECD focused on geographically mobile activities, such as financial and other service activities, including the provision of intangibles. And, in this line, it developed criteria to identify the harmful aspects of a particular regime or jurisdiction. In particular, it focused on four factors that could cause harm by undermining the integrity and fairness of tax systems. Thus, it focused on four criteria to identify "Tax Havens": 1) Zero or nominal taxes in the case of tax havens and zero or low effective tax rates on the relevant income in the case of preferential regimes; 2) Lack of effective exchange of information; 3) Lack of transparency; and 4) No substantial activities, in the case of tax havens, and ring fencing, in the case of preferential regimes[5].

Subsequently, in 2000, OECD identified 47 potentially harmful preferential tax regimes in OECD Member countries, listed 35 jurisdictions found to meet the tax haven criteria, proposed a process whereby tax havens could commit to eliminate harmful tax practices. Those jurisdictions that make such a commitment are referred to in this Report as "committed jurisdictions" and proposed elements of a possible framework of co-ordinated defensive measures designed to counteract the erosive effects of harmful tax practices[6]. The US position, led by the Clinton Administration, was one of full support for this fiscal policy. In a press release

1 For statistics on hidden money in offshore jurisdictions see ZUCMAN G., FAGAN T.L., & PIKETTY T. (2015). *The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens*.

2 OECD (2013a), Addressing Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/9789264192744-en

3 The term appears for the first time in 1996 when Ministers called upon the OECD to «develop measures to counter the distorting effects of harmful tax competition on investment and financing decisions and the consequences for national tax bases, and report back in 1996» (See OECD (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264162945-en., page 3).

4 See OECD (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264162945-en., page 8

5 See OECD (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264162945-en., page 22 to 27.

6 See OECD (2000), *Progress Report: Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices,* OECD Publishing, Paris, 2090192.pdf (oecd.org)

of June 26, 2000, Treasury Secretary welcomed the OECD's 2000 Report: "Treasury welcomes OECD Report on Harmful Tax Competition Havens: Treasury Lawrence H. Summers today welcomed the OECD's report on the global effort to protect the integrity of national tax systems from harmful tax competition. The report details the OECD's work in this area and identifies 35 jurisdictions as tax havens and 47 tax regimes in OECD member countries as potentially harmful. The identification of tax havens and potentially harmful tax regimes is a crucial step in preventing distortions that could undermine the benefits of enhanced capital mobility in today's global economy. It is our hope that the listed tax haven jurisdictions will take this opportunity to work with the OECD to reform their harmful tax practices"[7].

However, in 2001, a turning point occurred, and the exchange of information began to take centre stage in international tax law. Indeed, with the arrival of the Bush Jr. administration in the White House, pressure from financial lobbies and the attack on the Twin Towers in 2001 marked a decisive change in international tax policy, which now focused all its efforts on the fight against fraud and tax evasion. What is important, now is not so much for states to change the harmful elements of tax systems, but to enforce tax compliance by states in which global income is taxed, and to this aim they need knowledge of the income that is hidden in financial institutions located abroad. The challenge is to lift banking secrecy and, consequently, to begin measures aimed at transparency and exchange of information[8]. This position of the United States has undoubtedly been accentuated since the attack of September 11, 2001. In fact, measures to obtain bank information to combat the financing of international terrorism inexorably have an impact on the fight against fraud and tax evasion.

The OECD is thus complying with U.S. demands and changing its policy against tax havens. From then on, the definition of tax haven has been modified and only two criteria are necessary to identify a "tax haven", or rather, an "uncooperative jurisdiction": only the absence of the transparency requirement and the exchange of information requirement[9].

7 US Treasury Press Release, June 26, 2000 «Treasury Welcomes OECD Report On Harmful Tax Competition Havens»: http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/ls735.aspx

8 This radical change in the US position is contained in Treasury Secretary Paul O'Neill's statement of May 10, 2001. In this declaration he states that he is reconsidering leaving the working group on harmful tax competition as this is not the priority for the US but the taxation of the worldwide income of the Americans. The modification of tax systems is not a priority for the US, but the possibility of taxing the worldwide income of Americans: «…*The United States does not support efforts to dictate to any country what its own tax rates or tax system should be, and will not participate in any initiative to harmonize world tax systems… In fact, the Administration is actively working to lower tax rates for all Americans… the U.S. tax code generally taxes income on a worldwide basis. We have an obligation to enforce our tax laws as written because failing to do so undermines the confidence of honest taxpaying Americans in the fairness of our tax system. We cannot turn a blind eye toward tax cheating in any form…. That means pursuing those who illegally evade taxes by hiding income in offshore accounts. In today's world of instant information on the Internet, offshore bank accounts are no longer an obscure perk of the very rich. Just type in «offshore brokerage account» in any Internet search engine. The number of sites offering easy, affordable, secret offshore brokerage accounts for investing in U.S. stocks is astonishing...*». *See Press release* "Treasury Secretary O'Neill Statement on OECD Tax Havens", http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/po366.aspx).

9 See OECD (2001), *2001 Progress Report: The OECD's Project on Harmul Tax Practices,* OECD Publishing, Paris, 2664450.pdf (oecd.org), paragraph 28, 36 to 38, pages 10 and 11: "28. *Thus, the Committee has decided that commitments will be sought only with respect to the transparency and effective exchange of information criteria to determine which jurisdictions are considered as uncooperative tax havens… 36. A jurisdiction will not be considered uncooperative if, by 28 February 2002, it commits to transparency and effective exchange of information, as discussed in paragraphs 37 and 38... 37. By committing to transparency, a jurisdiction agrees that there will be no non-transparent features of its tax system, such as rules that depart from established laws and practices within the jurisdiction, "secret" tax rulings or the ability of persons to «negotiate» the rate of tax to be applied. Transparency also requires financial accounts to be drawn up in accordance with generally accepted accounting standards and that such accounts either be audited or filed. Exceptions to this standard may be warranted where the transactions of an entity are de minimis or the entity is engaged solely in local activities and does not have foreign ownership, beneficiaries, management or other involvement. A committing jurisdiction also agrees that its governmental authorities should have access to beneficial ownership information regarding the ownership of all types of entities and to bank information that may be relevant to criminal and civil tax matters. The information to be maintained to meet the transparency criterion should be available for exchange pursuant to legal mechanisms for exchange of information as described below… 38. By committing to effective exchange of information, a jurisdiction agrees to establish a mechanism for the effective exchange of information that includes the following elements. The commitment ensures that there is a legal mechanism in place that allows information to be given to a tax authority of another country in response to a request for information that may be relevant to a specific tax inquiry. An essential element of effective exchange of information is the implementation of appropriate safeguards to ensure that the information obtained and provided is used only for the purposes for which it was sought. The adequate protection of taxpayers' rights and the confidentiality of their tax affairs is essential to preserving the integrity and effectiveness of exchange of information programmes. The OECD Member countries have agreed to provide technical assistance to establish such safeguards and more generally, to assist in the implementation of exchange of information programmes in the jurisdictions. In the case of information requested for the investigation and prosecution of a criminal tax matter, the information should be provided without a requirement that the conduct being investigated would constitute a crime under the laws of the requested jurisdiction if it occurred in that jurisdiction. In the case of information requested in the context of a civil tax matter, the requested jurisdiction should provide information without regard to whether or not the requested jurisdiction has an interest in obtaining the information for its own domestic tax purposes. The committing jurisdiction is also asked to agree that it will have administrative practices in place so that the legal mechanism for exchange of information will function effectively and can be monitored. The committed jurisdictions have been invited to work with OECD Members to develop an exchange of information instrument that could be used to satisfy their commitments. This work is described more fully in the section on Implementation of Commitments, below*".

In the light of this turnaround of fighting against tax havens, the exchange of information is beginning to play a major role in international tax law. The objective now is not to regulate «fair» tax systems but to have information on the wealth that a State's residents hide abroad. Firstly, the OECD modifies the standard of exchange of information upon request contained in the clause of Article 26 of the Model of Double Taxation Treaty. Specifically, a paragraph is introduced to lift bank secrecy, so that contracting jurisdictions cannot refuse to provide requested information on the grounds that such information is in the possession of banks. Secondly, this standard is included in the other two existing legal instruments (the Administrative Cooperation Directive and the Mutual Assistance Convention[10]) and, in addition, the Mutual Assistance Convention, until then applicable only to OECD and European Union countries, allows entry to all types of jurisdiction.

In order to conclude on the progress in the exchange of information upon request since 2001, it could be said that, although the positive aspects are unquestionable (progress in the standard, its implementation in bilateral, community and multilateral instruments, and the conclusion of information exchange instruments by opaque jurisdictions), the truth is that the standard is still very precarious in the fight against fraud and international tax evasion. It acts a posteriori (an open investigation is necessary), no deadlines are specified and no penalties for non-compliance are regulated. In addition, the new international tax policy resulted that in all jurisdictions considered as tax havens were removed from the blacklist by signing twelve information exchange agreements, without modifying their tax system at all.

Automatic exchange of information (lifting Bank secrecy II): from exception to paradigm

The unexpected breakthrough comes in connection with the automatic exchange of banking information since 2010. We have to be aware that it is close to utopia to expect a worldwide Automatic Exchange of Bank Information between Tax Administrations at the multilateral level. However this has happened.

Until 2010, the 2003 Savings Tax Directive[11] was the only regulatory example of automatic exchange of information. However, if I may say so, this instrument was a nonsense. For example, it only applied to interest received by individuals and countries such as Austria or Luxembourg were outside its scope[12].

Without no doubt, a worldwide Exchange of Bank Information was unimaginable. However, in 2010, with the Obama presidency, the United States passed the FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act)[13]. A domestic law, with extraterritorial effects. According to this regulation, it creates an obligation of periodic and automatic supply of information from all financial entities in the world to the Internal Revenue Service (IRS). In short, all financial institutions around the world are required to periodically and massively disclose to the IRS all banking information of Americans who open accounts with them. It came into force in 2013 and, in the event of default, a 30 % withholding tax is applied to all payments from the United States to non-complying financial institutions.

FATCA compliance by financial institutions around the world, is an important tool in the fight against drug trafficking, and international terrorism, but is also crucial in the fight against international tax evasion and tax fraud. Indeed, automatic access to banking information anywhere in the world also provides valuable information for tax purposes. Under this rule, all financial institutions around the world are obliged to do so. The penalty for non-cooperation of foreign financial institutions (FFIs) with the US Internal Revenue Service (IRS) makes the measure a decisive instrument in the advancement of the automatic exchange of information at the international level.

As of 2010, in application of the U.S. standard, the U.S. began to sign bilateral Agreements, forming an important network of bilateral inter-governmental Agreements to make effective the automatic exchange of financial information required by U.S. domestic regulations (the so-called IGAs, Intergovernmental Agreements)[14].

FATCA has been the catalyst, the engine that started the automatic exchange of information worldwide. Indeed, in 2012, the G5 (Spain, Germany, Italy, France and the UK) formalised a declaration to implement the FATCA standard. In April 2013, the G5 (UK, Italy, Germany, France and Spain) announced its intention to establish a multilateral automatic exchange of information pilot project using the 2012 IGA Model as a basis and invited other EU member countries to join the project. In April and May 2013, 12 other countries joined, including 9 European countries. In May 2013, the UK's overseas territories join the project: Cayman Islands, Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Montserrat, Gibraltar and Turks and Caicos Islands, as well as Isle of Man;

10 See Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, Estrasburgo 1988 and the Protocol amending the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, 27 mayo 2010 en París. To see consolidated version: The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2010 Protocol, OECD and Council of Europe (2011). OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264115606-en

11 COUNCIL DIRECTIVE 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments (Official Journal of European Union, 26.6.2003, L 157/38)

12 To read more about this Directive, see, among others, MACHANCOSES GARCÍA, E. (2018): *El intercambio de información entre Administraciones en materia tributaria. Evolución, instrumentos y estándares de intercambio de información,* Instituto de Estudios Fiscales, 356 pages.

13 FATCA was passed as part of the HIRE Act (Hiring Incentives to Restore Employment Act) enacted in 2010 by the Obama Administration.

14 To see FATCA Agreements and understandings in effect by jurisdictions: Foreign Account Tax Compliance Act | U.S. Department of the Treasury

in June 2013, Mexico, Norway and Australia also join. The G20 thus initiates international pressure by calling on all countries to accede to the 2010 Multilateral Convention on Mutual Assistance without further delay and endorsing automatic exchange of information as the new global standard, through several statements.

Thus, in July 2014, the OECD published[15] an automatic standard for the exchange of information on financial accounts to be implemented globally. The new standard includes, on the one hand, a common disclosure standard (the CRS, Common Reporting Standard), which specifies the obligations of financial institutions with respect to the information they must communicate to the tax authorities in their jurisdictions and, on the other hand, a Model Multilateral Agreement between competent authorities on automatic exchange of financial account information, based on article 6 of the Multilateral Convention on Mutual Assistance in Tax Matters, as amended in 2010, which legitimises the automatic transfer of information upon agreement of the parties. In August 2014, a timetable was agreed to implement the automatic exchange of financial information globally on an equal basis. Specifically, from September 2017 and September 2018.

Finally, on the 29th of October 2014, the Multilateral Agreement between competent authorities on automatic exchange of financial account information was signed in Berlin. Consequently, at the European level, Directive 2014/107/EU was approved on 9 December 2014[16], amending the Administrative Cooperation Directive of 2011 to implement the requirements of the OECD Multilateral Agreement at the European Union level.

A utopia made real.

15 OECD, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264216525-en

16 COUNCIL DIRECTIVE 2014/107/EU of 9 December 2014 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation (Official Journal of the European Union, 16.12.2016, L 359/1)

Conclusions: the end of bank secrecy?

Currently, 141 jurisdictions are members of the Multilateral Convention on Mutual Assistance which, among other forms of cooperation, regulates the exchange of information upon request in accordance with the new standard set by the OECD in 2002. It has been in force for Russia since 1 July 2015[17].

However, the most significant development in international taxation, in the fight against the hiding of income abroad, is the automatic exchange of financial information, which has been in place since September 2017. At present, in May 2021, 110 jurisdictions, periodically and automatically, transfer information on non-residents who open accounts in financial institutions that are resident in their territories. For example, the Russian Federation supplies automatic bank information since September 2018[18].

This is undoubtedly a new era in international tax law. Cooperation between tax administrations is unprecedented in the world of law. Transparency and information exchange measures are the main protagonists of international taxation. The automatic exchange of information at global level, utopian until a few years ago, is now the general rule. But is this really the end of banking secrecy? Although the improvements are surprising and very positive, the truth is that it is necessary for all jurisdictions to cooperate in the same direction and, in this respect, as long as countries such as the United States refuse to join this legal system, it will be difficult to complete the process of correct compliance of tax obligations.

17 Jurisdictions participating in the Convention on Mutual Administrative Assistance in tax matters. Status-16 March 2021. See: https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf

18 To see the status (latest of 10 December 2020) of Signatures of the Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information and intended first information exchange: Signatories of the CRS Multilateral Competent Authority Agreement (oecd.org)

References

Ester Machancoses Garcia. The exchange of information between Administrations in tax matters: Evolution, instruments and standards of information exchange (Legal Studies). 2018. In Spanish

OECD. Addressing base erosion and profit shifting (BEPS). OECD Publishing. Paris, 2013. DOI: 10.1787/9789264192744-en. In English

OECD. Harmful tax competition: an emerging global issue. OECD Publishing. Paris, 1998. https://doi.org/10.1787/9789264162945-en. In English

OECD. Progress report: towards global tax co-operation: progress in identifying and eliminating harmful tax practices. OECD Publishing. Paris, 2000. https://www.oecd.org/ctp/harmful/2090192.pdf. In English

OECD. Standard for automatic exchange of financial account information in tax matters. OECD Publishing. Paris, 2014. DOI: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters_9789264216525-en. In English

OECD. 2001 Progress report: the OECD's project on harmful tax practices. OECD Publishing. Paris, 2001. https://www.oecd.org/tax/harmful/2664450.pdf. In English

The multilateral convention on mutual administrative assistance in tax matters: amended by the 2010 Protocol, OECD and Council of Europe (2011). OECD Publishing. Paris, 2011. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-multilateral-convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters_9789264115606-en. In English

Treasure secretary O'Neill statement on OECD tax havens. US Treasury Press Release. May 10, 2001. https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/po366.aspx. In English

Treasury welcomes OECD report on harmful tax competition havens. US Treasury Press Release. June 26, 2000. http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/ls735.aspx. In English

Zucman G., Fagan T.L., Piketty T. The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens. University of Chicago Press. 2015. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-46-53

Правовые проблемы системы защиты неквалифицированных инвесторов – физических лиц на рынке ценных бумаг Российской Федерации

ГЕОРГИЙ ДЕНИСОВИЧ ТРАВИН, юрисконсульт
ООО «Ф1-Новая бухгалтерия» (Российская Федерация, 117218, Москва, Новочеремушкинская улица, 23, корп. 4). E-mail: f1@f1-consultant.ru

Аннотация: В настоящей работе рассматривается динамика становления сегмента розничных инвестиций в Российской Федерации, действующие для его регулирования нормативно-правовые акты, а также предпринимаемые государством меры для обеспечения дополнительной правовой защиты физических лиц на фондовом рынке. Затрагивается тема низкого уровня финансовой грамотности российских граждан. В результате анализа сложившейся системы защиты прав и законных интересов неквалифицированных инвесторов – физических лиц выделены существующие проблемы и предложены возможные способы их решения. Отмечается, что отличительной чертой фондового рынка является чрезвычайно высокий уровень риска финансовых потерь. В связи с тем, что к торгам допускаются только профессиональные участники, обычные граждане вынуждены пользоваться услугами брокеров. Брокерский договор, несмотря на свою значимость, является самой неразработанной сферой правового регулирования применительно к деятельности инвесторов на рынке ценных бумаг. Отсутствует четкое закрепление прав и гарантий законных интересов неквалифицированных инвесторов – физических лиц при оказании им брокерских услуг. Возможным выходом, по мнению автора, было бы введение специального регулирования договора о брокерском обслуживании на уровне законодательства и закрепление минимальных гарантий соблюдений интересов клиентов.
Ключевые слова: правовое регулирование, рынок ценных бумаг, категоризация инвесторов, неквалифицированный инвестор, брокерская деятельность, брокерский договор

Статья поступила в редакцию 17 мая 2021 года.

Травин Г.Д. Правовые проблемы системы защиты неквалифицированных инвесторов – физических лиц на рынке ценных бумаг Российской Федерации. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 46–53.

LEGAL ISSUES OF THE PROTECTION SYSTEM FOR THE UNQUALIFIED INVESTORS IN THE SECURITIES MARKET OF THE RUSSIAN FEDERATION

GEORGY DENISOVICH TRAVIN, legal adviser
"F1-Novaya bukhgalteriya" LLC (23, building 4, Novocheremushkinskaya st., 117218, Moscow, Russian Federation). E-mail: f1@f1-consultant.ru

Abstract: The article considers the dynamics for forming the retail investment segment in the Russian Federation, the regulatory acts in force to regulate it, and the measures taken by the state to provide additional legal protection for individuals on the securities market. There is an acute issue of the low level of financial literacy of Russian citizens. As a result of the analysis of the current system for protecting the rights and legitimate interests of unqualified investors, the author identified existing problems and proposed possible ways to solve them. It is noted that a distinctive feature of the stock market is the extremely high level of risk of financial losses. Due to the fact that only professionals are allowed to trade, regular citizens are forced to use the broker services. The brokerage agreement, despite its significance, is the most undeveloped area of legal regulation of investors' activities in the securities market. The rights and guarantees of the legitimate interests of unqualified investors in the provision of brokerage services are also not clearly established. According to the author, a possible solution would be the introduction of a special regulation of the brokerage contract at the legislative level and the consolidation of minimum guarantees of compliance with the interests of clients.
Keywords: legal regulation, securities market, categorization of investors, unqualified investor, brokerage, brokerage agreement

The article was received on May 17, 2021.

Travin G.D. Legal issues of the protection system for the unqualified investors in the securities market of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 46–53.

Введение

В настоящее время фондовые рынки ведущих мировых держав демонстрируют рекордные или околорекордные показатели капитализации, что свидетельствует о высоком спросе на торгуемые на них финансовые инструменты и насыщенности капиталом. Одним из источников такого капитала являются сбережения домохозяйств, все большее количество которых выбирают именно фондовый рынок для вложения свободных денежных средств. Основной причиной этого является рост доступности инвестирования для обычных граждан. Речь идет в первую очередь о простоте и дешевизне торговли на бирже с помощью онлайн-брокеров, которые берут минимальную комиссию за совершение операций и предоставляют доступ к торгам практически в любое время с помощью мобильных приложений. Пионером подобного формата и «лидером революции на фондовом рынке» считается американская компания Robinhood.

Популярность фондового рынка однозначно связана с возможностью заработать на нем. Однако подобный оптимизм очень часто необоснован, и если в США уже точно не осталось тех, кто помнит «Черный четверг» 1929 года и последовавшую за ним Великую депрессию, то многие из современных инвесторов должны помнить последствия краха доткомов[1] и ипотечного кризиса. Становление американской культуры инвестирования происходило в течение длительного периода времени, фондовый рынок из сравнительно нишевого явления для состоятельных граждан далеко не сразу превратился в общественный феномен, получивший свое отражение в популярной литературе и кино. Вспомним книги «В ожидании варваров», «Костры тщеславия» и «Игра на понижение», которые впоследствии были успешно экранизированы, а также фильмы «Предел риска» и дилогию «Уолл-стрит». Не менее популярно и освещение недобросовестных практик на фондовом рынке, например в фильмах «Бойлерная» и «Волк с Уолл-стрит». Остается надеяться, что подобная публичность привлекает дополнительное внимание к необходимости совершенствования механизмов защиты инвесторов на фондовом рынке.

Из истории развития российского фондового рынка

В Советском Союзе фондового рынка практически не существовало, кроме краткосрочного периода 1920-х годов (в 1922 году в СССР открылась Саратовская товарная биржа, а в 1923 году – и фондовое отделение Московской биржи). Советский рынок ценных бумаг значительно отличался от современного. Основным акционером большинства предприятий выступало государство, которое не было намерено размывать свою долю. Единственным доступным инструментом фактически были государственные облигации. Доходы населения были не очень высокими, а более богатые граждане стремились любым способом свое богатство скрыть. Параллельно существовали полулегальные «черные» биржи, которые пользовались большим спросом. Однако биржи существовали только в период новой экономической политики. С ее окончанием в 1929–1930 годах все биржи были закрыты[2]. Опыт Российской империи стал к тому времени неактуален, поэтому культура инвестирования на свободном рынке молодой капиталистической России зарождалась с нуля. Долгосрочное отсутствие необходимости принятия каких-либо финансовых решений привело к низкому уровню финансовой грамотности россиян, который сохраняется таковым по настоящий день. Исследование, проведенное аналитическим центром Национального агентства финансовых исследований (НАФИ) согласно методологии Организации экономического развития и сотрудничества (ОЭСР), показало, что индекс финансовой грамотности россиян составляет 12,37 баллов из 21[3]. Такой показатель свидетельствует о достаточно ограниченных способностях граждан осуществлять самостоятельное управление личными финансами. Несмотря на продолжительную положительную динамику, результаты остаются сравнительно низкими. Тем не менее, в соответствии с проведенным ранее рейтинговым агентством Standard & Poor's исследованием Global Financial Literacy Survey, проблема низкого уровня финансовой грамотности существует не только в России[4].

Риск потери денежных средств на фондовом рынке

Недоверие российских граждан к фондовому рынку формировалось на фоне неудачной практики приватизации путем залоговых аукционов, параллельно с чередой банкротств и финансовых пирамид середины 1990-х годов, а также других финансовых потрясений негативного характера. Но со временем это отношение стало меняться. Важной вехой можно считать практику «народных IPO», приобретение акций в рамках которых стало для многих первым серьезным инвестиционным решением, хоть и не всегда удачным[5].

Реальное улучшение ситуации наметилось с появлением в 2015 году возможности открытия Индивидуального инвестиционного счета, который в целом представляет собой разновидность брокерского счета, дополнительно дающего основания для получения налогового вычета до 52 тыс. рублей в год. Однако решающим фактором стала практика постепенного понижения Центральным банком ставки рефинансирования. Поддержание ключевой ставки на уровне 4,25 % привело к закреплению ставки по банковским депозитам в среднем на уровне 4,53 % годовых[6]. Параллельно про-

1 Пузырь доткомов: что это такое и почему все говорят о повторении истории. РБК, 25.05.2019: https://quote.rbc.ru/news/article/5ce3d5c99a7947958b7062df

2 https://quote.rbc.ru/news/article/5ae098a62ae5961b67a1c299

3 https://nafi.ru/analytics/indeks-finansovoy-gramotnosti-rossiyan-vyros-minfin-predstavil-issledovanie-znaniy-navykov-i-ustanov/

4 https://gflec.org/initiatives/sp-global-finlit-survey/

5 https://www.kommersant.ru/doc/3143933

6 https://www.cbr.ru/hd_base/KeyRate/

водилась активная кампания по рекламе брокерских услуг. Лидером по привлечению новых клиентов на российском рынке стал Тинькофф банк с заманчивым лозунгом «Если акции упадут в цене, мы вернем вам разницу!»[7]. Многие приняли решение перевести свои сбережения из банковских вкладов, являющихся наиболее распространенным способом хранения денежных средств, на фондовый рынок в поисках более высокой доходности. Все это привело к тому, что в 2020 году было открыто более пяти миллионов брокерских счетов, что удвоило их общее количество. Только за первый квартал 2021 года прибавилось еще более миллиона[8].

Тем не менее риск потери денежных средств на фондовом рынке экстремально велик. Большинство частных инвесторов не преодолевают 12-месячный порог жизненного цикла и вынуждены покидать рынок, подсчитывая потери [Морозова, Аль-Згуль, 2017. С. 102]. С расширением класса розничных инвесторов этот риск только усиливается, так как он обусловлен стихийным характером принятия инвестиционных решений под влиянием непроверенной информации. Наглядным примером может служить резонансная ситуация, сложившаяся в январе 2021 года на американском фондовом рынке в связи со скачком цен на акции Gamestop, а также AMC Theatres, BlackBerry и Nokia в результате скоординированной покупки акций этих компаний членами реддит-сообщества r/WallStreetBets[9]. В России ближайшим аналогом можно считать скачок цен на акции ПАО «Белуга групп», а также ПАО «Абрау-Дюрсо», МКФ «Красный Октябрь», ПАО «Русгрэйн холдинг», произошедший при сходных обстоятельствах[10]. Свобода дает инвестору выбор, который неминуемо подразумевает ответственность. Тем не менее стоит помнить: в большинстве случаев у такого инвестора нет достаточной квалификации, чтобы выбор мог считаться осознанным.

К торгам на фондовом рынке допускаются только его профессиональные участники. Поэтому простые граждане вынуждены либо передавать свои средства управляющему, либо обращаться к услугам брокеров, чтобы иметь возможность самостоятельно выбирать объекты инвестирования. Таким образом, брокерские организации играют роль «бутылочного горлышка», через которое розничные инвесторы вынуждены взаимодействовать с рынком.

В косвенном характере взаимодействия инвестора с рынком одновременно кроется и благо, и дополнительный источник опасности. Несмотря на то, что брокер, выступая в роли финансового посредника, должен действовать в интересах клиента и всячески «опекать» его, иногда он с целью обогащения предпочитает преследовать собственные интересы. Одним из наиболее резонансных дел стало расследование ФБР в 2014 году продажи брокерами информации о поступающих им поручениях высокочастотным трейдерам, которые на основании такой информации заключали опережающие сделки, фактически манипулируя рынком [Льюис, 2015]. К сожалению, данный пример недобросовестной практики является далеко не единственным. Стремительное развитие технологий лишь усиливает риск их потенциальной эксплуатации технически подкованными и находчивыми мошенниками. Мошеннические схемы на фондовом рынке опережают меры, принимаемые государством для их предотвращения, и являются серьезным вызовом для регулятора, требующим его постоянного внимания.

Однако отсутствие у брокера преступного умысла еще не означает его заинтересованности в сохранении клиентами денежных средств. В настоящее время плата за обслуживание брокерского счета часто не взымается и основной доход брокера составляет комиссия за совершение операций. Соответственно, брокер в первую очередь заинтересован в совершении клиентом наибольшего количества операций, что является далеко не самой удачной стратегией для начинающих инвесторов. И даже в случае с более опытными инвесторами, занимающимися дейтрейдингом, в долгосрочной перспективе не служит их выгоде. Экономическая целесообразность деятельности брокерской организации растет не с качеством инвестиционных решений ее клиентов, а с количеством совершаемых такими клиентами операций.

Риски для розничных инвесторов

В дополнение к обозначенному конфликту интересов существует еще и явная диспропорция между инвестором и брокером как сторонами договора об оказании брокерских услуг и потенциальными сторонами споров, которые могут возникнуть из этого договора. Данная диспропорция проявляется в трех аспектах. Договорная диспропорция существует в результате особенности заключения потребительских брокерских договоров путем присоединения клиента к типовым условиям, разработанным брокером. Как правило, в договор включена ссылка на такие условия и при подписании клиент даже не получает возможности ознакомиться с их содержанием. Ситуация лишь усугубляется с развитием практики дистанционного заключения договоров, которая получила еще более широкое распространение в период пандемии. Фактически клиент оказывается не в состоянии повлиять на условия договора. Информационная диспропорция заключается в низком уровне осведомленности клиентов о ситуации на рынке брокерских услуг, их правах при заключении договора и последующих взаимоотношениях с брокером, а также механизмах функционирования фондового рынка. Поэтому даже клиент, у которого есть возможность полностью ознакомиться с текстом заключаемого договора, не всегда в состоянии понять содержание его условий, разработанных специалистами рынка ценных

7 https://help.tinkoff.ru/trading-account/open/bonus-for-start/

8 https://russian.rt.com/business/article/838308-rossiya-vklady-cennye-bumagi

9 https://www.wsj.com/articles/gamestop-amc-blackberry-face-challenges-despite-stock-frenzy-11612128997

10 https://www.interfax.ru/business/751810

бумаг с использованием соответствующей терминологии. В случае возникновения спора проявляется также и процессуальная диспропорция. На клиента ложится бремя доказывания факта нарушения его законных прав и интересов при полном отсутствии ресурсов, так как вся отчетность в связи с обслуживанием брокерского счета, а равно любая связанная с ним информация, ведется или собирается брокером, а ее предоставление и помощь противоположной стороне прямо идет вразрез с его интересами [Фогельсон, Ефремова, Петрищев, Румянцев, 2010].

Отдельно стоит отметить и сложившуюся практику взаимодействия брокеров со своими клиентами. Если ранее клиенты отдавали брокеру поручения с помощью телефонных звонков, то со временем данный процесс значительно изменился. В настоящее время он осуществляется с помощью компьютерной программы, а в большинстве случаев – приложения для мобильного телефона. Благодаря стараниям UX-дизайнеров разобраться в них значительно проще, чем в торговом терминале, однако все равно их использование часто представляет затруднение для начинающих инвесторов, даже для более молодых и активных пользователей современных технологий.

В целом можно прийти к заключению о крайней незащищенности розничных инвесторов, под которыми следует понимать неквалифицированных инвесторов – физических лиц при их взаимодействии с фондовым рынком. Основными причинами этого являются: 1) неосведомленность или искаженное представление о механизмах функционирования фондового рынка; 2) зависимость от финансовых посредников. Обеспечение прав и законных интересов данной категории инвесторов является основной задачей регулятора на рынке ценных бумаг. Об этом, в частности, говорится в документе, разработанном Международной организацией комиссий по ценным бумагам (IOSCO)[11], в которую также входит Банк России, – «Принципы для финансовых индикаторов» («Objectives and Principles of Securities Regulation»)[12]. Дополнительно документ содержит указание на необходимость специального регулирования банкротства финансового посредника и закрепляет общую обязанность финансовых посредников действовать в интересах своих клиентов. В целом аналогичные программные положения и ранее содержались в разработанной по поручению Президента Российской Федерации и утвержденной в форме распоряжения Правительства Российской Федерации «Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года», принятой еще в 2008 году, а также в Стратегии-2020 [Грозовский, Жулин, Макарова, 2013], разработанной для замены стремительно утратившей актуальность в связи с]мировым кризисом Концепции-2020, но так и не утвержденной на уровне нормативного акта. Еще до истечения срока, на который были рассчитаны оба документа, в связи с сохранением актуальности рассматриваемых положений они получили дальнейшее развитие в рамках Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года», а также более профильной «Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы». Защита прав потребителей и инвесторов включена и в перечень мероприятий по развитию финансового рынка «Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов» Банка России[13]. Также в более долгосрочной перспективе будет осуществляться гармонизация законодательства в сфере финансового рынка стран-членов ЕАЭС, в частности правил о защите прав потребителей финансовых услуг и требований к брокерской деятельности [Канатов, 2017. С. 105–110]. Наконец, в самом начале февраля 2021 года к «защите интересов людей, которые вкладывают свои деньги в рынок ценных бумаг, но при этом не являются профессиональными инвесторами», прямо призвал и Президент Российской Федерации Владимир Путин в рамках совещания о банковской сфере[14].

Можно резюмировать, что государство полностью осознает важность и необходимость совершенствования системы защиты прав и законных интересов инвесторов – физических лиц, а также ведет активную работу в этом направлении в условиях стремительного роста числа лиц, подлежащих защите. В России подобная работа велась задолго до привлечения к ней внимания широкой общественности в недавнем времени. Она велась и ведется сразу по нескольким направлениям и достаточно успешно, что позволяет зафиксировать уже достигнутые практические успехи в области правового регулирования обеспечения прав и законных интересов розничных инвесторов.

Основным направлением является совершенствование законодательства и в целом нормативно-правовой базы в данной области. Основой правового регулирования деятельности на рынке ценных бумаг является Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». Несмотря на то, что многие его положения в части обеспечения защиты прав инвесторов носят декларативный характер, данный акт также содержит ряд требований, призванных обеспечить финансовую устойчивость профессиональных участников рынка ценных бумаг, и устанавливает общие правила взаимодействия между финансовыми посредниками и их клиентами, в том числе и в части осуществления брокерской деятельности. Более конкретные требования содержатся в Положении Центрального Банка Российской Федерации от 27 июля 2015 года № 481-П «О лицензионных требованиях и условиях осуществле-

11 https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD561.pdf
12 https://cbr.ru/content/document/file/84444/principles_iosco.pdf
13 https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf
14 http://www.kremlin.ru/events/president/news/64955

ния профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, ограничениях на совмещение отдельных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также о порядке и сроках представления в Банк России отчетов о прекращении обязательств, связанных с осуществлением профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в случае аннулирования лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг». Также действует Федеральный закон от 5 марта 1999 года № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», в дополнение к нему на инвесторов на фондовом рынке распространяются отдельные положения Федерального закона 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений» и Закона РСФСР от 26 июня 1991 года № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», а также Федерального закона от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях». В целом не меньшее значение имеет и Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком…», так как подобные действия могут нанести прямой ущерб инвесторам.

Очень много обсуждений вызвало принятие Федерального закона от 31 июля 2020 года № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О рынке ценных бумаг” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», содержащего обширные поправки, направленные на обеспечение защиты инвесторов – физических лиц в связи со стремительным ростом их количества. Основным изменением стало введение новых правил разделения инвесторов на категории, в связи с чем вышеупомянутый Федеральный закон в прессе получил название «ФЗ о категоризации инвесторов». В рамках существовавшего ранее деления инвесторов на квалифицированных и неквалифицированных дополнительно выделяются особо защищаемые и простые неквалифицированные инвесторы, а также простые и профессиональные квалифицированные инвесторы.

Наибольшее количество споров вызвал именно порядок разграничения между категориями инвесторов. По умолчанию новые инвесторы будут относиться к самой защищенной подкатегории неквалифицированных инвесторов и получат доступ только к ценным бумагам с минимальным уровнем риска, преимущественно акциям и корпоративным облигациям наиболее надежных эмитентов, а также государственным облигациям. Для получения статуса простого неквалифицированного инвестора лицо должно будет сдать тест на понимание принципов функционирования финансовых инструментов, к которым он получает доступ. В случае провала теста инвестор все равно получит доступ к таким инструментам, но максимальная сумма сделки для него будет значительно ограничена. Бурное обсуждение вызвала именно ранняя редакция поправок, действительно содержавших излишне строгие правила, которые могли вызвать отток капитала с фондовых рынков. Несмотря на вступление новой редакции закона в силу 31 июля 2020 года, ряд его положений начнет действовать только 1 апреля 2022 года, поэтому еще предстоит увидеть, как новые нормы будут реализованы на практике.

Фактически выполнение требований нормативных актов, затрагивающих права и интересы инвесторов – физических лиц, возлагается на брокера как на лицо, через которое проходит взаимодействие розничного инвестора с рынком и которое наиболее тесно взаимодействует с таким инвестором. Например, проведение рассмотренного выше тестирования инвесторов для получения ими расширенного доступа к инструментам финансового рынка планируется возложить именно на брокеров. Большинство актов, регулирующих деятельность брокеров, устанавливают требования либо к самому брокеру и призваны обеспечить выполнение им принятых на себя обязательств в отношении клиентов, либо – к порядку выполнения брокером таких обязательств. Такие акты, за исключением уже перечисленных выше, носят подзаконный характер и принимаются Банком России. В их числе указания ЦБ РФ от 6 июня 2017 года № 4402-У «О требованиях к осуществлению брокерской деятельности в части расчета показателя краткосрочной ликвидности при предоставлении клиентами брокера права использования его денежных средств в их интересах», от 30 ноября 2017 ода № 4630-У «О требованиях к дилерской, брокерской деятельности, деятельности по управлению ценными бумагами и деятельности форекс-дилеров в части расчета показателя достаточности капитала» и от 13 апреля 2020 года № 5436-У «Об установлении обязательного норматива краткосрочной ликвидности для брокера, которому клиентами предоставлено право использования их денежных средств в его интересах», устанавливающие нормативы достаточности и ликвидности средств; приказ ФСФР РФ от 5 апреля 2011 года № 11-7/ПЗ-Н «Об утверждении Требований к правилам осуществления брокерской деятельности при совершении операций с денежным средствами клиентов брокера» и указания Банка России от 18 апреля 2014 года № 3234-У (ред. от 01.06.2018) «О единых требованиях к правилам осуществления брокерской деятельности при совершении отдельных сделок за счет клиентов», от 25 июля 2014 года № 3349-У «О единых требованиях к правилам осуществления брокерской деятельности при совершении операций с имуществом клиента брокера» и от 7 декабря 2020 года № 5652-У «О случаях, когда поручение клиента, указанное в пункте 2.3 статьи 3 Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг”, исполняется путем совершения брокером сделки с третьим лицом не на организованных торгах…», устанавливающие правила совершения сделок со средствами клиентов; а также Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2013 года № 761 «Об утверждении перечня услуг, непосредственно связанных с услугами, которые

оказываются в рамках лицензируемой деятельности регистраторами, депозитариями, включая специализированные депозитарии и центральный депозитарий, дилерами, брокерами, управляющими ценными бумагами, управляющими инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, клиринговыми организациями, организаторами торговли, реализация которых освобождается от обложения налогом на добавленную стоимость» и приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 13 сентября 2005 года № 05-35/ПЗ-Н «Об утверждении Положения о порядке, сроке и форме представления специализированными депозитариями, управляющими компаниями, брокерами и негосударственными пенсионными фондами отчетности о соблюдении в своей деятельности требований кодексов профессиональной этики»; и, наконец, ряд указаний, устанавливающих порядок ведения внутреннего и бухгалтерского учета в соответствующих организациях. Особое значение имеют указание Банка России от 30 мая 2016 года № 4026-У (ред. от 26.10.2017) «О перечне обязательных для разработки саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, объединяющими брокеров, дилеров, управляющих, депозитариев, регистраторов, базовых стандартов и требованиях к их содержанию, а также перечне операций (содержании видов деятельности) на финансовом рынке, подлежащих стандартизации в зависимости от вида деятельности финансовых организаций» и указание Банка России от 26 октября 2017 года № 4585-У «О требованиях к содержанию базовых стандартов защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих брокеров, управляющих, депозитариев, регистраторов», устанавливающие перечень стандартов, подлежащих разработке саморегулируемыми организациями профессиональных участников рынка ценных бумаг, объединяющих брокеров и иных профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также требования к таким стандартам.

Инвестор – физическое лицо, в роли клиента заключая с брокером договор о брокерском обслуживании, устанавливает договорные правоотношения, которые регулируются как общими нормами Гражданского кодекса о договорах[15], так и нормами специальной части об отдельных видах договоров, в частности о посреднических договорах[16]. Кроме того, такой договор считается потребительским, следовательно инвестор является потребителем финансовых услуг и его права дополнительно обеспечиваются Федеральным законом «О защите прав потребителей». Такая практика установилась только с 2012 года под влиянием зарубежного опыта, в частности опубликованных годом ранее «Принципов высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг G20» («G20 High Level Principles of Financial Consumer Protection»)[17].

Брокерский договор, несмотря на свою значимость, является самой неразработанной сферой правового регулирования применительно к деятельности инвесторов на рынке ценных бумаг. В доктрине и практике даже отсутствует единый подход к определению его правовой природы. В силу наличия ряда общих свойств его часто рассматривают как отдельный вид одного из посреднических договоров или как смешанный договор, чем вызвана необходимость применения к нему отдельных положений о договорах комиссии и поручительства, а также агентского договора. В отсутствие четкого нормативно-правового регулирования пробелы заполняются в тексте таких договоров, точнее, путем включения в них ссылок на внутренние регламенты брокерских организаций, однако это делается непосредственно брокерскими организациями к собственной выгоде, в результате чего происходит дальнейшее ухудшение положения инвесторов.

Также отдельно стоит отметить возможность маржинального кредитования клиента брокером, то есть предоставления клиенту в заем денежных средств, которые будут обеспечиваться приобретенными на эти средства ценными бумагами, или ценных бумаг, которые, в свою очередь, будут обеспечиваться оставшимися на счете денежными средствами. Механизм совершения маржинальных сделок регулируется указанием Банка России от 26 ноября 2020 года № 5636-У «О требованиях к осуществлению брокерской деятельности при совершении брокером отдельных сделок за счет клиента» и указанием Банка России от 8 октября 2018 года № 4928-У «О требованиях к осуществлению брокерской деятельности при совершении брокером отдельных сделок с ценными бумагами и заключении договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, критериях ликвидности ценных бумаг, предоставленных в качестве обеспечения обязательств клиента перед брокером, при совершении брокером таких сделок и заключении таких договоров, а также об обязательных нормативах брокера, совершающего такие сделки и заключающего такие договоры», а также Федеральным законом «О рынке ценных бумаг».

Формирование нормативно-правовой базы функционирования фондового рынка, включая защиту прав неквалифицированных инвесторов, также осуществляется государством путем передачи полномочий по регулированию отдельных аспектов осуществления деятельности на таком рынке саморегулируемым организациям его профессиональных участников. В настоящий момент реестр саморегулируемых организаций финансового рынка содержит 16 организаций, однако только две из них являются объединениями с участием брокеров и имеют базовые стандарты, направленные на регулирование брокерской деятельности.

15 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/
16 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/
17 https://unctad.org/system/files/non-official-document/ADHOC2013_PRESFinSer_OECD_en.pdf

Такие стандарты, в свою очередь, после подготовки их текста должны быть направлены на утверждение в Банк России, в том числе для проверки их соответствия обозначенным выше нормативным актам. Соответственно, для членов Национальной ассоциации участников фондового рынка, или НАУФОР, действуют «Базовый стандарт совершения брокером операций на фондовом рынке»[18] и «Базовый стандарт защиты прав и интересов (для брокеров)»[19], а для членов Национальной финансовой ассоциации – «Базовый стандарт корпоративного управления для брокеров, дилеров, управляющих, депозитариев, регистраторов», «Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих брокеров» и «Базовый стандарт совершения брокером операций на финансовом рынке»[20]. Несмотря на то, что стандарты разработаны разными организациями, они практически идентичны.

Также стоит кратко обозначить и иные механизмы защиты прав инвесторов – физических лиц. В частности, учреждение компенсационного фонда. Предполагается создание в отношении брокерских счетов граждан механизма, гарантирующего получение инвестором выплат до начала ликвидационных процедур в случае банкротства брокера, аналогично действующей системе страхования банковских вкладов. К сожалению, приходится резюмировать, что в настоящем направлении пока не были достигнуты намеченные результаты.

Впервые подобные планы были озвучены в 1995 году в Указе Президента Российской Федерации от 18 ноября 1995 года № 1157 «О некоторых мерах по защите вкладчиков и акционеров». Во исполнение данного Указа в 1996 году был создан Федеральный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров[21]. Фонд осуществляет выплаты пострадавшим в результате противоправных действий нелицензированных финансовых компаний и ведет реестр таких компаний. Несмотря на то, что размер выплат постоянно растет, он до сих пор остается очень низким и в настоящий момент имеет верхний предел в 250 тыс. рублей для вкладчиков, имеющих статус ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, и 35 тыс. рублей для остальных вкладчиков. Размер аналогичных выплат в системе страхования вкладов составляет 1,4 млн рублей.

НФА и НАУФОР также вели и продолжают вести активную деятельность по созданию альтернативного компенсационного механизма. Ее результатом стало внесение в 2017 году в Государственную Думу проекта Федерального закона № 76910-7 «О страховании инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах»[22]. В настоящий момент данный акт все еще не принят. Тем не менее предполагается создание обособленного компенсационного фонда, контролируемого Агентством по страхованию вкладов, который будет осуществлять выплаты неквалифицированным инвесторам, владельцам индивидуальных инвестиционных счетов, размером до 1,4 млн рублей в случае банкротства брокера (при этом инвесторы – владельцы обычных брокерских счетов, не являющихся ИИС, выплаты получать не будут). Формирование такого фонда планируется возложить непосредственно на брокерские организации.

Наконец, отдельным направлением также следует считать развитие структур, защищающих права и интересы инвесторов – физических лиц. В 2020 году для дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы, в том числе с учетом позиций участников фондового рынка, при Банке России в соответствии с приказом Центрального Банка Российской Федерации от 7 сентября 2020 года № ОД-1450 был создан Экспертный совет по защите прав розничных инвесторов[23]. К настоящему времени оценка результатов деятельности Совета еще не представляется возможной.

Кроме того, в 2018 году в соответствии с Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» был создан институт Финансового уполномоченного, основной целью которого является защита прав потребителей финансовых услуг путем досудебного разрешения споров. Обращение к Финансовому уполномоченному возможно в случае нарушения финансовой организацией прав клиента, при условии предварительного обращения такого клиента с жалобой непосредственно в финансовую организацию и установления такой организацией взаимодействия с Финансовым уполномоченным. Фактически потребители финансовых услуг получают дополнительный способ досудебного разрешения споров. К сожалению, в отношении организаций, осуществляющих брокерскую деятельность, не установлено требования об обязательном взаимодействии с Финансовым уполномоченным (Федеральный закон от 4 июня 2018 года № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Также, несмотря на возможность взаимодействия с Финансовым управляющим на добровольной основе, в реестре таких организаций не содержится сведений ни об одном брокере[24]. Представляется, что разрешение спора с участием Финансового уполномоченного значительно упростило бы процедуру разрешения споров для потребителей по сравнению с разрешением спора в судебном порядке: повысило вероятность успешного исхода и снизило издержки.

18 https://www.naufor.ru/tree.asp?n=16117
19 https://www.naufor.ru/tree.asp?n=18276
20 https://new.nfa.ru/guide/#
21 https://fedfond.ru/about/istoriya-fonda/
22 http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=160601#0874885431777669
23 https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74539622/
24 https://www.cbr.ru/registries/123-fz/?utm_source=w&utm_content=page#a_72070

Также при Банке России функционирует Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг. Ее основными задачами являются аккумуляция и рассмотрение жалоб потребителей на финансовые организации, в том числе брокерские, и работа над повышением общего уровня финансовой грамотности. В 2019 году на эмитентов и профессиональных участников, включая брокеров, в совокупности приходилось 7,4 % всех жалоб, в 2020 году – 2,2 %. Представляется, что в целом подобное соотношение отражает долю, которую финансовые услуги на фондовом рынке занимают от общего количества финансовых услуг (подавляющее большинство жалоб – 57,4 % в 2019 году и 68,8 % в 2020 году – приходится на кредитные организации)[25].

Заключение

К сожалению, приходится резюмировать: несмотря на чрезвычайно высокую активность регулятора, система защиты прав и законных интересов инвесторов – физических лиц остается не до конца сформированной. В целом регулирование развивается и движется в правильном направлении, однако беспокойство вызывают общая нестабильность законодательства, вызванная постоянными его изменениями, а также недавние изменения, которым еще только предстоит пройти проверку на устойчивость в условиях повышенной нагрузки на систему, вызванной стремительным ростом количества розничных инвесторов.

Основной проблемой является отсутствие четкого закрепления прав и гарантий законных интересов неквалифицированных инвесторов – физических лиц при оказании им брокерских услуг, а равно иного обеспечения их особого статуса при взаимодействии с брокером. Возможным выходом было бы введение специального регулирования, договора о брокерском обслуживании на уровне законодательства и закрепление минимальных гарантий соблюдения интересов клиентов, так как общие и в значительной степени фрагментарные положения Федерального закона «О рынке ценных бумаг» и соответствующих указаний Банка России явно нельзя считать достаточными. Подобная система существует в европейском праве в ряде специальных директив, направленных на регулирование потребительских отношений в целом. Альтернативным решением, которое в идеале должно дополнять потенциальные положения о брокерском договоре, может быть введение требования об обязательной регистрации брокером типовых условий в Банке России, которым бы этот документ дополнительно проверялся на соблюдение прав и законных интересов клиентов. Контроль регулятора за содержанием стандартизированных условий в теории должен значительно ослабить существующую на рынке договорную и дистанционную диспропорцию, так как фактически согласование условий будет осуществляться централизованно Банком России как «представителем» потребителей, к тому же максимально заинтересованным в притоке дополнительных средств в национальную экономику.

25 https://www.cbr.ru/protection_rights/

Литература

Гаврилова О.М. Значение электронной коммерции для современного бизнеса и общества. *Гуманитарные научные исследования*. 2015. № 7. Ч. 2. С. 147–152.

Грозовский Б.В., Жулин А.Б., Макарова О.А., Плаксин С.М., Рогов К.Ю., Синельников-Мурылев С.Г., Федотов И.В., Якобсон Л.И. / Под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

Канатов Р.К. Система требований, предъявляемых к осуществлению брокерской деятельности на рынке ценных бумаг: гармонизация законодательства стран ЕАЭС. *Евразийская адвокатура.* 2017. № 2. С. 105–110.

Льюис, М. Flash Boys. Высокочастотная революция на Уолл-стрит. М.: Альпёина Паблишер, 2015.

Морозова Н.Е., Аль-Згуль С.Х. Совершенствование механизма защиты частных инвесторов на финансовом рынке РФ. *Международный научно-исследовательский журнал.* 2017. № 4–3. С. 100–104.

Фогельсон Ю.Б., Ефремова М.Д., Петрищев В.С., Румянцев С.А Защита прав потребителей финансовых услуг. М.: Норма, ИНФРА-М, 2010.

Kahneman D., Tversky A. Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica.* 1979. Vol. 47. P. 263–292. In English

References

Fogelson Yu.B., Efremova M.D., Petrishchev V.S., Rumyantsev S.A. Protection of financial consumer rights. Moscow: Norma, INFRA-M, 2010. In Russian

Gavrilova O.M. The value of e-commerce for modern business and society. *Gumanitarnyye nauchnyye issledovaniya.* 2015. No. 7. Part 2. P. 147–152. In Russian

Grozovsky B.V., Zhulin A.B., Makarova O.A., Plaksin S.M., Rogov K.Yu., Sinelnikov-Murylev S.G., Fedotov I.V., Yakobson L.I. / edited by V.A. Mau, Ya.I. Kuzminova. Strategy 2020: new model for growth – new social policy. Moscow: Izdatel'skiy dom "Delo" RANKhiGS, 2013. In Russian

Kanatov R.K. The system of requirements for the implementation of brokerage activities in the securities market: harmonization of the EAEU countries' legislation. *Yevraziyskaya advokatura.* 2017. No. 2. P. 105–110. In Russian

Lewis M. Flash boys. A Wall Street revolt. Moscow: Alpina Publisher, 2015. In Russian

Morozova N.E., Al-Zgul S.H. Improving the mechanism for protection of private investors in the financial market of the Russian Federation. *Mezhdunarodnyy nauchno-issledovatelskiy zhurnal.* 2017. No. 4–3. P. 100–104. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-54-58

Характеристика рынка аудиторских услуг в Российской Федерации

ЮЛИЯ ЮРЬЕВНА АРТЕМОВА, **магистрант кафедры государственного регулирования экономики Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: gre-igsu@ranepa.ru

Аннотация: Статья посвящена изучению состояния рынка аудиторских услуг России за последние три года. Автор выделяет наиболее важные и актуальные проблемы, такие как демпинг, непривлекательность профессии, недостаточный уровень качества предоставления услуг, снижение дохода. В работе отражены факторы, которые оказывают наибольшее воздействие на деятельность аудиторских организаций, анализируются возможности решения имеющихся проблем, а также предлагаются меры для усовершенствования регулирования в этой сфере. В России на рынке аудиторских услуг наблюдается тенденция к укрупнению его участников. Небольшие компании вынуждены либо присоединиться к лидерам рынка, либо уйти с него. Количество аудиторских организаций и аттестованных аудиторов сокращается. В связи с тем, что организации ограничивают свои расходы на аудит, аудиторские компании для сохранения своих клиентов или приобретения новых снижают стоимость услуг, которые они предоставляют. Такой ценовой демпинг в современных условиях приобретает масштабный характер. Другой проблемой является падение престижа профессии. С аудиторского рынка уходят квалифицированные специалисты, потому что нет стимулов для продолжения работы. Недостаточный спрос оказывает наибольшее воздействие на деятельность аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов.
Ключевые слова: рынок аудиторских услуг, аудиторские организации, качество предоставления услуг, ценовой демпинг, финансовый анализ предприятия

Статья поступила в редакцию 5 декабря 2018 года.

Артемова Ю.Ю. Характеристика рынка аудиторских услуг в Российской Федерации. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 54–58.

CHARACTERISTICS OF THE AUDIT SERVICES MARKET IN THE RUSSIAN FEDERATION

YULIA YURYEVNA ARTEMOVA, **Master's student at the Institute of Public Administration and Management**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: gre-igsu@ranepa.ru

Abstract: The article examines the state of the audit services market in Russia over the past three years. The author highlights the most important and relevant problems, such as dumping, the unattractive nature of the profession itself, the insufficient level of quality of service provision, and a decrease in income. The work reflects the factors that have the greatest impact on the activities of audit organizations, examines the possibilities for solving existing problems, and proposes measures to improve regulation in this area. In Russia, the market for audit services tends to enlarge its participants. Small companies face a choice when they must either join big enterprises or leave the market. The number of audit organizations and certified auditors is constantly declining. Since organizations limit their audit costs, audit companies reduce the cost of services they provide to retain their clients or acquire new ones. Currently, such price dumping is becoming large-scale. Another problem is the decline in the prestige of the profession. The lack of prospects in this area directly affects the decrease in the number of qualified specialists in the audit services market. Low demand for services has the greatest impact on audit organizations and individual auditors.
Keywords: audit services market, audit organizations, quality of service provision, price dumping, financial analysis of the enterprise

The article was received on December 5, 2018.

Artemova Yu.Yu. Characteristics of the audit services market in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 3. P. 54–58.

Введение

В настоящее время российский рынок аудиторских услуг находится в переходном состоянии, наблюдается некоторая стагнация. Современные исследования показывают, что в нем происходят заметные сдвиги от стагнации к рецессии [Азарова, Коновалова, Чуракова, 2018. С. 5–8; Бутакова, Карканица, Удалова, 2018. С. 67–70; Бытдаев, 2019. С. 40–42; Велиева, 2018. С. 399–405; Турбанов, Лисовская, 2015. С. 14–20][1]. В основном это связано с текущей ситуацией в стране. Иностранные компании уходят с рынка, объем иностранных инвестиций в российский бизнес уменьшается, а большая часть отечественных компаний сократила объемы деятельности. В связи с этим многие организации уменьшают свои расходы, в том числе на аудит. Они либо вовсе отказываются от аудиторских услуг, если те не носят обязательный характер, либо находят наиболее дешевый вариант их предоставления. Вследствие этого возникают такие проблемы, как недостаточный спрос на аудиторские услуги и ценовой демпинг.

Инициативный и обязательный аудит организаций

Аудит организаций бывает двух видов в зависимости от требований его проведения: обязательный и инициативный. Условия для проведения обязательного аудита указаны в Федеральном законе № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» в статье 5. Аудит проводится в обязательном порядке в тех случаях, когда:

– «организация имеет организационно-правовую форму акционерного общества;

– ценные бумаги организации допущены к организованным торгам;

– если организация является кредитной организацией, бюро кредитных историй, организацией, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг, страховой организацией, клиринговой организацией, обществом взаимного страхования, организатором торговли, негосударственным пенсионным или иным фондом, акционерным инвестиционным фондом, управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда (за исключением государственных внебюджетных фондов);

– если объем выручки от продажи товаров, работ, услуг организации (за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, союзов этих кооперативов) за предшествовавший отчетному год превышает 400 млн рублей или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец предшествовавшего отчетному года превышает 60 млн рублей;

– если организация (за исключением органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственного внебюджетного фонда, а также государственного и муниципального учреждения) представляет и (или) раскрывает годовую сводную (консолидированную) бухгалтерскую (финансовую) отчетность;

– в иных случаях, установленных федеральными законами»[2].

Обязательный аудит проводится ежегодно, и результаты его проведения вносятся в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц.

Инициативный аудит проводится по решению руководителей организации или ее учредителей. Его целью является оценка финансовой отчетности (выявление недостатков, если такие имеются), снижение налоговых рисков, проведение финансового анализа предприятия, привлечение инвесторов, поскольку организация, имеющая положительное аудиторское заключение, является более инвестиционно привлекательной. В связи с тем, что организации стремятся сократить расходы, инициативный аудит проводится не так часто, и за последние годы востребованность в нем понижается (см. **таблицу 1**).

Факторы, отрицательно влияющие на аудиторскую деятельность

Недостаточный спрос оказывает наибольшее воздействие на деятельность аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов. Это было выявлено с помощью масштабного анкетирования, которое проводилось в рамках научно-исследовательской работы «Анализ деловой активности на рынке аудиторских услуг в 2015–2016 гг.»[3]. Она была организована Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ) Министерства финансов Российской Федерации в 2016 году при участии Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Министерства финансов Российской Федерации. К основным факторам, отрицательно влияющим на аудиторскую деятельность, также относят неплатежеспособность заказчиков (см. **таблицу 2**).

В связи с тем, что организации сокращают свои расходы на аудит, аудиторские компании для сохранения своих клиентов или приобретения новых снижают стоимость услуг, которые они предоставляют. Такой ценовой демпинг в современных условиях приобретает масштабный характер. Председатель центрального совета саморегулируемой организации «Аудиторская палата России» Александр Турбанов поделился своим мнением о причинах возникновения рассматриваемой проблемы. По его словам, она

1 *Терехина А.* Рынок аудита и консалтинга в 2016 году. http://rus.mazars.ru/Glavnaya-stranica/Novosti2/Nashi-publikacii/Audit-i-konsalting/Rynok-audita-i-konsaltinga-v-2016

2 Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83311/

3 http://minfin.ru/ru

Таблица 1. Основания для проведения аудита

Table 1. Reasons for the audit

Основание для проведения аудита	Доля в общем количестве проведенных аудитов в 2015 году, %	Доля в общем количестве проведенных аудитов в 2016 году, %	Доля в общем количестве проведенных аудитов в 2017 году, %
Выдано аудиторских заключений (всего)	100	100	100
в том числе по результатам:			
Обязательного аудита	88,7	90,6	91,3
Инициативного аудита	11,3	9,4	8,7

Источник: Составлено автором на основе данных, представленных Министерством финансов Российской Федерации («Основные показатели рынка аудиторских услуг в Российской Федерации в 2017 г.». https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=122940-osnovnye_pokazateli_rynka_auditorskikh_uslug_v_rossiiskoi_federatsii_v_2017_g)

Source: Compiled by the author based on data provided by the Ministry of Finance of the Russian Federation ("Key indicators of the audit services market in the Russian Federation in 2017". https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=122940-osnovnye_pokazateli_rynka_auditorskikh_uslug_v_rossiiskoi_federatsii_v_2017_g)

Таблица 2. Факторы, отрицательно влияющие на деятельность аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов

Table 2. Factors negatively affecting the activities of audit organizations and individual auditors

	Показатели	ИА	АО				Всего по РАУ
			малые	средние	крупные	всего	
	1	2	3	4	5	6	7
Доля отметивших эти факторы среди всех респондентов	1. Недостаточный спрос на аудиторские услуги, % (НСнАУ)	80,7	85,0	72,7	72,4	83,9	83,6
	2. Конкуренция со стороны других АО, % (КсСДАО)	36,9	41,2	44,3	41,4	41,4	40,9
	3. Конкуренция со стороны других организаций, оказывающих консультационные услуги на рынке, % (КсДОО К)	27,3	19,7	11,4	24,1	19,2	20,1
	4. Недобросовестная конкуренция со стороны других организаций, % (Н КсСДО)	17,0	34,8	48,9	65,5	36,3	34,2
	5. Нехватка аудиторов, % (НА)	6,8	13,4	27,3	17,2	14,4	13,5
	6. Недостаток других квалифицированных специалистов, % (НД КС)	7,4	8,6	14,8	3,4	8,9	8,8
	7. Несовершенство стандартов аудиторской деятельности, % (НСАД)	13,6	13,6	18,2	20,7	14,0	14,0
	8. Существующий уровень налогообложения, % (СУН)	15,3	20,8	23,9	20,7	20,9	20,3
	9. Неплатежеспособность заказчиков, % (НЗ)	65,9	64,4	72,7	55,2	64,7	64,8
	10. Избыточные требования саморегулируемых организаций аудиторов, % (ИТСРОА)	22,7	25,2	13,6	6,9	24,1	23,9
	11. Коррупция органов власти, % (КОВ)	8,5	11,3	17,0	3,4	11,5	11,1
	12. Другое, % (Д)	6,8	3,1	2,3	6,9	3,1	3,5
	13. Общее число респондентов в группе, ед.	176	1 296	88	29	1 413	1 589

Источник: Составлено автором на основе данных, представленных Министерством финансов Российской Федерации («Анализ деловой активности на рынке аудиторских услуг в 2015–2016 гг.». https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/audit/audit_stat/MainIndex/?id_67=116909-analiz_delovoi_aktivnosti_na_rynke_auditorskikh_uslug_v_2015__2016_gg)

Source: Compiled by the author based on data provided by the Ministry of Finance of the Russian Federation ("Analysis of business activity in the audit services market in 2015–2016". https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/audit/audit_stat/MainIndex/?id_67=116909-analiz_delovoi_aktivnosti_na_rynke_auditorskikh_uslug_v_2015__2016_gg)

заключается в том, что до недавнего времени цена аудиторских услуг была главным критерием при проведении конкурсов на их оказание. Соответственно, выигрывала аудиторская компания или индивидуальный аудитор, который устанавливал меньшую цену. Такой подход приводил к тому, что выигрывала аудиторская организация, которая демпинговала, а не та, которая предоставляла лучшее качество услуг[4]. Проблема ценового демпинга сказывается на ухудшении качества аудиторских услуг, что подрывает доверие к аудиторскому рынку в целом.

14 ноября 2016 года в Москве прошла Международная конференция «Современный аудит: проблемы и перспективы», организованная Банком России. Ее целью было обсуждение и поиск мер, позволяющих повысить качество аудиторской деятельности и эффективность ее регулирования. Эльвира Сахипзадовна Набиуллина, председатель Центрального Банка Российской Федерации, выступая на этой конференции, заявила, что российский финансовый рынок нуждается в качественных аудиторских услугах и что спрос на такие услуги остается невысоким. Банк России, являясь мегарегулятором, очень заинтересован в развитии аудиторской деятельности, повышении

4 https://ria.ru/economy/20161125/1482181911.html

качества услуг и пресечении недобросовестных практик. Э.С. Набиуллина отметила: «Мы хотим быть уверены в том, что если финансовая организация получила заключение аудитора, мы можем быть уверены, что ее отчетность достоверна»[5].

Однако в настоящее время ситуация несколько иная: с 2013 года Банк России отозвал лицензии у 291 кредитной организации, у многих из подобных организаций в той или иной мере присутствовали факты обнаружения недостоверной информации. 205 кредитных организаций уже являются банкротами, но 182 из них (около 90 %) имели немодифицированное аудиторское заключение. В 2016 году у 77 кредитных организаций были отозваны лицензии, 58 из них признаны банкротами, однако у 52 компаний из числа обанкроченных были аудиторские заключения о достоверности отчетности[6]. На основе этих данных можно сделать вывод о том, что недостоверность отчетности приобрела широкое распространение.

Следует обратить внимание на особенности выданных заключений. В 2010 году было сделано 58,6 % заключений с немодифицированным (положительным) мнением от общей доли аудиторских заключений, 40,2 % – с выражением мнения с замечаниями. В 2015 году было оформлено 75,9 % заключений с положительным мнением, 21,3 % – с выражением мнения с оговоркой[7]. В 2016 году было выдано 76,7 % заключений с немодифицированным мнением; в 2017 году – 78,9 %. Эти данные говорят о том, что достоверность отчетности хозяйствующих субъектов повысилась, аудиторы подтверждают это в заключениях; однако в реальности картина обратная[8].

Другой проблемой является падение престижа профессии. Алексей Турбанов утверждает, что профессия аудитора стареет, молодежь в нее не приходит, рынок не обновляется новыми специалистами, а аудиторам с советских времен сложно адаптироваться к современным условиям[9]. Количество аудиторских организаций и аттестованных аудиторов сокращается. С аудиторского рынка уходят квалифицированные специалисты, потому что нет стимулов для продолжения работы. За последние пять лет с рынка ушло 15 % таких организаций, а из профессии – примерно пятая часть аттестованных аудиторов.

В настоящее время в России насчитывается 24 386 участников рынка аудиторских услуг. Согласно данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2015 году на аудиторском рынке было 27,5 тыс. единиц, в 2016 году – 26,6 тыс. единиц, в 2017 – 24,6 тыс. единиц. Количество участников рынка сокращается, что связано с ужесточением регулирования этого сектора[10].

Коммерческая организация, которая имеет в штате трех аудиторов (в том числе по совместительству), является участником одной из саморегулируемых организаций, и сведения о ней внесены в реестр аудиторов и аудиторских организаций. Стоит отметить, что аудитор может работать у неограниченного количества работодателей, и один и тот же квалификационный аттестат аудитора может использоваться для подтверждения минимальной численности в неограниченном количестве аудиторских организаций.

Законодательное регулирование рынка аудиторских услуг

Однако это может создавать определенные трудности. В законодательном требовании, которое устанавливает минимальное количество аудиторов в штате, не уточняется, должны ли данные аудиторы иметь основное место работы или же быть оформленными по совместительству. Аудитор может трудоустроиться в неограниченное количество аудиторских организаций, но по факту не работать там, а лишь подписывать аудиторские заключения, которые ему приносят предприятия, или числиться для подтверждения статуса аудиторской организации. В связи с этим много аудиторских организаций являются неконкурентоспособными, снижается уровень достоверности аудиторских заключений[11].

Для решения вышеуказанных проблем необходимо провести реформу, которая включала бы следующее:

- изменение системы аттестации аудиторов;
- изменение требований к статусу аудиторской организации, а именно:
- в аудиторской организации должно работать не менее трех аудиторов на постоянной основе;
- аттестат аудитора может учитываться только один раз для подтверждения статуса организации;
- постепенное увеличение требований к минимальному размеру уставного капитала данных организаций;
- установить обязательное страхование ответственности аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов;
- создание национального объединения саморегулируемых организаций аудиторов в качестве полноценного высшего органа в области аудиторской деятельности со следующими функциями:
- централизованный контроль деятельности всех аудиторских организаций (создание единого органа);
- применение мер воздействия к аудиторским организациям и аудиторам (создание единого дисциплинарного органа);
- повышение информационной прозрачности аудиторских организаций на сайтах и в реестрах аудиторских организаций и аудиторов.

5 https://ria.ru/economy/20161114/1481296440.html
6 https://ria.ru/economy/20161114/1481293576.html
7 http://sroapr.ru
8 https://ria.ru/economy/20161125/1482181911.html
9 Там же.
10 http://sroapr.ru
11 https://ria.ru/economy/20161125/1482181911.html

Вышеперечисленные действия помогут убрать с рынка неконкурентоспособные аудиторские организации, что, в свою очередь, повысит качество предоставляемых аудиторских услуг.

Важно отметить, что депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предлагали законопроект, в котором содержались поправки в Федеральный закон «Об аудиторской деятельности». В частности, они хотели дополнить статью 18 (подпункт 2 пункта 2) фразой: « Квалификационный аттестат данных аудиторов не может быть представлен для подтверждения минимальной численности аудиторов в других коммерческих организациях». Это позволило бы «очистить» рынок от неконкурентоспособных организаций. Но этот законопроект до сих пор не нашел свое отражение в упомянутом Федеральном законе.

До 2017 года на рынке аудиторских услуг осуществляли деятельность пять саморегулируемых организаций аудиторов:

– Аудиторская палата России;
– Институт профессиональных аудиторов;
– Российский союз аудиторов;
– Российская коллегия аудиторов;
– аудиторская ассоциация «Содружество».

Требования к статусу саморегулируемых организаций постепенно повышались. К примеру, до 1 января 2017 года таким организациям необходимо было иметь 500 юридических лиц или 700 физических лиц в качестве членов, а после указанной даты эти значения выросли в 4 и 14 раз соответственно. В настоящее время саморегулируемые организации аудиторов должны иметь в качестве членов 2 000 юридических лиц или 10 000 физических лиц; осуществляют деятельность две саморегулируемые организации: Российский союз аудиторов и аудиторская ассоциация «Содружество».

На начало октября 2018 года в России было 24 386 участников рынка аудиторских услуг. Согласно данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2015 году на этом рынке было 27,5 тыс. единиц, в 2016 – 26,6 тыс., в 2017 – 24,6 тыс. Количество участников аудиторского рынка сокращается, что связано с ужесточением регулирования в этом секторе.

В России на рынке аудиторских услуг наблюдается тенденция к укрупнению его участников. Небольшие компании вынуждены либо присоединиться к лидерам рынка, либо уйти с него. В основном здесь функционируют аудиторские организации, которым более пяти лет. В 2017 году они занимали 79,1 % аудиторского рынка. Остальная его доля разделена между участниками в зависимости от количества лет ведения аудиторской деятельности: до одного года – 2,8 %, от 1 до 2 лет – 12,9 %, от 3 до 4 лет – 5,2 %. Доходы от аудиторской деятельности в 2017 году сократились на 2,9 % по сравнению с прошедшим годом.

Заключение

Рынок аудиторских услуг ожидают глобальные изменения, связанные со сменой регулятора и надзорного органа, которые будут способствовать решению вышеперечисленных проблем.

Литература

Азарова Л.В., Коновалова А.С., Чуракова Ю.В. Особенности рынка аудиторских услуг в России // *Повышение управленческого, экономического, социального и инновационно-технического потенциала предприятий, отраслей и народно-хозяйственных комплексов.* Сборник статей IX Международной научно-практической конференции / Под общей редакцией Ф.Е. Удалова, В.В. Бондаренко. Пенза: Издательство Пензенского государственного аграрного университета, 2018. С. 5–9.

Бутакова Н.М., Карканица А.С., Удалова С.А. Современные тенденции развития рынка аудиторских услуг в России. *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2018. № 12-1. С. 67–70.

Бытдаев А.Х. Современное состояние рынка аудиторских услуг в России. *Интернаука.* 2019. № 15-2 (97). С. 40–42.

Велиева С.Э. Современное состояние рынка аудиторских услуг в РФ. *Аллея науки.* 2018. Т. 4. № 9 (25). С. 399–405.

Турбанов А.В., Лисовская И.А. Рынок аудиторских услуг России: тенденции, проблемы, направления развития. *Деньги и кредит.* 2015. № 2. С. 14–20.

References

Azarova L.V., Konovalova A.S., Churakova Yu.V. Features of audit services market in Russia // In: Increasing the managerial, economic, social and innovative-technical potential of enterprises, industries, and national economic complexes. Collection of articles of the IX International Scientific and Practical Conference / Edited by F.E. Udalova, V.V. Bondarenko. Penza: Izdatelstvo Penzenskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta, 2018. P. 5–9. In Russian

Butakova N.M., Karkanitsa A.S., Udalova S.A. Modern trends in the development of the audit services market in Russia. Ekonomika i biznes: teoriya i praktika. 2018. No. 12-1. P. 67–70. In Russian

Bytdaev A.Kh. The current state of the audit services market in Russia. Internauka. 2019. No. 15-2 (97). P. 40–42. In Russian

Turbanov A.V., Lisovskaya I.A. The market for audit services in Russia: trends, problems, and developments. Dengi i kredit. 2015. No. 2. P. 14–20. In Russian

Velieva S.E. The current state of the audit services market in the Russian Federation. Alleya nauki. 2018. Vol. 4. No. 9 (25). P. 399–405. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-59-64

Коррупция и природа человека: опыт экосистемного анализа

НИЗАМИ МУСТАФА ОГЛЫ МАМЕДОВ, **доктор философских наук, действительный член Российской академии естественных наук и Российской экологической академии, эксперт ЮНЕСКО, профессор факультета журналистики Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: nizami-mamedov@mail.ru
ЖАННА АЛЕКСЕЕВНА ШИШОВА, **кандидат юридических наук, доцент факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: shishova_zhanna@bk.ru

Аннотация: Глобальная проблема коррупции нуждается в интегративном осмыслении с позиций психологии, социологии, юриспруденции, культурологии. Коррупция угрожает национальной и глобальной безопасности, приводит к деградации гуманистических, нравственных ценностей, существенно понижает уровень социального капитала и эффективность управления в самых разных сферах. В настоящей статье истоки коррупции, мотивирующие ее факторы рассматриваются исходя из представлений о природе человека, его психики, на основе анализа взаимоотношения осознаваемых и неосознаваемых уровней сознания и подсознания, инстинктивных порывов. Обсуждается возможность профилактики коррупции при экосистемном подходе к государственной службе, позволяющем целостно представить внутренние и внешние факторы, определяющие сущность государственной службы, предпосылки и условия ее гармонизации с социальной средой. Образование экосистемы государственной службы, в которой будут созданы благоприятные условия для учета интересов государственных служащих, может способствовать качественному улучшению государственного управления и обеспечит симбиоз государства, государственной службы и общества.
Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская служба, коррупция, природа человека, осознаваемые и неосознаваемые уровни психики, экосистема государственной службы

Статья поступила в редакцию 24 июня 2021 года.

Мамедов Н.М., Шишова Ж.А. Коррупция и природа человека: опыт экосистемного анализа. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 59–64.

CORRUPTION AND HUMAN NATURE: AN ECOSYSTEM ANALYSIS EXPERIENCE

NIZAMI MUSTAFA OGLU MAMEDOV, **Doctor of Sci. (Philosophy), Member of the Russian Academy of Natural Sciences and the Russian Ecological Academy, UNESCO Expert, Professor of the Faculty of Journalism at the Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: nizami-mamedov@mail.ru
ZHANNA ALEKSEEVNA SHISHOVA, **Candidate of Sci. (Law), Associate Professor of the Faculty of State and Municipal Administration at the Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: shishova_zhanna@bk.ru

Abstract: The global problem of corruption needs an integrative understanding from psychology, sociology, jurisprudence, and cultural approaches. Corruption threatens national and global security, leads to the degradation of humanistic, moral values, and significantly reduces the level of social capital and the effectiveness of governance in a wide range of areas. The article considers the origins of corruption and its motivating factors based on ideas concerning the nature of man, the human psyche, based on an analysis of the relationship between the conscious and unconscious levels of consciousness and subconscious, instinctive impulses. The author discusses the possibility of preventing corruption in an ecosystem approach to civil service, which would allow a holistic presentation of internal and external factors that determine the essence of the civil service, the prerequisites, and conditions for its harmonization with the social environment. By understanding civil servants' behavior, internal motives, and external incentives, it is possible to define a public service ecosystem that will ensure a symbiosis between the civil service, society, and the State. The creation of such an ecosystem can contribute to the qualitative improvement of public administration.
Keywords: public administration, state civil service, corruption, human nature, conscious and unconscious levels of the psyche, an ecosystem of public service

The article was received on June 24, 2021.

Mamedov N.M., Shishova Zh.A. Corruption and human nature: an ecosystem analysis experience. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 59–64.

Введение

Слово «коррупция» (лат. *corruptio*) означает «разложение», «порча», и оно отражает сущность данного явления. Это действительно «порча» нравственности, системы социального, государственного управления, которая грозит цивилизованному существованию общества. Ведь коррупция – это не только взятка или преступные деяния; по сути, это любое неадекватное использование власти в личных целях.

Коррупция преследует людей испокон веков, и сегодня становится очевидным, что она является глобальной проблемой, решение которой требует консолидации усилий всего человечества, координации действий на уровне Организации Объединенных Наций.

Коррупция как глобальная проблема

Исторически коррупция проявлялась по-разному, ее восприятие зависело от социальных, культурных, экономических обстоятельств. В тех или иных формах она имела место как в мирской, так и в религиозной жизни. В области религии она представала, например, в форме индульгенции, инструмента отпущения грехов, или в виде различных «жертвоприношений».

Однако отношение к коррупции эволюционировало и становилось все более нетерпимым по мере модернизации общества, укрепления демократического политического устройства, усиления идей свободы, равенства и гласности. Если когда-то коррупция считалась издержкой экономической деятельности, то сегодня она рассматривается как преступное и разрушительное явление, угрожающее национальной и глобальной безопасности, приводящее к деградации гуманистических, нравственных ценностей, существенно понижающее уровень социального капитала и эффективность управления в самых разных сферах. Неслучайно, что на основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 21 ноября 2003 года ежегодно 9 декабря отмечается как Международный день борьбы с коррупцией.

Перед человечеством стоит проблема перехода к устойчивому развитию, которая объявлена ООН «Повесткой дня на XXI век» [Повестка дня…, 1992]. Концепция устойчивого развития нацелена на разрешение противоречий между обществом и природой, но также предполагает устранение социальных и политических противоречий, достижение взаимопонимания между людьми и отдельными странами. Для достижения целей устойчивого развития необходимо добиться социальной гармонии, справедливости, бесконфликтного мира [Мамедов, 2010. С. 35–46]. Важнейшей предпосылкой для перехода общества к устойчивому развитию является борьба с коррупцией. В послании от 9 декабря 2015 года генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун обратил внимание на то, что в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года борьба с коррупцией занимает центральное место[1].

В послании генерального секретаря ООН по случаю Международного дня борьбы с коррупцией от 9 декабря 2020 года отмечается[2], что на фоне событий, связанных с COVID-19, возникают дополнительные возможности для ее появления. Разработка вакцин, их распространение, внедрение новых методов лечения увеличивают риск спекуляций. Необходимы широкие партнерские связи для укрепления надзора, подотчетности на основе использования методов, предусмотренных конвенциями Организации Объединенных Наций против коррупции.

Особенности коррупции в России и работа по противодействию ей

Небезынтересны проявления коррупции и отношение к ней в России в прошлом и в настоящее время. В этой связи заслуживает особого внимания обращение к блистательной русской литературе, которая всегда реагировала на попрание человеческих прав и свобод, казнокрадство и взяточничество. На основе произведений Николая Васильевича Гоголя (1809–1852), Александра Николаевича Островского (1823–1886), Михаила Евграфовича Салтыкова-Щедрина (1826–1889) можно представить социальную картину российской действительности XIX-го столетия. В пьесе Гоголя «Ревизор» каждый персонаж совершает преступление: налицо взятки, мошенничество, использование служебного положения. Не менее яркой предстает картина произвола и беззакония в пьесах Островского. В комедиях и социально-психологических драмах он вывел целую галерею образов – от корыстолюбивых, своевластных купцов, чиновников и помещиков до многочисленных приживалок и лицемерных карьеристов. Островский показал моральные качества чиновников, их коррупционное мышление, бездушие и бюрократизм государственного аппарата.

Салтыков-Щедрин по роду своей служебной деятельности знал о злоупотреблениях, творимых чиновничеством, и пытался с этим бороться. Вот что он, в частности, замечал: «Воры и казнокрады – вот те, которым сейчас живется хорошо, которым есть чем помянуть прошлое! Правда, что рука прокурора достала кое-кого из них, но разве она достигла каких-нибудь результатов, покарав их?»[3].

Со времен великих классиков русской литературы прошло полтора века, но качественного сдвига в решении проблемы коррупции в России не видно. В Советском Союзе она была нивелирована жестким законодательством, «партийным контролем», но все же имела место, особенно в поздний период СССР. Коррупция в России расцвела в 1990-е годы, охватила различные сферы, в общественном сознании утвердился культ

1 Послание по случаю Международного дня борьбы с коррупцией 9 декабря 2015 года. https://www.un.org/ru/sg/messages/2015/anticorruptionday.shtml

2 Послание по случаю Международного дня борьбы с коррупцией 9 декабря 2020 года. https://www.un.org/sg/ru/content/sg/statement/2020-12-09/secretary-generals-message-international-anti-corruption-day-scroll-down-for-french-version

3 *Сбруев В.* Салтыков-Щедрин о коррупции в России. http://kbkt24.ru/news/saltykov-schedrin-o-korruptsii-v-rossii/

денег, и этот деградационный процесс в той или иной степени проявляется до сих пор. В течение последних лет число выявленных коррупционных преступлений в Российской Федерации практически не меняется, колеблясь в пределах тридцати тысяч [Егоров, 2020. С. 1]. На 1 октября 2020 года этот показатель составлял 26 311 преступлений. Президент Российской Федерации В.В. Путин, обращаясь в 2020 году с Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации, обратил внимание на ряд коррупционных дел, заведенных в отношении чиновников различных уровней.

Самым распространенным проявлением коррупции в России считаются взяточничество, «откаты» за оказание услуг или предоставление конкурентных преимуществ. Она часто имеет место при проведении тендеров и осуществлении государственных закупок. Распространенным видом коррупции в последние годы стало присвоение бюджетных денег путем различных преступных финансовых схем. В связи с этим возникают следующие вопросы: насколько принимаемые на государственном уровне меры способны предотвратить коррупционные преступления? Почему государственный служащий совершает преступление, несмотря на риски, которые возникают на разных уровнях при выявлении таких фактов?

За период с 2008 по 2020 год в России велась комплексная работа по противодействию коррупции, а именно развивалось антикоррупционное законодательство Российской Федерации, был принят ряд документов, включая Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» содержит комплекс мер, направленный на профилактику и противодействие коррупции в Российской Федерации. Среди них – нормы о предоставлении представителю нанимателя сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов; запрет заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также другие запреты.

В целом обзор действующего законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики показывает: 1) предельно жесткий контроль за частной жизнью государственного служащего (финансы, материальное положение, включая доходы и расходы, социальные сети, политическую активность); 2) чрезмерную ориентацию на индивидуальный карьерный и материальный успех; 3) отсутствие четких механизмов разрешения конфликта между интересами отдельного государственного служащего, группы государственных служащих и общества.

Как видно, эти административные, правовые решения не касаются истоков, мотивов совершения коррупционных преступлений. Остается открытым вопрос о том, почему совершаются такие преступления, несмотря на наличие у государственных служащих должного образования, жесткую регламентацию их деятельности, разного рода механизмы профилактики и предупреждения.

Исследования коррупции на государственной службе чаще всего посвящены нормативно-правовым и административным аспектам этой проблемы. Для понимания ее сущности, мотивов и для ее предотвращения этого явно недостаточно. Однако существуют научные работы, раскрывающие психологические истоки коррупционного поведения госслужащих [Ванновская, 2013; Журавлев, Юревич, 2012. С. 10–21; Социально-психологические исследования…, 2017; Китова, 2019. С. 158–190]. Представляется, что это чрезвычайно важный аспект, который, к сожалению, еще не нашел должного развития и воплощения на практике.

Психологический контекст коррупции

Фундаментальность проблемы коррупции высвечивается именно при ее рассмотрении сквозь призму природы человека. Человек – биопсихосоциальное существо. Его биологическая основа – это анатомия, физиология, генетическая программа развития, естественные потребности и инстинкты. Биологическая основа человека, развиваясь, породила психику – сознание, мышление, память, эмоции и характер. Затем появились предпосылки социального в человеке, что выделило его род из животного мира, перевело его в надприродную область и открыло безграничные возможности развития.

Определяющее значение в рассматриваемом историческом процессе имело формирование морали, которую можно считать главным индикатором становления человека. Именно появление моральных основ отделяет первобытное человеческое общество от животного стада[4]. Утрата морали, ее деградация, по сути, превращает индивида в человекоподобное животное существо. Именно здесь следует искать корни периодически проявляющихся в истории рецидивов варварства.

Появление морали привело к тому, что люди, объединяясь в родовые общины, развивали, уточняли основы совместного проживания, договаривались о правилах поведения, нарушать которые запрещалось. Впоследствии на базе своеобразной канонизации моральных принципов родилось право.

Для обоснования становления государства английский философ Томас Гоббс, как известно, использовал мысленный эксперимент: он определял исходное «естественное состояние общества», в котором каждый руководствуется своими потребностями и интере-

4 Древнегреческие мыслители ввели понятие этических добродетелей. Такие добродетели они считали свойствами характера, душевными качествами, которые отличаются от аффектов, связанных с природой человека.

сами. Но, поскольку каждый человек стремится получить как можно больше благ, это должно было вести к постоянным конфликтам. Неизбежна была бы «война всех против всех». И Гоббс счел, что люди разумно отказались от части своих *естественных прав* и по негласно заключаемому *общественному договору* наделили ими государство. Другими словами, философ был уверен, что разум и мораль в человеке исторически преодолели неразумное, иррациональное и обеспечили выживание человеческого рода.

Однако биопсихические качества человека не исчезают с доминированием в нем социальных качеств. Они неявно проявляются и определяют многие особенности в его деятельности. Лауреат Нобелевской премии Конрад Лоренц отмечал, что культурное совершенствование человека не отделено «горизонтальной чертой» от результатов предшествовавшей биологической эволюции [Лоренц, 1998. С. 401–402]. Принципиальное значение здесь имеет анализ психики. Авторы работы «О выражении эмоций у человека и животных» раскрыли связь биологических и психических явлений [Дарвин, Экман, 2013], продемонстрировав, что принцип эволюционного развития применим не только к биофизическому, но и к психолого-поведенческому аспекту живого, что между психикой животного и человека нет непреодолимой пропасти. Таким образом были доказаны единство и непрерывность развития психики на всех уровнях эволюции живого.

Первоначальный уровень психического отражения, как известно, является бессознательным. и представлен главным образом инстинктами. При принятии человеком решений задействованы все уровни психики. Значительную роль в его жизни играет бессознательный уровень. Считается, что при наличии стресса регулирующая роль бессознательного возрастает. Нам представляется, что это может быть не только в острых стрессовых ситуациях, но и при принятии решений в обычных условиях.

В связи с коррупцией особого внимания, на наш взгляд, заслуживает инстинкт *обеспечения избыточности необходимых ресурсов.* Примером проявления этого инстинкта у животных может служить поведение волка, попавшего в стадо овец. Он убивает почти все стадо, а съедает в лучшем случае одного ягненка. Волку «кажется», что он, перебив стадо, создал пищевой ресурс для будущего. С действиями волка можно сравнить поведение коррупционера, имеющего в банках миллионы, миллиарды рублей, но позарившегося на ничтожную по сравнению с его сбережениями взятку. Отличие состоит в том, что у волка нет моральных качеств, он живет в соответствии с естественными инстинктами. Коррупционер же знает о недопустимости своих действий с точки зрения морали и права, но тем не менее совершает позорное деяние, не остерегаясь возможного осуждения. Инстинктивный уровень его психики в таком случае берет верх над социальным уровнем.

В книге «Агрессия, или Так называемое зло» Лоренц обращает внимание на врожденные формы поведения человека, на инстинктивные мотивы стяжательства, тщеславия и т.п., которые поддерживаются в современном обществе, поскольку основными его атрибутами являются культ денег и коммерческая конкуренция. Лоренц подчеркивает, что опасность для современного человечества происходит не столько из его способности властвовать над физическими процессами, сколько из его неспособности разумно направлять социальные процессы, которые во многом обусловлены архаичной природой человека [Лоренц, 2017. С. 284–285].

Итак, у человека с животным общее происхождение, и нами часто руководят такие же инстинкты, какие управляли нашими дочеловеческими предками. Вопрос тем самым сводится к овладению и управлению этими инстинктами. Ограничителями, которые замедляют естественные инстинкты человека, являются культурные формы поведения и общения, наиболее ранние из которых – обычаи и ритуалы. Кроме того, «зверя в человеке» усмиряют различного рода табу (в том числе религиозные) и непрерывный воспитательный процесс в семье (в годы обучения). Здесь должны действовать моральные нормы и правила, нашедшие непосредственное отражение в системах воспитания и образования, информационной политике, литературе, искусстве, кинематографе. Таким образом, моральное совершенствование человека, подавление хищнического потребления и коррупции связаны с гуманизирующей функцией культуры.

Еще философы Нового времени видели в культуре основное средство для исправления врожденных человеческих пороков и предотвращения социальных катаклизмов. В этом плане заслуживают внимания работы Ж.-Ж. Руссо и И. Канта. Если первый при определении должных нравственных устоев общества исходил из не испорченного цивилизацией «естественного человека», то второй брал за основу реального человека, пытался нравственно оправдать, обосновать его будущее. Кант видел в культурном совершенствовании необходимое условие морального развития человеческого рода. Однако, к сожалению, злодеяния людей за два столетия после Канта не уменьшились.

Существует точка зрения, согласно которой человеческая природа, его этос, доброта и мудрость не меняются и не могут развиваться. Прогресс затрагивает области знания, техники, создает предпосылки для появления новых возможностей, но не касается субстанции человека [Ясперс, 1994].

Но, согласно концепции глобального эволюционизма, природа человека все же меняется, только это происходит в течение длительного времени (многих тысячелетий). В ходе исторического процесса человек так или иначе очищается от естественных, животных инстинктов [Оруджев, 2009]. До настоящего времени этот процесс происходил стихийно, на него лишь косвенно оказывали влияние религия, мораль, право. Теперь необходимо управлять им целенаправленно.

Экосистемный подход к государственной службе

Экосистемный подход к государственной службе – это, собственно, применение центрированного варианта системного подхода, обоснованного в экологии [Мамедов, 1982], для выявления внутренних и внешних связей, условий эффективного функционирования государственной службы.

В представление об экосистеме имплицитно входит разделение ее структуры на две крупные подсистемы. Одна из них помещается в центр системы или рассматривается как главный объект (в данном случае это государственная служба со своей многогранной внутренней структурой), а другая – окружающая, внешняя среда (в данном случае – население, общество, различные его сферы, взаимодействующие с государственными структурами). Экосистемный анализ предполагает выявление динамики взаимодействия внутренних и внешних факторов, определяющих состояние государственной службы. К внутренним факторам относятся профессионализм, ответственность, психологические качества, нравственные установки государственных служащих. К внешним – социальные, политические, экономические показатели общества, уровень доверия к власти.

Понимая поведение государственных служащих, внутренние мотивы и внешние стимулы для их деятельности, можно определить экосистему государственной службы, которая обеспечит симбиоз между государственной службой, обществом и государством. Образование такой экосистемы, в которой будут созданы благоприятные условия для учета интересов государственных служащих, может способствовать качественному улучшению государственного управления.

К государственному служащему всегда предъявлялись особые моральные, квалификационные и иные требования, так как он наделен властными полномочиями, его деятельность связана с процессами управления людьми, государственной собственностью, возможностью влиять и затрагивать интересы и социальное положение других граждан.

В рамках реформирования государственной службы в Российской Федерации были заимствованы принципы концепции *New Public Management,* одним из которых является адаптация бюрократии к запросам рынка и гражданского общества, защита интересов частных лиц. Тем самым государственный служащий рассматривается как персонал, который предоставляет государственные услуги и наделен полномочиями по удовлетворению потребностей и интересов граждан. Это понизило степень привлекательности гражданской службы, так как возможность реализовать властные амбиции была тем, что привлекало граждан в органы власти [Васильева, 2019. С. 329–349].

Вместе с тем, несмотря на ряд достижений в развитии государственной службы, такие проблемы, как злоупотребление должностными полномочиями, бюрократизм, формализм, использование должностного положения в личных интересах, остались в основном нерешенными. В ряде социологических исследований, проведенных за последние 10 лет [Борщевский, Махов, 2011; Магомедов, 2013], среди мотивов, определяющих поступление граждан на службу, преобладают материальные факторы, вес которых в структуре мотивации респондентов составляет около 65 %.

В этой связи интерес представляет «Методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации»[5], реализация которой, по мнению ее разработчиков, будет способствовать:

– повышению удовлетворенности гражданских служащих профессиональной деятельностью;
– приверженности таких служащих ценностям, ориентированным на профессиональное, честное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей;
– привлечению и удержанию компетентных кадров;
– привлекательности гражданской службы;
– обеспечению качественной работы подразделений за счет эффективной деятельности гражданских служащих.

В последнее время в рамках мер, принимаемых в целях противодействия коррупции, к государственному служащему предъявляется ряд дополнительных требований, на него налагается ряд обязанностей и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации. С 2021 года к ним добавилась обязанность предоставлять также сведения о цифровых финансовых активах, цифровых правах и цифровой валюте[6].

При экологическом подходе становится очевидным, что коррупция обусловлена как внутренними, так и внешними обстоятельствами. Не вызывает сомнений, что она была бы значительно затруднена при неприятии обществом нечестных сделок, уничижительном отношении к персонам, нажившим богатство неправедным трудом.

Заключение

Примечательно, что эти вопросы в художественной форме поставил еще А.Н. Островский. В его пьесе «Гроза» герои придерживаются мнения, что коррупция безобидна и даже в своем роде «полезна». В пьесе «Доходное место» он показал, что существуют люди, которые идут наперекор устоявшимся представлениям, по которым коррупция является атрибутом общества: «Борьба трудна и часто пагубна; но <…> без них ложь, зло, насилие выросли бы до того, что закрыли бы от людей свет солнечный» [Островский, 1959. С. 82].

Сегодня социальная действительность во многом иная. Укрепляется гражданское общество, реальностью стало правовое государство, активно внедря-

5 https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/16

6 Указ Президента Российской Федерации от 10 декабря 2020 года № 778 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

ются технологии, направленные на цифровизацию государства и общества. Нужно обратить внимание на отдельные практики, применяемые в государственном секторе, которые состоят в гуманизации системы государственного управления и прямо связаны со стимулами, интересами личности. Именно формирование экосистемы государственной службы, в которой будут созданы благоприятные условия не только для удовлетворения потребностей граждан, но и для учета интересов гражданских служащих, занятых обеспечением деятельности государственных органов и лиц, замещающих государственные должности, позволит повысить эффективность управления и результативность деятельности государственных служащих.

Литература

Борщевский Г.А., Махов Е.Н. Оценка профессионально-личностных качеств руководителей органов исполнительной власти г. Москвы: Отчет социологического исследования. М.: МГУУ Правительства Москвы, 2011.

Ванновская О.В. Психология коррупционного поведения госслужащих: монография. СПб.: Книжный дом, 2013.

Васильева Е.А. Профессиональная деятельность государственных служащих: компетентностный подход. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология.* 2019. Т. 12. № 4. С. 329–349. https://doi.org/10.21638/spbu 12.2019.403

Дарвин Ч., Экман П. О выражении эмоций у человека и животных. 4-е изд. М.; СПб. [и др.]: Питер, 2013.

Егоров И. Неприкасаемых не будет: Генеральный прокурор Игорь Краснов – о новых способах борьбы с коррупцией. *Российская газета.* 2020. № 8331. 9 декабря. С. 1.

Журавлев А.Л., Юревич А.В. Психологические факторы коррупции. *Прикладная юридическая психология.* 2012. № 1. С. 8–21.

Китова Д.А. Представления личности о социальных последствиях коррупции. *Институт психологии Российской академии наук. Социальная и экономическая психология*. 2019. Т. 4. № 1 (13). С. 155–190.

Лоренц К. Агрессия, или Так называемое зло. М.: АСТ, 2017.

Лоренц К. Оборотная сторона зеркала. М.: Республика, 1998.

Магомедов К.О. Профессиональное состояние кадров государственных гражданских служащих, проблемы профессионального развития и кадровые процессы в органах государственной власти и управления РФ: Отчет мониторингового социологического исследования. М.: РАНХиГС, 2013.

Мамедов Н.М. Исторический процесс и концепция устойчивого развития. *Век глобализации.* 2010. № 2 (6). С. 33–46.

Мамедов Н.М. Экологическая проблема и технические науки (философско-методологические аспекты). Баку: Элм, 1982.

Оруджев З.М. Природа человека и смысл истории. М.: URSS, 2009.

Островский А.Н. Избранные пьесы. М.: Гос. изд-во детской литры, 1959.

Повестка дня на 21-й век: конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро / ООН. [Б. м.: б. и., 1992].

Социально-психологические исследования коррупции / Отв. ред.: А.Л. Журавлев, Д.А. Китова, В.А. Соснин. М.: Институт психологии РАН, 2017.

Ясперс К. Смысл и назначение истории. 2-е изд. М.: Республика, 1994.

References

Borshchevsky G.A., Makhov E.N. Personality evaluation and competency assessment of heads of the executive authorities of Moscow: sociological study report. Moscow: MGUU Pravitel'stva Moskvy, 2011. In Russian

Vannovskaya O.V. Psychology of corrupt behavior of civil servants: monograph. Saint Petersburg: Knizhnyy dom, 2013. In Russian

Vasilyeva E.A. Professional activities of civil servants: a competency-based approach. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Sotsiologiya*. 2019. Vol. 12. No. 4. P. 329–349. https://doi.org/10.21638/spbu12.2019.403. In Russian

Darwin Ch., Ekman P. The expression of the emotions in man and animals. 4th edition. Moscow; Saint Petersburg [et al.]: Piter, 2013. In Russian

Egorov I. There will be no untouchables: Prosecutor General Igor Krasnov - on new ways to fight corruption. *Rossiyskaya gazeta*. 2020. No. 8331. December 9. P. 1. In Russian

Zhuravlev A.L., Yurevich A.V. Psychological factors of corruption. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya*. 2012. No. 1. P. 8–21. In Russian

Kitova D.A. Personality representations about social manifestations of corruption. *Institut psikhologii Rossiyskoy akademii nauk. Sotsial'naya i ekonomicheskaya psikhologiya*. 2019.Vol. 4. No. 1 (13). P. 155–190. In Russian

Lorenz K. Aggression, or the so-called evil. Moscow: AST, 2017. In Russian

Lorenz K. The reverse side of the mirror. Moscow: Respublika, 1998. In Russian

Magomedov K.O. Professional condition of personnel of state civil servants, the problems of professional development and personnel processes in the bodies of state power and administration of the Russian Federation: report of the monitoring sociological research. Moscow: RANKhiGS, 2013. In Russian

Mamedov N.M. Historical process and the concept of sustainable development. *Vek globalizatsii.* 2010. No. 2 (6). P. 33–46. In Russian

Mamedov N.M. Environmental issues and technical sciences (philosophical and methodological aspects). Baku: Elm, 1982. In Russian

Orudzhev Z.M. Human nature and the meaning of history. Moscow: URSS, 2009. In Russian

Ostrovsky A.N. Selected Plays. Moscow: Gosudarstvennoye izdatel'stvo detskoy literatury, 1959. In Russian

Agenda 21: United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro. UN. [B. m. : b. i.], 1992. In Russian

Socio-psychological research on corruption / Ed. by: A.L. Zhuravlev, D.A. Kitova, V.A. Sosnin. Moscow: Institut psikhologii RAN, 2017. In Russian

Jaspers K. The meaning and purpose of history. 2nd edition. Moscow: Respublika, 1994. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-65-72

Научно-практический журнал как территория смыслов

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА БАРАНОВА, доктор политических наук, профессор кафедры медиалогии Белорусский государственный университет (Республика Беларусь, 220004, Минск, ул. Кальварийская, 9). E-mail: baranovaev@bsu.by

Аннотация: В статье исследуются коммуникативные возможности научно-практического журнала в репрезентации явлений и событий как разъясняющей их смысловое значение. Применяются методики контент-анализа содержания публикаций через их смысловой контекст. Заложенная изначально интерпретация реальности порождает смысловой диалог читателя с создателем текста. Такая форма текстовой интерактивности позволяет получить не только количественные, но и качественные результаты анализа. В качестве объекта анализа избран белорусский научно-практический журнал «Проблемы управления». Как показал анализ, смысловой контекст опубликованных статей раскрывает вектор социального развития, ориентированный на повышение активности самого населения и его ответственности за качество жизни. Автор систематизирует обнаруженные в интерпретациях смысловые акценты. Они рассматриваются в единстве трех аспектов. Социализация экономических преобразований прочитывается как развивающая креативность и предприимчивость производителей. Модификации социальной политики понимаются как формирующие человеческий капитал и нацеливающие каждого на личностную эффективность. Социальный диалог расценивается как формат гражданского участия в системе государственного управления. Именно в таком контексте воспринимается поставляемое журналом научное знание об адаптации белорусского общества к переменам и вызовам времени. Все это позволяет автору статьи квалифицировать происходящие в стране процессы в качестве вторичной социализации, в ходе которой общество приобретает новые черты, не утрачивая своих базовых характеристик. В свою очередь, деятельность периодического издания можно определить как имеющую инклюзивный характер: журнал интегрируется в управленческий процесс посредством разъяснения читателю смыслов выдвинутых государством ориентиров.
Ключевые слова: научно-практический журнал, смысловой контекст, коммуникация, социально ориентированная политика, инновационное развитие

Статья поступила в редакцию 12 марта 2021 года.

Баранова Е.В. Научно-практический журнал как территория смыслов. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 65–72.

SCIENTIFIC AND PRACTICAL JOURNAL AS TERRITORY OF MEANINGS

ELENA VLADIMIROVNA BARANOVA, Doctor of Sci. (Political Sciences), Professor of the Department of Mediology Belarusian State University (9, Kalvariyskaya st., Minsk, 220004, Republic of Belarus). E-mail: baranovaev@bsu.by

Abstract: The article examines the communicative capabilities of a scientific and practical journal to describe phenomena and events, as well as explaining their semantic meaning. The author uses methods of content analysis of publications through their semantic context. Initially, the embedded interpretation of reality gives rise to a semantic dialogue between the reader and the creator of text. This form of text interactivity allows to obtain not only quantitative but also qualitative analysis results. The Belarusian scientific and practical journal “Problems of Management” was chosen as the object of analysis. As the analysis has shown, the semantic context of the published articles shows the direction for social development aimed at increasing the activity of the population and its responsibility for the quality of life. The author systematizes the semantic accents found in the interpretations. They are considered as a unity of three aspects. Socialization of economic transformation is understood as the creativity and entrepreneurial spirit among producers. Social policy modifications are considered to stimulate human capital and direct everyone towards personal effectiveness. Social dialogue is regarded as a format of civic participation in the public administration system. In this context, the scientific knowledge provided by the magazine about the adaptation of Belarusian society to the changes and challenges of time is perceived. This allows the author to qualify the processes taking place in the country as secondary socialization, during which society acquires new features without losing its basic characteristics. In turn, the activities of the journal can be defined as having inclusive nature: the journal is integrated into the management process by explaining to the reader the meanings of the guidelines set by the state.
Keywords: scientific and practical journal, semantic context, communication, socially-oriented policy, innovative development

The article was received on March 12, 2021.

Baranova E.V. Scientific and practical journal as territory of meanings. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 65–72.

Введение

В условиях современного информационно-коммуникационного взаимодействия политика государств в подавляющем объеме воспринимается обществами посредством медиаструктур, которые сами вносят значительный вклад в конструирование *картины мира*. В частности, Г. Алмонд [Сравнительная политология…, 2002], Н. Винер [Wiener, 1989], Т. Парсонс [Parsons, 1949] посвятили свои работы основам анализа политических систем и определению места и роли информационных процессов в их развитии. П. Лазарсфельд рассматривал политическую коммуникацию во взаимосвязи с массовой коммуникацией [Лазарсфельд, Мертон, 1999. С. 138–149]. Характерно мнение М. Кастельса о том, что посредством «*информационных кодов*», «представительских имиджей» современный человек воспринимает и оценивает политические институты, ориентируется в своем выборе[1].

В свою очередь, П. Бурдье отмечал необходимость развивать кибернетическое или семиологическое видение, которое превращает коммуникативные отношения в «отношения смыслов» [Бурдье, 2005. С. 242]. С этим коррелирует понимание Н. Луманом современного общества как мира «разносмысловых текстов» [Luhmann, 1991]. В «кодификации» актуальных для общества смыслов, с нашей точки зрения, во многом состоит потенциал современной медиадеятельности.

Считается, что репрезентация реалий в медиатексте адекватна им в той мере, в которой отражает их смысловое содержание. Через понимание смыслов текстового сообщения достигается адекватность восприятия адресатом коммуникативных намерений автора. Одновременно смысловая интерпретация во многом детерминируется фоновыми знаниями участников информационного взаимодействия (с учетом их менталитета, ценностного строя, типа культуры). Именно в такой взаимосвязи формируется знание как «устойчивая и воспроизводимая согласованность познающего и познаваемого» [Дмитриев, 2003. С. 12]. При этом в современных исследованиях все более актуализируется то обстоятельство, что коммуникативный эффект информации в значительной мере обеспечивается каналом, через который она передается. Нас заинтересовали коммуникативные возможности научно-практического журнала в передаче информации как адекватного знания, раскрывающего основные смыслы внутриполитического курса государства.

Для анализа был избран ежеквартальный журнал «Проблемы управления» – издание Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Авторские методики состояли в исследовании смысловой нагрузки публикаций через информационный контекст. В широком плане о контексте можно говорить как о смысловой интерпретации текстов (событий, явлений), активизирующей их восприятие. В каком-то отношении обозначенная нами связь коррелируется с замечанием М. Мравинского о том, что «атмосфера» (опуса) может сказать даже больше, чем сам текст[2].

Так, количественный анализ публикационного массива журнала «Проблемы управления» периода последнего десятилетия показал, что около 40 % публикаций в той или иной мере несли в себе социально-гуманитарную смысловую нагрузку. Это становится понятным, если видеть в текстах интерпретацию социальной реальности.

Социальные смыслы белорусского пути развития

В Беларуси социальные приоритеты внутригосударственной политики, с нашей точки зрения, в значительной мере детерминированы ментальностью общества. Здесь усматривается формат рациональности, в котором жесткий (как исключающий ненужные взаимосвязи) контроль над поведением системы управления способствует кристаллизации запросов социальной среды. Опыт упорядоченного таким образом и предсказуемого социального взаимодействия конструирует общие смысловые контексты.

Корни уходят в «отраженный» формат: самоорганизацию белорусского общества для выхода из тупика начала 1990-х годов, когда формально провозглашенный статус государственного суверенитета не наполнялся содержанием самостоятельного развития страны. Внимание общества переключилось на задачу самосохранения перед лицом тотального кризиса. В государстве большинство населения хотело видеть независимую от политических партий суверенную верховную власть, необходимую для существования самого общества [Ротман и др., 1993. С. 53], люди исходили из того, что именно правительство в ответе за материальное обеспечение и условия жизни населения[3].

Таким образом, стратегия реформ в условиях становления суверенитета страны детерминировалась вектором социальных запросов: на эффективность государственного участия, на преодоление «ножниц» в доходах населения, на повышение уровня и качества жизни. Государство брало на себя доминирующую роль в проведении социально ориентированной политики, что коррелировало с ориентирами белорусского общества. Говоря формальным языком, во внимание берутся действия системы управления, отвечающие на запросы социальной среды, а также реакция среды на действия системы.

Системная поддержка государством населения отчетливо отражена в программных документах социально-экономического развития всего периода независимости Беларуси. При объявленной экономической модернизации речь идет о работе органов госу-

1 *Кастельс М.* Могущество самобытности. https://studfiles.net/preview/3148062/

2 Беседы с Мравинским. http://www.aveclassics.net/news/2019-04-7-8242

3 Людзі баяцца голаду, грамадзянскай вайны і эканамічнай небяспекі. *Звязда*. 1995. 18 ліпеня.

дарственного управления в интересах человека, для удовлетворения его потребностей; концепт «государство – для человека» становится основополагающим. При этом важно, что уже в Программе социально-экономического развития на 2011–2015 годы[4] артикулируется еще один аспект – «усиление ответственности самого человека за уровень этих благ».

Здесь следует отметить, что лексика любого текста, включая тексты документов, содержит объективный отпечаток времени их написания (в частности, в работах Р. Фаулера «язык» рассматривается как один из видов социальной практики). Неслучайно, что в материалах, подготовленных в указанный период Информационно-аналитическим центром при Администрации Президента Республики Беларусь, появляется формулировка «новое лицо Беларуси»[5]. Объявленная государством экономическая модернизация по мере своего развития требовала повышения самоокупаемости предприятий, стратегического партнерства с бизнесом, проявления экономической инициативы и предприимчивости населения как одной из форм его ответственности за свою судьбу. И общественное мнение в стране «качнулось» тогда в сторону экономических преобразований.

Одновременно социологические опросы показали противоречивость в адаптационном поведении определенной части социальных групп и индивидов. При этом получать «хорошие деньги» хотели бы все без исключения: 98,6 % рабочих, 97,6 % предпринимателей и даже 88,6 % неработающих, – 50 % населения предпочитало пусть скромный, но гарантированный (государством) заработок[6]. Продолжались «упования» на государственный патернализм; на государственные гарантии ориентировались даже те, кто являлся противником «уравниловки» в доходах. Судя по материалам социологического опроса, проведенного спустя десять лет (в 2014 году) научно-исследовательским институтом Академии управления при Президенте Республики Беларусь, 19,9 % продолжало считать, что «государство должно обеспечить достойную жизнь человеку»[7].

В 2016–2020 годах государством все более актуализировались не только возрастающая роль науки и широкое внедрение информационных технологий, но и формирование инновационного сознания как адаптационной способности общества к переменам и вызовам времени[8]. Не преодолев рефлексии общественного запроса на государственную ответственность за частную жизнь, невозможно было высвободить предприимчивость и инициативу в самом человеке и в целом обеспечить заданные темпы инновационного развития страны. А опасность отставания в условиях развертывающейся в современном мире «великой битвы за талант» таила бы в себе неизбежные риски.

Важно, что разрешение указанного противоречия в Беларуси началось при сохранении социализации экономических реформ посредством постепенного перехода населения от культуры потребления к культуре участия. То есть можно говорить об актуальном векторе социального развития, стимулирующем предприимчивость и инициативу социальной среды. Одновременно это раскрывает диалоговое окно между государством и обществом. И многое из того, что ставит в заслугу себе Беларусь, по итогам последних пяти лет (участие в интеграционных объединениях, бесперебойная работа традиционных отраслей промышленности, формирование инновационных отраслей и технологий, укрепление логистического потенциала, эффективность здравоохранения даже в условиях пандемии) реализовалось в контексте государственно-общественного взаимодействия.

Политические деструкции после президентских выборов 2020 года можно охарактеризовать как попытку внешнего воздействия на «макромасштабное поведение системы» [Пригожин, 1991. С. 46–52]. И поскольку стабильность социально-политической системы в Беларуси детерминирована в значительной мере устойчивостью внутренней политики, то именно ее социальные смыслы призваны оставаться платформой для консолидации белорусского социума.

Так, ключевым в работе Шестого Всебелорусского народного собрания, состоявшегося в феврале 2021 года, вновь явился тезис о том, что люди – главный ресурс и ориентир в достижении поставленных целей. Внимание СМИ сразу привлекло, что этот тезис развивался во взаимосвязи двух аспектов: равных стартовых условий для успешности каждого при одновременной ответственности каждого за судьбу своей страны[9]. В данном отношении социальный контекст, как своего рода «информационный код» преобразований, происходящих в стране, становится важнейшим смыслом выступлений белорусских медиа.

Анализ опубликованных статей через смысловой

4 Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы. https://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31100136

5 Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. Программа социально-экономического развития страны на 2011–2015 годы – новое лицо Беларуси (для информационно-пропагандистских групп). Информационный материал. 2010. № 11(83).

6 Кто он – наш герой? Союз Беларусь – Россия. 2007, 31 мая.

7 Акт о внедрении результатов социологического опроса по теме: «Социальное самочувствие как фактор оптимизации управления и самоуправления». Минск: Администрация Первомайского района, 2014.

8 Вместе – за сильную и процветающую Беларусь! Обращение участников Пятого Всебелорусского народного собрания к соотечественникам. *Советская Белоруссия*. 2016. 24 июня.

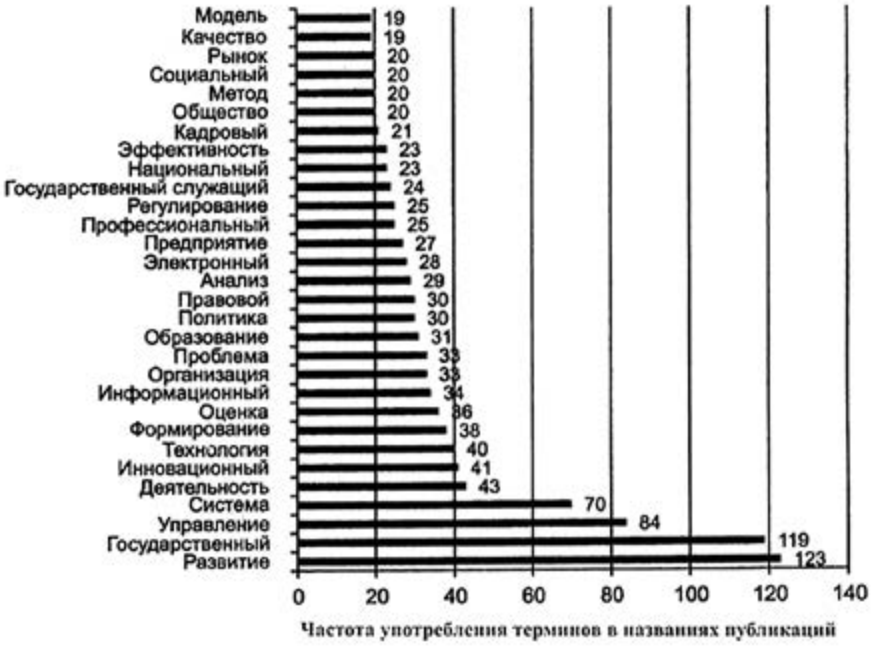
9 Лукашенко: какие бы мы ни ставили цели, главным ориентиром остаются люди. www.belta.by/president/view/lukashenko-kakie-by-my-ni-stavili-tseli-glavnym-orientirom-ostajutsja-ljudi-428148-2021

контекст позволил рассмотреть ее в трех основных направлениях:
– социализация экономических преобразований;
– модернизация социальной политики;
– развитие государственно-общественного диалога.

Количественные показатели анализа коррелируют с качественными характеристиками журнальных публикаций.

Рисунок 1. Термины, наиболее часто используемые в публикациях штатных работников Академии управления в 2016 году [Жилинский, Ивановский, 2017. С. 7]

Figure 1. The terms most frequently used in publications of staff employees of the Academy of Management in 2016 [Zhilinsky, Ivanovsky, 2017. P. 7]



Социально обозначенный контекст публикаций журнала

Прежде всего примечательна актуализация социального контекста различными участниками информационного взаимодействия. Так, например, был осуществлен мониторинг терминологического словаря в заглавиях научных статей, подготовленных сотрудниками Академии управления. По его результатам, одним из наиболее востребованных авторами терминов оказалось слово «социальный» (**рисунок 1**).

В цикле статей, опубликованных в журнале в тот же период, раскрыто понимание научно-инновационной деятельности как реализующей интеллектуальный потенциал страны [Шумилин, 2014. С. 15; Шумилин, 2015. С. 33–34; Шумилин, 2017. С. 83; Шумилин, 2018. С. 4–8][10]. По мнению руководителей и специалистов предприятий производственной сферы, отраженному в опубликованных опросах 2012 и 2019 годов, успех модернизации предопределяет прежде всего человеческий фактор [Петрович, Вайцехович, Дворкин, 2019. С. 42].

Социализация экономического развития усматривается и в расширении конкурентной рыночной среды, если видеть смыслы рынка в высвобождении инициативы и предприимчивости самого производителя. Представленные в журнале материалы контент-анализа белорусских печатных изданий позволяют оценить и адаптационную способность экономического пространства к новым экономическим условиям, и подготовленность СМИ к их освещению. Так, в рассмотренных текстах все чаще встречались понятия «конкурентоспособность», «самофинансирование», «самоокупаемость» [Баранова, 2012. С. 104].

Особенности адаптации к экономическим реформам различных групп населения отразились в социальной стратификации белорусского общества на этапе формирования многоукладной экономики. Примечательна детализация ее социологами по статусному признаку. Так, например, были идентифицированы две группы, включающие в себя основную часть населения: «средний» и «базовый» слой. В первый вошли военнослужащие, квалифицированные специалисты производственной и непроизводственной сфер, руководители среднего звена, представители бизнеса. Ко второму социологи отнесли рабочих, крестьян, «рядовых специалистов», студентов, домохозяек, пенсионеров. Субъективная оценка респондентами состояния своей материальной обеспеченности говорит о постепенном расширении в белорусском обществе «среднего класса» [Баранова, 2016. С. 75].

Отмеченное соотносится с выводом экспертов о том, что в целом население позитивно воспринимает рыночные механизмы и что этому способствует характер проводимой в Беларуси социальной политики, которая сдерживает рост экономического неравенства в обществе [Таранова, 2014. С. 113].

Модернизацию традиционных направлений социальной политики журнал «Проблемы управления» рассматривает в контексте повышающихся запросов населения. Так, в 2012 году эксперты называли знаменательным сам факт того, что уровень занятости населения в стране – один из самых высоких среди государств СНГ [Морова, 2012. С. 78]. В условиях перехода к инновационной экономике аналитики заостряют вопрос об обеспечении *достойной занятости*

10 Во внимание берутся научные статьи председателя Государственного комитета по науке и технологиям, доктора экономических наук, доцента А.Г. Шумилина.

Рисунок 2. Спрос и предложение на рынке труда Республики Беларусь

Figure 2. Supply and demand in the labor market of the Republic of Belarus

как способа реализовать креативный потенциал человека. Ее синергетичность исследуется во взаимосвязи экономического и социального факторов, что обусловливает:

– возможность удовлетворить потребность человека в эффективном труде;

– выбор вида занятости (исходя из способностей и компетенций человека);

– экономическую справедливость при оплате труда и др. [Лутохина, 2016. С. 84; Лутохина, 2019(b). С. 39].

Представленные в журнале результаты мониторинга спроса и предложения на рынке труда Беларуси проявили повышающийся уровень взыскательности экспертных оценок. Несмотря на то, что «человек все большую значимость стал придавать… содержанию труда» [Лутохина, 2018(b). С. 23], аналитиков обеспокоила «рассогласованность спроса и предложения на рынке труда» [Лутохина, 2018(a). С. 72]. По их мнению, данная тенденция характерна в целом для мирового развития. Соответственно, высказывалось мнение о том, что «многофакторные векторы трансформации рынка труда и занятости, формирующиеся под влиянием и внутренних, и внешних условий, с учетом масштабности их последствий требуют в нашей стране особого внимания со стороны науки и государства» [Лутохина, 2018(a). С. 73; Лутохина, 2019(b). С. 39] (**рисунок 2**).

Рассматривая проблему занятости на селе, эксперты разрабатывают подходы к выравниванию условий проживания и уровня доходов в городской и сельской местности [Ермоленков, 2020. С. 65–72].

Социологи, в свою очередь, рассматривают иерархию карьерных ориентаций белорусов как систему смыслов, в которой проявляется сочетание профессиональных устремлений с практическим опытом и активностью в жизни. Как показали результаты соцопросов, молодежь ориентирована прежде всего на стабильное место работы (26,7 %), интеграцию стилей жизни, то есть сбалансированность семейной жизни, карьеры и саморазвития (25,0 %), менеджмент как интеграцию усилий коллектива и ответственность каждого за конечный результат работы (20,0 %) [Смолячкова, 2016. С. 82]. Целевой группой респондентов были представители различных профессий с высшим образованием в возрасте 22–23-х лет. Приведенные цифры одновременно отражают взгляд на образовательный процесс как формирующий личностный строй человека.

Проблемы организации образовательного процесса, особенно на уровне высшего образования, связаны во многом с поиском его оптимальной модели: модернизации при сохранении отечественной традиции. Одновременно в журнальных публикациях исследуется перспектива «инклюзивного образования в контексте трех основных компонентов устойчивого развития – экономического, социального и экологического» [Ачаповская, 2018. С. 51]. Рассматривается понятие экспорта образовательных услуг [Калинин, 2019. С. 77]. Острота дискуссий мотивирована запросами общества на современный уровень знаний: по данным ЮНЕСКО, наша страна заняла «четвертое место в мире по количеству людей, получающих среднее специальное, высшее и послевузовское образование в расчете на 10 тыс. человек, опережая такие высокоразвитые государства, как Финляндия, Швеция, Норвегия, Австрия, Франция» [Кочанова, 2016. С. 17][11]. Таким образом, в условиях инновационного развития, образование расценивается как инвестиции в интеллектуальный капитал Беларуси.

В качестве инвестирования в человеческий капитал экспертами исследуется организация здравоохранения. В опубликованных статьях подчеркивается его социальный аспект. При этом спорт рассматривается как социальный феномен [Рысюкевич, 2020. С. 100–108]. Одновременно указывается на то, что состояние здоровья человека зависит от уровня его материальной обеспеченности, наличия социальной поддержки и др. Со сказанным коррелирует исследование системы мер по созданию безбарьерной среды для людей с инвалидностью [Милькота, Тимошенко, 2018. С. 61]. В публикациях отражаются как результативность проделанной работы (средний оценочный балл доступности и качества оказанных услуг был выше среднего), так и нерешенные вопросы.

То есть избранный редакцией журнала контекст анализа реализации социальной политики – суть установка на соответствие ее современным социальным стандартам. Такой подход важен, на наш взгляд, с учетом того, что современные приоритеты населения произрастают из его традиционных жизненных ценностей.

11 Статистические данные почерпнуты из статьи Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь Н.И. Кочановой в период ее работы в должности заместителя Премьер-министра Республики Беларусь.

Аксиологический контекст публикаций раскрывает запоминающиеся черты белорусской ментальности. Упоминается, к примеру, что среди героев белорусской литературной классики были скрипач, сельский учитель, врач. Приводятся ответы респондентов на вопрос социологов: «На что вы готовы затратить значительную для вас сумму денег?». Большинство опрошенных готовы были их внести на образование детей, поддержание своего здоровья, помощь родственникам. На вопрос «Какие качества необходимо воспитывать у детей в семье?» респонденты наиболее часто отвечали: «любовь и уважение к родителям, старшим (76,6 %); доброта, душевность, отзывчивость (65,5 %); порядочность, честность (53,8 %)» [Котляров, 2019. С. 18]. В контексте своих ментальных установок белорусы оценивают и деятельность государства, что на философском уровне квалифицируется как национально-государственная идентичность («я – мы») [Чуешов, Еськевич, Жмакина, 2020. С. 109].

Ценностные ориентиры белорусов и социализация управления

Соответствие качества жизни ценностному строю белорусов и уровню их современных запросов измеряется экспертами через индикатор социального самочувствия. Состояние социального самочувствия, в свою очередь, расценивается как отражающее уровень социальной стабильности [Таранова, 2014. С. 109] и продуктивности управленческой деятельности.

Проблемную зону расширяют показатели социологического опроса, отражающие абстрагированное отношение некоторой части населения к происходящему в стране и окружающем мире [Котляров, 2019. С. 17]. И это заостряет задачу формирования в общественной среде активистского типа культуры как основного контекста становления инновационного общества.

Преодоление патернализма в управленческих процессах через воспитание в населении «культуры участия» журнал рассматривает в контексте государственно-общественного диалога. Форматы «диалогового окна» моделируются авторами публикаций в многоуровневом измерении.

В условиях экономической модернизации актуализируется государственно-частное партнерство. Предпосылки внедрения и развития механизмов ГЧП в Беларуси отражены в Законе «О государственно-частном партнерстве». И эксперты, и практики высказывают убежденность в том, что оно способно приносить пользу государству, развивать бизнес, а главное – осуществляться в интересах самого населения [Лутохина, 2019(а). С. 11–20].

На уровне гражданского общества исследуются механизмы его взаимодействия с органами государственной власти и управления в пространстве публичной политики [Побережная, Слуцкая, 2018. С. 130]. Рассматривается работа молодежных парламентов как форма реализации права молодежи на участие в политическом, социальном, экономическом и культурном развитии государства [Павловская, 2018. С. 139]. Анализируются особенности политической социализации молодежи, ее участия в решении встающих задач [Винник, 2019. С. 77–84].

Эффект обратной связи между обществом и государством раскрывается журналом на примере деятельности органов самоуправления. Опыт работы старейшин погружает читателя в атмосферу белорусской глубинки: «На их счету много практических дел по благоустройству населенных пунктов… Ими осуществляется контроль за работой автомагазинов… состоянием уличного освещения, решаются вопросы пожарной безопасности, закупки молока и молодняка крупного рогатого скота, обеспечения населения питьевой водой, организации его транспортного обслуживания…» [Терентьев, 2017. С. 10].

В научных публикациях отмечается важность «оптимальных и эффективных средств и методов социального управления, адекватных сложившимся экономическим, политическим, социокультурным, социально-бытовым и иным условиям развития страны» [Бабосов, 2018. С. 7]. Исследуются социокоммуникативные особенности сетевого управления в ситуации конфликта [Ваньковская, 2020. С. 80–83], подчеркивается, что эффективность коммуникативного взаимодействия между субъектом и объектом управления увеличивается посредством информационного обмена [Молоткова, 2014. С. 106–107; Резанова, 2015. С. 89].

Тенденции социализации управленческих процессов в современный период квалифицируется, по сути, как доминанта современной управленческой культуры, а инновационная модель социально-экономического развития страны – как базирующаяся на коммуникативной основе[12]. При этом роль информационной составляющей в социально-экономической стратегии развития соотносится с важнейшими аспектами управленческой деятельности [Мясникович, Бодак, Панькова, 2016. С. 7–8].

Выводы

Научная основа смысловых интерпретаций, заложенных в публикациях журнала их авторами, обеспечивается следующими исследовательскими методиками:
– мониторингом общественного мнения на основе социологической статистики;
– сравнением экспертных оценок;
– анализом подходов к управлению социальной сферой через индикатор социального самочувствия;
– моделированием государственно-общественного диалога, развивающего коммуникативные способности общества.

В авторский инструментарий включались также практики медийной деятельности, прежде всего

12 Данные подходы составляют концепцию в научных работах доктора экономических наук, профессора, члена-корреспондента НАН Беларуси М.В. Мясниковича.

конструирование желаемого образа и интеракция с читательской аудиторией как участником научно-исследовательского процесса. Перечисленное в определенной мере коррелирует с построением «зеркального “Я”» (Ч. Кули), которое состоит их трех элементов: нашего восприятия, как мы смотрим на других; нашего восприятия их мнения по поводу того, как мы смотрим; наших чувств по поводу этого мнения.

В итоге в журнальном массиве воссоздается контекст «социального» как «информационного кода» (М. Кастельс) белорусского пути развития. А смысловое разъяснение процессов, происходящих в Беларуси в течение последнего десятилетия, позволяет нам квалифицировать их в качестве вторичной социализации, в ходе которой общество приобретает новые черты, не утрачивая своих базовых ориентиров и характеристик.

В условиях сегодняшних реалий актуализируемый журналом социальный контекст в его широком смысле может стать тем «интегральным свойством» социально-политической системы, которое сохранит единство страны и послужит развитию в ней гражданского общества. Одновременно это раскрывает, на наш взгляд, инклюзивный потенциал медиадеятельности: журнал интегрируется в управленческий процесс через разъяснение читателю смыслов выдвинутых государством ориентиров.

Литература

Ачаповская М.З. Инклюзивное образование и устойчивый рост как приоритетные направления инновационного развития национальной экономики. *Проблемы управления.* 2018. № 2. С. 51–58.

Бурдье П. Социальное пространство: поля и практики / пер. с фр. СПб.: Алетейя; М.: Ин-т эксперимент. социологии, 2005.

Ваньковская Ю.Л. Социокоммуникативные особенности сетевого управления в ситуации конфликта. *Проблемы управления.* 2020. № 1. С. 80–83.

Винник А.С. Социологический подход к оценке эффективности политической социализации молодежи в Республике Беларусь. *Проблемы управления.* 2019. № 2. С. 77–84.

Ермоленков В.В. Подходы к решению проблем занятости на сельских территориях. *Проблемы управления.* 2020. № 4. С. 65–72.

Жилинский М.Г., Ивановский А.В. О некоторых тенденциях развития научных исследований в Академии управления при Президенте Республики Беларусь. *Проблемы управления.* 2017. № 4. С. 5–15.

Калинин А.В. Понятие, сущность и структура экспорта образовательных услуг. *Проблемы управления.* 2019. № 1. С. 77–81.

Котляров И.В. Родина и народ как нравственные императивы патриотизма: социологический дискурс. *Проблемы управления.* 2019. № 2. С. 15–24.

Кочанова Н.И. Непрерывное профессиональное образование – в основу эффективной работы кадров в сфере государственного управления. *Проблемы управления.* 2016. № 1. С. 16–18.

Лазарсфельд П., Мертон Р. Массовая коммуникация, массовые вкусы и организационное социальное действие // Массовая коммуникация в современном мире: методология анализа и практика исследований. М., 1999.

Лутохина Э.А. Глобальные тренды современного рынка труда и занятости как вызовы для экономики Беларуси. *Проблемы управления.* 2018(a). № 1. С. 70–74.

Лутохина Э.А. Государственное регулирование инновационного развития на основе формирования новой модели работника и достойной занятости. *Проблемы управления.* 2016. № 5. С. 81–84.

Лутохина Э.А. Государственно-частное партнерство: векторы развития в условиях формирования информационно-цифровой экономики. *Проблемы управления.* 2019(a). № 1. С. 11–20.

Лутохина Э.А. Занятость и рынок труда как глобальная проблема современной экономики. *Проблемы управления.* 2019(b). № 2. С. 35–40.

Лутохина Э.А. Развитие мотивационного управления инновационной активностью персонала в условиях перехода к шестому технологическому укладу. *Проблемы управления.* 2018(b). № 4. С. 23–27.

Милькота Н.В., Тимошенко И.В. Развитие механизмов обеспечения доступной среды как условие повышения качества жизни людей с инвалидностью. *Проблемы управления.* 2018. № 3. С. 60–64.

Молоткова С.В. Коммуникации как инструмент формирования корпоративной культуры предприятия. *Проблемы управления.* 2014. № 3. С. 105–109.

Морова А.П. Социальная политика государства. *Проблемы управления.* 2012. № 2. С. 75–80.

Мясникович М.В., Бодак А.Н., Панькова С.В. О некоторых новых подходах к модернизации экономики. *Проблемы управления.* 2016. № 5. С. 5–8.

Павловская В.В. Молодежный парламент как форма реализации конституционных прав и обязанностей молодежи. *Проблемы управления.* 2018. № 3. С. 138–144.

Петрович М.В., Вайцехович Е.С., Дворкин Д.А. Модернизация и инновации: проблемы и социально-профессиональные оценки. *Проблемы управления.* 2019. № 3. С. 40–48.

Побережная О.Е., Слуцкая Л.В. Механизмы государственно-частного взаимодействия в формировании общественной политики в Республике Беларусь. *Проблемы управления.* 2018. № 2. С. 130–134.

Пригожин И. Философия нестабильности. *Вопросы философии.* 1991. № 6. С. 46–52.

Резанова Е.В. Социальный капитал организации как фактор мотивации государственных служащих: социологический анализ. *Проблемы управления.* 2015. № 2. С. 86–89.

*Рысюкевич Н.*С. Спорт как социальный феномен (социологический конструкт). *Проблемы управления.* 2020. № 3. С. 100–107.

Смолячкова Ю.А. Карьерные ориентации молодых специалистов: проблемы и перспективы. *Проблемы управления.* 2016. № 1. С. 80–83.

Таранова Е.В. Социально-экономическая дифференциация в современном белорусском обществе. *Проблемы управления.* 2014. № 4. С. 109–113.

Чуешов В.И., Еськевич К.Р., Жмакина Т.В. О современной диалектике белорусской национально-государственной идентичности. *Проблемы управления.* 2020. № 3. С. 108–114.

Шумилин А.Г. Инновации – основной источник экономического роста. *Проблемы управления.* 2017. № 1. С. 80–85.

Шумилин А.Г. Инновационное предпринимательство – один из приоритетов государственной инновационной политики Республики Беларусь на 2016–2020 годы. *Проблемы управления.* 2018. № 2. С. 4–8.

Шумилин А.Г. Новые подходы к управлению инновационной сферой в Республике Беларусь. *Проблемы управления.* 2014. № 1. С. 14–18.

Шумилин А.Г. Реализация потенциала отечественной науки для инновационного развития Республики Беларусь. *Проблемы управления.* 2015. № 3. С. 33–36.

References

Achapovskaya M.Z. Inclusive education and sustainable growth as priority directions of innovative development of the national economy. *Problemy upravleniya*. 2018. No. 2. P. 51–58. In Russian

Bourdieu P. Social space: fields and practices. Translated from French. St. Petersburg: Aleteya; Moscow: Institut eksperimental'noy sotsiologii, 2005. In Russian

Chueshov V.I., Eskevich K.R., Zhmakina T.V. On the contemporary dialectics of the Belarusian national-state identity in the context of globalization. *Problemy upravleniya*. 2020. No. 3. P. 108–114. In Russian

Ermolenkov V.V. Approaches to solving the problem of employment in rural areas. *Problemy upravleniya*. 2020. No. 4. P. 65–72. In Russian

Kalinin A.V. Concept, essence and structure of export of educational services. *Problemy upravleniya.* 2019. No. 1. P. 77–81. In Russian

Kotlyarov I.V. Homeland and people as moral imperatives of patriotism: sociological discourse. *Problemy upravleniya*. 2019. No. 2. P. 15–24. In Russian

Kochanova N.I. Continuing professional education – the basis of effective work of personnel in the sphere of public administration. *Problemy upravleniya*. 2016. No. 1. P. 16–18. In Russian

Lazarsfeld P., Merton R. Mass communication, popular tastes and organized social action // Mass communication in the modern world: analysis methodology and practice of research. Moscow, 1999. In Russian

Lutokhina E.A. Global trends in modern employment and labor market as challenges for the economy of Belarus. *Problemy upravleniya.* 2018. No. 1. P. 70–74. In Russian

Lutokhina E.A. State regulation of the innovative development based on the formation of a new employee model and decent employment. *Problemy upravleniya*. 2016. No. 5. P. 81–84. In Russian

Lutokhina E.A. Public-private partnership: development vectors in the conditions of forming innovative-digital economy. *Problemy upravleniya*. 2019. No. 1. P. 11–20. In Russian

Lutokhina E.A. Employment and labor market as a global problem of modern economy. *Problemy upravleniya*. 2019. No. 2. P. 35–40. In Russian

Lutokhina E.A. Development of motivational management of personnel innovative activity under conditions of transition to the sixth technological wave. *Problemy upravleniya*. 2018. No. 4. P. 23–27. In Russian

Milkota N.V., Timoshenko I.V. Developing the mechanisms to ensure an accessible environment as a condition for improving the quality of life of people with disabilities. *Problemy upravleniya*. 2018. No. 3. P. 60–64. In Russian

Molotkova S.V. Communication as a tool for forming the corporate culture of a company. *Problemy upravleniya*. 2014. No. 3. P. 105–109. In Russian

Morova A.P. Social policy of the state. *Problemy upravleniya*. 2012. No. 2. P. 75–80. In Russian

Myasnikovich M.V., Bodak A.N., Pankova S.V. Some new approaches to the modernization of economy. *Problemy upravleniya*. 2016. No. 5. P. 5–8. In Russian

Pavlovskaya V.V. Youth parliament as a method of realizing the constitutional rights and obligations of the youth. *Problemy upravleniya*. 2018. No. 3. P. 138–144. In Russian

Petrovich M.V., Vaytsekhovich E.S., Dvorkin D.A. Modernization and innovations: problems and social and professional evaluations. *Problemy upravleniya*. 2019. No. 3. P. 40–48. In Russian

Poberezhnaya O.E., Slutskaya L.V. Mechanisms of public-private interaction in public policy development in the Republic of Belarus. *Problemy upravleniya*. 2018. No. 2. P. 130–134. In Russian

Prigogine I. The philosophy of instability. *Voprosy filosofii*. 1991. No. 6. P. 46–52. In Russian

Rezanova E.V. Social capital of the organization as a factor of motivation of civil servants: a sociological analysis. *Problemy upravleniya*. 2015. No. 2. P. 86–89. In Russian

Rysyukevich N.S. Sport as a social phenomenon (sociological construct). *Problemy upravleniya*. 2020. No. 3. P. 100–107. In Russian

Smolyachkova Yu.A. Career orientations of young specialists: problems and prospects. *Problemy upravleniya*. 2016. No. 1. P. 80–83. In Russian

Taranova E.V. Social and economic differentiation in modern Belarusian society. *Problemy upravleniya*. 2014. No. 4. P. 109–113. In Russian

Shumilin A.G. Innovations as the main source of economic growth. *Problemy upravleniya.* 2017. No. 1. P. 80–85. In Russian

Shumilin A.G. Innovative entrepreneurship as one of the priorities of public innovative policy of the Republic of Belarus (2016–2020). *Problemy upravleniya*. 2018. No. 2. P. 4–8. In Russian

Shumilin A.G. New approaches to managing innovations in the Republic of Belarus. *Problemy upravleniya*. 2014. No. 1. P. 14–18. In Russian

Shumilin A.G. Realizing the potential of science for innovative development of the Republic of Belarus. *Problemy upravleniya*. 2015. No. 3. P. 33–36. In Russian

Vankovskaya Yu.L. Sociocommunicative features of network management in conflict situations. *Problemy upravleniya*. 2020. No. 1. P. 80–83. In Russian

Vinnik A.S. Sociological approach to the evaluation of the effectiveness of political socialization of young people in the Republic of Belarus. *Problemy upravleniya*. 2019. No. 2. P. 77–84. In Russian

Zhilinsky M.G., Ivanovsky A.V. On some trends in the development of scientific research at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus. *Problemy upravleniya*. 2017. No. 4. P. 5–15. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-73-79

Шахматная геополитика

ЛЮДМИЛА ОЛЕГОВНА ТЕРНОВАЯ, **доктор исторических наук, профессор кафедры социологии и управления**
Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет (МАДИ) (Российская Федерация, 125319, Москва, Ленинградский проспект, 64). E-mail: ludmilaternovaya@yandex.ru

Аннотация: Спорт давно стал средством решения задач мировой политики. Одной из первых спортивных игр, блестяще показавших возможность синтеза таких различных на первый взгляд сфер деятельности человека, стали шахматы. В статье рассмотрены история развития шахмат, закономерности и особенности этой интеллектуальной игры через призму геополитических интересов. Автор проводит аналогию мыслительных усилий игроков с деятельностью дипломатов, находит общие черты в стратегии игры и международной политике по отстаиванию государствами своих интересов. Поле шахматной игры предложено рассматривать как поле сражения или геополитическую карту влияния, правила игры на которой устанавливают сильнейшие страны. Соперники демонстрируют силу, выдержку, характер, важные для спорта. Необходимость конструирования множества вариантов этого противоборства легко экстраполируется на социально-политические реалии. Игра смогла отразить значимые для человека образы пространственной и общественной организации, а ее правила – стратегии поведения ведущих социальных акторов. Ценность шахмат высоко осознавалась во времена общественных трансформаций, что проявилось в стремлении не запретить игру как наследие прошлого, а сделать ее символом происходящих перемен. Эту политику проводили и французские революционеры XVIII столетия, и российские большевики в начале XX века. Шахматы при всей открытости турниров проявляют потрясающее сходство с дипломатией, заключающееся в ее закрытости, камерности. По мнению некоторых политологов, стратегическое управление геополитическими интересами можно сравнить с шахматной игрой.
Ключевые слова: международные отношения, геополитика, дипломатия, искусство, шахматы, история, общество

Статья поступила в редакцию 27 августа 2018 года.

Терновая Л.О. Шахматная геополитика. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 73–79.

GEOPOLITICAL CHESSBOARD

LYUDMILA OLEGOVNA TERNOVAYA, **Doctor of Sci. (History), Professor of the Department of Sociology and Management**
Moscow Automobile and Road Construction State Technical University (MADI) (64, Leningradsky prospect, Moscow, 125319, Russian Federation). E-mail: ludmilaternovaya@yandex.ru

Abstract: Sport has long been the means of solving the problems in world politics. One of the first games that showed the possibility of combining different spheres of human activity was chess. The article examines the history of the development of chess, patterns and features of this intellectual game through the prism of geopolitical interests. The author draws an analogy between the mental efforts of the players and the activities of diplomats, finds common features in the strategy of the game and in international politics in defending state interests. It is proposed to consider the field of the chess game as a battlefield or geopolitical map of influence, the rules of the game on which are established by the strongest countries. Opponents demonstrate strength, endurance, and character that are necessary for any sport. The importance of anticipating a variety of options in this rivalry is easily extrapolated to socio-political realities. Chess reflects the images of spatial and social organization that are important to a person, and the rules of the game have much in common with the strategy of behavior of the main actors. Chess was highly valued during times of social transformations; this was manifested in the desire not to ban the game as a legacy of the past, but on the contrary, to make it a symbol of the ongoing changes. This policy was followed by the French revolutionaries of the 18th century and the Russian Bolsheviks at the beginning of the 20th century. Despite the open appearance of confrontation, chess games are well reminiscent of diplomacy, which consists of closeness and seclusion. According to some political scientists, we can easily compare the chess game can with the strategic management of geopolitical interests.
Keywords: international relations, geopolitics, diplomacy, art, chess, history, society

The article was received on August 27, 2018.

Ternovaya L.O. Geopolitical Chessboard. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 3. P. 73–79.

Введение

Искусство шахматной игры при всей открытости турниров проявляет потрясающее сходство с дипломатией. В 2018 году исполнилось два десятилетия первому русскоязычному переводу самой известной книги американского геополитика Збигнева Бжезинского «Великая шахматная доска: главенство Америки и ее геостратегические императивы». Основное внимание автора сосредоточено на стратегии Соединенных Штатов в Евразии, пространство которой Бжезинский сравнивает с шахматной доской. «Евразия, таким образом, представляет собой шахматную доску, на которой продолжается борьба за глобальное господство. Хотя геостратегию – стратегическое управление геополитическими интересами – можно сравнить с шахматами, на евразийской шахматной доске, имеющей несколько овальную форму, играют не два, а несколько игроков, каждый из которых обладает различной степенью власти. Ведущие игроки находятся в западной, восточной, центральной и южной частях шахматной доски» [Бжезинский, 1998. С. 45]. В конце XX столетия эта концепция, в некотором роде повторявшая идеи Хэлфорда Дж. Маккиндера о ценности контроля территории, именуемой Хартлендом, была воспринята как новация. Однако метафора шахматной доски для описания мира появилась чуть ли не сразу же с рождением этой игры.

Геополитическая компонента в истории шахмат

История шахмат уходит в далекое прошлое. Источники позволяют утверждать, что эта игра существует уже более полутора тысяч лет. Появилась в Индии не позднее VI века. Оттуда шахматы распространились сначала в соседние страны, в IX–X веках от арабов попали в Африку и Европу. Шахматы традиционно связываются с военным противостоянием. В цикле валлийских повестей «Мабиногион», который некоторые исследователи датируют XI веком, рассказывается, что пока два короля играли в шахматы на вершине холма, внизу сражались их войска. После того как один из королей выиграл, из долины прискакал гонец с сообщением, что войско другого короля разбито.

В средневековой Европе достаточно быстро шахматную метафору из военной области перевели в общесоциальную [Лучицкая, 2007. С. 269]. Это было связано с развитием городов, ремесел, торговли, появлением университетов. Усложнение социальной структуры требовало логичного и наглядного объяснения правил подчинения и управления. Шахматная доска позволяла представить образ идеального общества. Во второй половине XIII века появляется написанная доминиканским монахом Якопо ди Чессоли «Книга об обязанностях и нравах знати, или О шахматной игре». В ней автор раскрывает причины появления шахмат, которыми стали не только отвлечение от грусти и полезный досуг, но и исправление нравов правителя Вавилона. Ди Чессоли показывает, как с помощью шахмат можно представить идеальное социальное устройство, где каждому, независимо от того, принадлежит ли он к знати или является простолюдином, находится свое место. Книга была переведена на французский, английский, немецкий и голландский языки и разошлась по всей Европе.

Так как в шахматы люди играют очень давно, сохранились самые разнообразные источники об этой практике, в том числе геральдические. О признании роли шахмат в образовании Хорватского государства говорит национальный герб. Его появление в современном виде относится к началу XVI века. Именно тогда представителями Габсбургской династии на герб было помещено изображение щита, состоящего из 25 белых и красных квадратов. Они были выстроены в пять рядов и размещены в шахматном порядке. Расшифровка рисунка предполагала, что пять зубцов короны знаменовали исторические области: Хорватию, Истрию, Далмацию, Дубровник и Славонию. Существует легенда, повествующая о связи квадратов, напоминающих шахматные клетки, на национальном символе Хорватии с шахматной партией, в которой король Светослав Суронья из династии Трпимировичей, правивший в 997–1000 годах, победив венецианского дожа, завоевал мирным путем право на владение рядом земель.

Шахматы представляют собой поле. Его можно рассматривать как поле сражения или увидеть в нем образ пространства, разлинованного и готового к нанесению контуров территорий. Шахматы всегда ассоциировались с картой, на которой велись битвы. Поскольку шахматы являлись своеобразной моделью мира, эту же логику моделирования пространства можно было применять не только к земной поверхности, но и космической. О том, что с помощью карт в прошлом пытались изучать небесную сферу, говорило название игры «Астрономические шахматы» из книги *Libro de los Juegos* («Книга игр»), написанной при короле Альфонсе X Мудром в 1283 году. Семь игроков сражались за круглой доской с концентрическими кругами. Элементами этих шахмат выступали небо, знаки зодиака, планеты.

Взгляды на ту модель мира, которую устанавливали сильнейшие страны, никогда не могли устроить остальных геополитических игроков. В истории известно много примеров того, как в несправедливости обвиняли не государственных деятелей, стремящихся к экспансии, а невинную шахматную игру. Больше всего критиков шахмат было среди лиц духовного звания. Они видели в шахматах буйство страстей, которое сравнивали с «измышлениями дьявола». Одним из первых наложил запрет на эту игру для духовенства католический кардинал Петр Дамиани в 1061 году, издав указ о запрете шахмат для священнослужителей. За ним в критике шахмат последовали другие служители церкви: идеолог чешской Реформации Ян Гус, четвертый великий магистр ордена тамплиеров Бернар де Трембле, французский

епископ Аид Сюлли. Богобоязненные европейские монархи посчитали и для себя необходимым остерегаться шахматных игр.

Однако в 1393 году на Регенсбургском соборе шахматы были исключены из списка запрещенных игр. Это дало возможность европейским игрокам продолжить модификацию игры, в результате к XV веку сложились правила, которые сегодня известны как «классические». Шахматы становятся не просто игрой, помогающей занять время досуга или дающей упражнения для ума, но и средством решения во время партии сложных вопросов, включая дипломатические. Об одной из таких попыток можно узнать из сюжета картины, принадлежащей кисти англо-американского художника Эдварда Харрисона Мэя, «Леди Хау ставит мат Бенджамину Франклину». Название картины отсылает к событиям, которые предшествовали началу Войны за независимость североамериканских колоний (1775–1783). Непосредственно перед развертыванием вооруженной фазы конфликта Англии с ее колониями в 1774 году американский посланник Франклин искал связи в высших лондонских кругах для урегулирования противоречий колоний с английским правительством. Тогда он записал в дневнике, что играл в шахматы с леди Каролиной Хау, сестрой адмирала Ричарда Хау и генерала Уильяма Хау, который впоследствии был назначен главнокомандующим английскими войсками в Северной Америке [Franklin, 1904. P. 443]. Будучи сильным игроком, Франклин считал шахматы полезным инструментом для ведения переговоров. Ему принадлежит небольшая статья о психологии шахматной игры «Нравственность игры в шахматы» [Американские просветители…, 1968. С. 23]. Исследователи творчества Франклина, учитывая эту увлеченность политического деятеля, часто оценивают его дипломатию в шахматных терминах.

В XVIII столетии игра перестает быть камерной и приобретает публичный характер. Наиболее удобным местом для шахматных партий стали стремительно входившие в популярность в Старом Свете кофейни. Доподлинно известно, что одна из первых кофеен в Париже, появившаяся в 1681 году («Café de la Régence»), превратилась в излюбленное место шахматистов. В ней играли в шахматы и участвовали в философских спорах Вольтер, Дидро и Руссо. В 1798 году там сыграл партию Наполеон Бонапарт. Сохранились сведения, что Наполеон играл за особым мраморным шахматным столом, однако неизвестно, какими шахматными фигурами. Казус заключается в том, что вожди Французской революции считали шахматы игрой, защищающей и прославляющей короля. Это в корне противоречило их республиканским убеждениям. Вопрос стоял вообще о полном запрете шахмат как антиреволюционной пропаганды. Игру спас химик и политический деятель новой Франции Луи Бернар Гитон де Морво. Он был депутатом Законодательного собрания и Национального конвента, голосовал за смерть короля Людовика XVI. Но, будучи страстным шахматистом, не мог допустить, чтобы шахматы были репрессированы, как прочие монархические элементы. В защиту игры Гитон де Морво выступил на страницах газеты «Le Moniteur», официального органа французского правительства, публиковавшего отчеты о парламентских дебатах. В его статье, которая появилась 11 ноября 1793 года, были изложены предложения реформы шахматной терминологии. Вместо короля центральной фигурой игры становилось знамя. Остальные фигуры преобразовывались так, что напоминали армию: королеву заменял старший офицер; ладьи – пушки; слонов – легкая кавалерия, драгуны и пешки составляли пехоту. Возрастание значения пешек как шахматных фигур отражало понимание решающей роли народных масс в политических изменениях.

Шахматы настолько точно стали передавать нюансы геополитической обстановки, что даже первая русская шахматная задача, придуманная русским шахматным мастером Александром Дмитриевичем Петровым, называлась «Бегство Наполеона из Москвы в Париж». В книге «Шахматная игра, приведенная в систематический порядок...», которая была издана в начале XVIII столетия, поле «*a*1» изображает Москву, «*h*8» – Париж, черный король – Наполеона, белые кони – русскую кавалерию, диагональ *h*1-*a*8 – реку Березину, при переправе через которую русские могли бы пленить французского императора. Есть легенда, что Петров показал эту задачу графу Милорадовичу, большому любителю шахматной игры. Милорадович так заинтересовался задачей, что решил продемонстрировать композицию матери императора Марии Федоровне. Произошел казус: граф позицию запомнил, однако решение, построенное на маневрах конницы атамана Платова, забыл. Пришлось извиниться перед императрицей и пригласить в Павловск Петрова. Последнему этот случай помог в продвижении по службе. Петров вскоре был назначен тайным советником. Любопытно, что задача «Бегство Наполеона из Москвы в Париж» имеет много общего с баснями Ивана Крылова, построенными на близких аллегориях: «Волк ночью, думая залезть в овчарню, // Попал на псарню…» [Линдер, 1955].

В XIX веке происходит стандартизация правил шахматной игры и начинают устраиваться международные турниры, с 1886 года – уже на звание чемпиона мира. Возвращаясь к «Café de la Régence», следует отметить, что именно этому месту встречи любителей шахмат игра обязана появлением своей музы Каиссы. Специально для посетителей кофейни была переведена на французский язык поэма английского писателя Уильяма Джонса, где рассказывалось, что влюбленный в дриаду Каиссу бог войны Марс сумел добиться взаимности благодаря изобретению шахмат [Шахматы: энциклопедический словарь, 1990. С. 145]. В поэме боги прославляли шахматы как бескровную войну, а напоминание о том, что к созданию

игры причастен бог войны, подчеркивало роль любителей шахмат в установлении и поддержании мира.

Есть некоторая закономерность в том, что ведущие шахматисты мира пытались создать международную организацию прямо накануне Первой мировой войны. Именно в 1914 году были сделаны шаги по основанию Международной шахматной федерации. Реализовать эту идею им помешала война. 20 июля 1924 года была создана Международная шахматная федерация ФИДЕ (Fédération Internationale des Échecs), под эгидой которой с середины прошлого столетия проводится большинство международных соревнований. Ежегодно, начиная с 1966 года, 20 июля проводится Международный день шахмат (International Chess Day). Девиз ФИДЕ «Все мы – одна семья» (Gens una sumus) отражает отсутствие в шахматном мире политических или идеологических споров. Действительно, любителями шахматной игры были и представители левых партий, убежденные революционеры, и консерваторы.

Шахматы и революции, войны, дипломатия

Любая революция, несмотря на кажущуюся спонтанность действий ее участников, на их энтузиазм и самоотверженность, вызревает в обществе постепенно, имеет множество объективных причин и субъективных факторов. Революция, даже вспыхивая стихийно, имеет план. Выработка ее лидерами стратегии революционных действий напоминает шахматную игру. Многие революционеры были страстными любителями шахмат. О причастности к шахматной игре представителей самых разных политических позиций позволяют убедиться фотографии. Эти свидетельства о прошедшем сохранили изображения многих известных персон за шахматной доской. Современная техника позволяет усомниться в достоверности передаваемого, но она же дает возможность восстановить то, что было заретушировано. Такие знания проливают свет на сложные отношения политиков, которые в момент фотографирования имели одни представления о своих шахматных соперниках, а через некоторое время – совсем другие. Их политические наследники считали необходимым сохранить образ выдающегося человека, склонившегося над шахматной доской. Но при этом их не устраивали те, с кем он играл или кто наблюдал за игрой. Один из таких примеров переписывания истории представлен в Государственном музее истории ГУЛАГа в Москве. В экспозиции выставлены три удивительно похожие фотографии Ленина, сделанные во время визита в апреле 1908 года в гости к Максиму Горькому на Капри, играющего в шахматы с Александром Богдановым. Фотографии и тексты для выставки были взяты из альбома Дэвида Кинга «Пропавшие комиссары», британского дизайнера и коллекционера фотодокументов советской эпохи [Кинг, 2005]. Он кропотливо собирал документы, фотографии и произведения, имевшие отношение к советской истории. Тест под этими фотографиями называется «Призрачная колонна». Разница в изображении заключается в том, что на фотографии из альбома «Ленин», изданного в 1939 году, возле стола стоят Горький и жена Богданова. На такой же фотографии, но уже из альбома, изданного Институтом марксизма-ленинизма в 1960 году, к этой паре зрителей присоединился крестный сын Горького – Зиновий Пешков, добавилась античная колонна. Первоначально на месте, куда попало изображение колонны, располагался Владимир Базаров, который вскоре после визита разубедился в правильности политики большевиков и примкнул к их противникам – меньшевикам, потеряв доверие партии, а вместе с этим утратив право быть запечатленным возле Ленина.

Конечно, шахматы как источник ценны не только тем, что сохранились в описании задач и выдающихся партий, в живописи или фотографии. Сами шахматные фигуры, выполненные из разных материалов, в разной стилистике, с разнообразными политическими смыслами, отражают не только непосредственно язык шахмат, но и дух времени. В 2006 году в Москве проходила выставка «Дары вождям», где можно было познакомиться с уникальной работой потомственного холмогорского костореза Василия Гурьева. По заказу профсоюза деревообделочников Архангельской губернии на XV съезд ВКП(б) в декабре 1927 года был отправлен подарок – шахматный комплект из мамонтовой кости «Капиталистический мир и Советская Россия». Это настоящее геополитическое сражение, где на шахматном поле противостоят «армия капиталистов» и «армия Советской России». Любопытно, что фигуры «капиталистов» обладают карикатурными чертами реальных исторических личностей или представляют собирательные образы внешних и внутренних врагов Страны Советов. Например, «король» – неуклюжий толстяк во фраке и пробковом шлеме, типичный «буржуй». «Слон» имеет изображение свастики на груди и облик Муссолини. Другой «слон» представлен в виде министра иностранных дел Великобритании Джозефа Остина Чемберлена с характерным для него моноклем. Их геополитические соперники из шахматной «Советской России», напротив, не индивидуализированы, а отражают собирательные образы: рабочий с молотом и крестьянка с серпом представлены королем и королевой, солдаты и матросы – слонами, кавалеристы – конями. А о вождях революции напоминают ладьи в виде двух книжных томов с названиями «Ленин» и «Маркс». Есть сведения, что одним из подарков рабочих Ленину были шахматы с изображением офицеров в виде Троцкого и Сталина. Но этот комплект шахмат был уничтожен в 1953 году.

Обилие свидетельств о первых годах советской власти указывает на то, что шахматная игра была частью геополитики СССР, в котором постоянно проводились международные шахматные турниры. В 1925 году в одном из них участвовал кубинский шахматист, шахматный литератор, дипломат, чемпион мира по шахма-

там Хосе Рауль Капабланка. Во время визита в Москву Капабланка также проводил переговоры в Наркомате внешней торговли. Он дал сеанс одновременной игры высшим чиновникам, которые увлекались шахматами, включая Ворошилова, Куйбышева и Крыленко. Среди наблюдателей были Калинин и Орджоникидзе. Тогда же, видимо, выполняя дипломатическое задание, Капабланка провел краткие переговоры в Наркомвнешторге. Чемпиона мира повсюду встречали аплодисментами – на самом турнире, в театрах, на улицах. В моде были галстуки и запонки «а-ля Капабланка». В следующий свой приезд в СССР в 1936 году Капабланка беседовал со Сталиным[1].

Распространенность шахматной игры накануне Второй мировой войны привела к тому, что многие военачальники, планируя операции, мыслили шахматными категориями. А одна из таких операций даже получила шахматное название – «Ход конем» («Rösselsprung»). Это была комбинированная операция германских войск с целью уничтожения Верховного штаба Народной освободительной армии Югославии (НОАЮ) в 1944 году. Успеха она не имела [Зеленин, 1974].

Капабланка способствовал введению шахмат в дипломатическую практику. Примеров, когда в шахматы играют дипломаты, много. Так, Службой дипломатического сервиса МИД Узбекистана ежегодно при содействии Федерации шахмат республики проводится турнир среди представителей дипломатического корпуса, международных организаций, иностранных фирм и компаний, аккредитованных в стране. Шахматный турнир призван способствовать углублению дружественных отношений между странами, расширению культурных и спортивных связей. Спортивные соревнования подобного рода не только укрепляют дружбу и взаимопонимание между народами, но и служат дальнейшему развитию и взаимовыгодному сотрудничеству между странами. Шахматами увлекались и увлекаются многие политики. Из современных государственных деятелей надо выделить президента Чехии Милоша Земана, который видит различие между шахматами и другими видами спорта в том, что, во-первых, в шахматах недопустимы ошибки, а во-вторых, практически невозможно, чтобы игроки получили ранения. Земан считает шахматы очень миролюбивым спортом[2]. Несомненно, шахматы заставляют политиков учиться просчитывать ходы вперед, предугадывать действия соперников. Отсюда понятно название книги Гурии Мурклинской «Геополитические шахматы: искусство побеждать без войны», где раскрываются проблемы международных отношений и международных задач в современном мире, представлена наглядная картина глубинных процессов и опасных для мира противоречий, возникающих в условиях однополярного мира [Мурклинская, 2008].

Шахматная терминология широко используется для объяснения сложных жизненных ситуаций, многие из которых имеют прямое отношение к геополитике. «Китайская ничья» означает резкое прекращение игры, когда размашистым движением руки смахиваются фигуры с доски. Шахматы для троих, относящиеся к коалиционным играм, вырабатывают умение преодолевать дисбаланс, причиной которого становится объединение двоих против одного, или способствуют кооперации благодаря введению «правила нейтралитета»: «Того, кто в предыдущем для тебя круге ходов был атакован другими и сам не атаковал тебя, нельзя атаковать». Такая кооперация необходима при реализации сложнейших проектов. Неслучайно, что один из вариантов этой игры был запатентован Робертом Зубриным, соавтором стратегии Mars Direct, основателем Марсианского общества, занятого разработкой пилотируемой миссии на Марс. «Шахматной забастовкой» называют организацию протеста по очереди в разных подразделениях предприятия.

Международная тематика шахматных игр в произведениях искусства

Геополитические игры настолько сложны, что часто их загадки помогают разгадать те шахматные ходы, которые играют важную сюжетную, композиционную роль в произведениях литературы, кинематографа и других видах художественного творчества. В «Алисе в Зазеркалье» Льюиса Кэрролла, написанной им после поездки в Россию, сказочное Зазеркалье подобно шахматной доске, многие его жители – шахматные фигуры: главная героиня начинает свое путешествие пешкой со второй горизонтали и заканчивает на восьмой, становясь королевой. В романе Владимира Набокова «Защита Лужина» переданы сложности мировосприятия человеком из мира шахмат – знаменитым гроссмейстером Александром Ивановичем Лужиным, живущим только за шахматной доской и чуждающимся повседневной реальности. Трагичной можно назвать судьбу героя последнего произведения Стефана Цвейга «Шахматная новелла». Еще один жанр – утопия – неравнодушен к шахматам. Британский писатель-фантаст Джон Браннер в своем романе-антиутопии «Квадраты шахматного города», написанном в 1965 году, представляет вымышленную латиноамериканскую страну, где установлена тоталитарная система управления. Ее поддерживают посредством телесети, на подсознательном уровне внушая гражданам чувство «лояльности». Шахматам в этой стране отведена важнейшая роль идеологии и государственной религии. Все без исключения персонажи, включая главного героя, выступают фигурами игры. Они, не ведая того, своими действиями копиру-

1 *Моисеев А.* Капабланка, дипломат и шахматный гений. *Международная жизнь.* 21.08.2012. https://interaffairs.ru/news/show/8698

2 *Гусман М.* Чешский гамбит. *Российская газета.* 16.11.2017. https://rg.profkiosk.ru/604133

ют ход шахматной партии, состоявшейся в 1892 году между диктатором и его политическим оппонентом. Персонажи романа даже наделены властью и полномочиями, сопоставимыми с игровыми возможностями данных шахматных фигур. Каждому шахматному ходу соответствует определенное событие, происходящее в стране. Но возможны рокировки.

Шахматные партии сближают времена и пространства. Именно таким партиям, которые игрались в разное время и разными героями, принадлежащими далеким странам и культурам, уделено особое внимание в книгах испанского писателя Артуро Переса-Реверте: «Фламандская доска», «Осада, или Шахматы со смертью» и «Танго старой гвардии». Все это создает сложную комбинацию, часто с геополитическим подтекстом.

Многие художественные произведения на шахматные темы были экранизированы. Но есть и собственно ленты на шахматные сюжеты. В короткометражном фильме «Шахматная горячка» Всеволода Пудовкина[3] обыгрывается всеобщее увлечение шахматами в Советском Союзе. Это свидетельствовало о достижениях СССР, несмотря на сложности первых лет социалистического строительства. В фильме снимались известные актеры. Великий Капабланка сыграл самого себя, выступив в качестве приглашенной звезды. Не меньше символов в «Седьмой печати» Ингмара Бергмана, где рыцарь, возвращающийся из Крестового похода, играет в шахматы со Смертью. Режиссер, вдохновленный к созданию своего произведения фреской XV века «Смерть, играющая в шахматы», показывает нам, что мирная игра может иметь далеко не мирные последствия.

Шахматы являются выражением искусства комбинации, что делает их сюжеты привлекательными для жанра мюзикла. Один из самых известных мюзиклов «Шахматы» («Chess») был создан в 1984 году бывшими участниками шведской поп-группы ABBA Бьорном Ульвеусом и Бенни Андерссоном. Автором текста стал Тим Райс, известный как автор либретто рок-оперы «Иисус Христос – суперзвезда». В сюжете мюзикла повествуется о поединке двух шахматистов: русского и американца. Считается, что прототипы персонажей – выдающиеся шахматисты Борис Спасский и Роберт Фишер. Их напряженный матч за звание чемпиона мира проходил в Рейкьявике в 1972 году. Предполагается, что образ главного героя – русского шахматиста Анатолия Сергиевского – был срисован с Анатолия Карпова. В 1983 году шведские музыканты специально приезжали в СССР, чтобы прочувствовать атмосферу государства, с которым связана жизнь их героя. К сожалению, в Советском Союзе произведение почти сразу попало под запрет и отечественному зрителю удалось познакомиться с ним значительно позже.

Совсем не случайно на шахматных соревнованиях в 1990–1992 годах, где в качестве зрителей постоянно встречались выдающиеся деятели культуры, науки и техники, руководители средств массовой информации и органов государственного управления, появилась идея создания Леонардо-клуба (экспертного совета). На момент учреждения Международной Леонардо-премии в состав Леонардо-клуба входили космонавты, писатели, журналисты, деятели искусства, спортсмены.

Неподдельное внимание к шахматам деятелей искусства неизбежно вызывает вопрос: спорт ли это? Конечно, у шахматной игры есть своя эстетика. Европейский шахматный союз даже ввел жесткие требования к внешнему виду шахматистов, участвующих в соревнованиях, одежда которых должна быть гармоничной и не слишком яркой. Новый дресс-код впервые был применен на женском чемпионате Европы по шахматам в марте 2012 года в Турции. Шахматы – игра, где женщины активны не менее мужчин. Принцесса Диана, в рамках благотворительных акций посещавшая больницы Индии, Непала, Зимбабве, Индонезии, где лечились больные проказой, не упускала случая сыграть партию в шахматы с больными детьми. В любви к шахматам отмечены актрисы Софи Лорен, Орнелла Мути, Брижит Бардо, Мила Кунис. Элизабет Херли имеет коллекцию необычных шахматных досок.

Заключение

Двойственность шахмат как черного и белого, прошлого и настоящего, спорта и искусства, мужского и женского в полной мере отвечает укрепившимся в мировой политике двойным стандартам. Это выражение принадлежит известному государственному деятелю США, к которой впервые был применен термин «железная леди», – Джин Киркпатрик. Она прославилась как автор статьи «Диктатуры и двойные стандарты: рационализм и разум в политике»[4]. Ей же принадлежит фраза: «Русские играют в шахматы, пока мы играем в монополию. Единственный вопрос, успеют ли они поставить нам мат до того, как мы их обанкротим». Эта дилемма не выдерживает критики. В мировой политике, как и в шахматах, множество вариантов ходов. Чему мировая политика может и должна учиться у шахмат, так это избегать цугцванга (от немецкого *Zug* – «ход» и *Zwang* – «принуждение»), то есть положения в шахматной партии, при котором соперник вынужден сделать невыгодный ход. Именно при цугцванге у одной из сторон или у обеих сразу (взаимный цугцванг) нет полезных ходов и любой ход ведет к ухудшению собственной позиции. В сложном, взаимозависимом мире такое положение чревато самыми неприятными и неожиданными последствиями.

3 Съемки ленты проходили во время Московского международного шахматного турнира 1925 года. https://youtu.be/_Fu_Kwc-lzU

4 *Kirkpatrick J.* Dictatorships and Double Standards. *Commentary Magazine*. 1979. Vol. 68. № 5. P. 34–45.

Литература

Американские просветители. Избранные произведения в двух томах / Пер. с англ. Том I. М.: Мысль, 1968.

Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / Пер. О.Ю. Уральской. М.: Междунар. отношения, 1998.

Зеленин В.В. Операция «Ход конем». *Советское славяноведение.* 1974. № 3. С. 86–98.

Кинг Д. Пропавшие комиссары. Фальсификация фотографий и произведений искусства в Сталинскую эпоху. М.: Контакт-Культура, 2005.

Киркпатрик Д. Диктатуры и двойные стандарты. *Вестник Российской нации*. 2011. № 4–5. С. 267–296.

Линдер И.М. А.Д. Петров. Первый русский шахматный мастер. М.: Физкультура и спорт, 1955.

Лучицкая С.И. Метафоры средневекового общества: тело, здание, шахматы // «На меже меж Голосом и Эхом». Сб. статей в честь Т.В. Цивьян. М.: Новое издательство, 2007. С. 269–275.

Мурклинская Г.А. Геополитические шахматы: искусство побеждать без войны. Махачкала: Эпоха, 2008.

Петров А.Д. Шахматная игра, приведенная в систематический порядок, с присовокуплением игр Филидора и примечаний на оные, изданная Александром Петровым. СПб.: тип. Н.И. Греча, 1824.

Шахматы: энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Е. Карпов. М.: Советская энциклопедия, 1990.

Benjamin Franklin. An Account of Negotiations in London // The Works of Benjamin Franklin. Vol. VI. Letters and Miscellaneous Writings 1772–1775. New York: G.P. Putnam's Sons, 1904. P. 443–446. In English

References

American educators. Selected works in two volumes. / Translated from English. Volume I. Moscow: Mysl, 1968. In Russian

Brzezinski Z. The grand chessboard. American primacy and its geostrategic imperatives / Translated by O.Yu. Uralskaya. Moscow: Mezhdunarodnyye otnosheniya, 1998. In Russian

Chess. Encyclopedic dictionary / Editor-in-chief A.E. Karpov. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya, 1990. In Russian

King D. The commissar vanishes: the falsification of photographs and art in Stalin's Russia. Moscow: Kontakt-Kultura, 2005. In Russian

Kirkpatrick D. Dictatorships and double standards. *Vestnik Rossiyskoy natsii*. 2011. No. 4–5. P. 267–296. In Russian

Linder I.M. A.D. Petrov. The first Russian chess master. Moscow: Fizkultura i sport, 1955. In Russian

Luchitskaya S.I. Metaphors of medieval society: body, building, chess // On the boundary of voice and echo». Collected papers in the honor of T.V. Tsivyan. Moscow: Novoye izdatelstvo, 2007. P. 269–275. In Russian

Murklinskaya G.A. Geopolitical chess: the art of winning without war. Makhachkala: Epokha, 2008. In Russian

Petrov A.D. Chess game, arranged in a systematic order, with the addition of Philidor's games and annotations to those. St. Petersburg: Tipografiya N.I. Grecha, 1824. In Russian

Zelenin V.V. Operation «Knight's Move». *Sovetskoye slavyanovedeniye*. 1974. No. 3. P. 86–98. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ?

Дмитрий Тренин «Новый баланс сил. Россия в поисках внешнеполитического равновесия». Серия «„Россия в глобальной политике“ рекомендует». М.: «Альпина Паблишер», 2021.

Автор книги - кандидат исторических наук, директор Московского Центра Карнеги, член Совета по внешней и оборонной политике, член Российского совета по международным делам – предлагает читателю свой взгляд известного эксперта-международника на современную международную политику и внешнюю политику новой России, роль и место нашей страны в условиях глобализации, анализирует возможные траектории взаимоотношений в мире. В предисловии к своему новому труду Дмитрий Тренин пишет: «В названии предлагаемой читателю книги есть слова „баланс“ и „равновесие“. Баланс относится к глобальному раскладу сил, который подвержен постоянным изменениям и, следовательно, в принципе неустойчив. Равновесие, напротив, относится к искомому состоянию внешней политики России и залогу устойчивости этой политики. Главный тезис книги состоит в том, что для успешной внешней политики государства необходимо равновесие между отдельными группами интересов – частными и общественными, федеральными и региональными; политическими целями государства и его экономическими возможностями; интересами развития и потребностями безопасности; ценностными и идеологическими различиями; какими-либо географическими и функциональными направлениями внешней политики; внешними партнерами, попутчиками и противниками; долгосрочной стратегией, среднесрочными операциями и повседневной тактикой и т. д. Вынесение этого на первый взгляд очевидного и даже банально звучащего тезиса в название подразумевает, что, по мнению автора, такого равновесия в российской внешней политике пока по большому счету нет, его только предстоит достичь… В XXI веке в условиях глобализации на всемирном уровне и демократизации на уровне национальном международные отношения все больше соответствуют своему названию: становятся международными. Речь идет о взаимоотношениях больших групп людей: народов, наций. Действующих лиц на сцене становится все больше. Нужно понять, что их объединяет, чем они отличаются, на какой основе могут взаимодействовать - соревноваться, соперничать, сотрудничать; как научиться лучше понимать друг друга. Если предлагаемая книга поможет кому-то прояснить для себя хотя бы некоторые аспекты этих больших проблем, автор будет считать, что не зря потратил время и силы».

ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-80-85

Региональная политическая элита в общественном мнении населения (на примере Астраханской области)

ЛИЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА ИВАНОВА, ассистент кафедры социологии
Астраханский государственный университет (Российская Федерация, 414056, Астрахань, ул. Татищева, 20а). E-mail: lili_iva@mail.ru

Аннотация: В настоящей статье анализируются особенности региональной политической элиты с позиции общественного мнения населения региона. Цель исследования состоит в выявлении его взглядов на элитарную группу Астраханской области. В работе представлены основные теоретические подходы к определению политической элиты, обозначены ее структурные характеристики в условиях современного российского общества. По результатам проведенного автором анкетного социологического опроса населения Астраханского региона сформулировано представление о состоянии региональной политической элиты на сегодняшний день. Изложен взгляд на ее достоинства и недостатки с позиции общественности, рассмотрены ключевые качества ее представителей, а также возможные пути ее дальнейшего развития. Автор приходит к выводу о том, что населением Астраханской области элита региона характеризуется противоречиво: при негативной характеристике ее основных представителей по качественным показателям и параметрам ее эффективности выявляется положительная динамика общественного мнения. Более того, общественное мнение подтвердило экспертную точку зрения о низком уровне конфликтности астраханской элиты и ее способности разрешать сложные политические ситуации. Исследование политических региональных элит способствует построению диалога между всеми субъектами политического процесса.

Ключевые слова: региональная политическая элита, качества элит, эффективность элит, проблемы функционирования элит, стабильность социально-политической сферы, экспертная аналитика, опрос общественного мнения

Статья поступила в редакцию 18 мая 2021 года.

Иванова Л.А. Региональная политическая элита в общественном мнении населения (на примере Астраханской области). *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 80–85.

REGIONAL POLITICAL ELITE IN PUBLIC OPINION (ON THE EXAMPLE OF THE ASTRAKHAN REGION)

LILIA ALEKSANDROVNA IVANOVA, Assistant at the Department of Sociology
Astrakhan State University (20a, Tatishcheva st., Astrakhan, 414056, Russian Federation). E-mail: lili_iva@mail.ru

Abstract: The article analyses the characteristics of the regional political elite from the point of view of the region's public opinion. The purpose of the study is to examine public opinion concerning the elite political group of the Astrakhan region. The paper presents the main theoretical approaches to the definition of the political elite and identifies its structural characteristics in modern Russian society. The author conducted a questionnaire sociological survey of the population of the Astrakhan region, according to the results of which there is a formulated idea of the state of the regional elite. Additionally, the article describes the advantages and disadvantages of this group, considers the key qualities of its representatives, and possible ways to further development. The author concludes that the population of the Astrakhan region characterizes the political elite extremely contradictory: with a negative characterization of its main representatives in terms of qualitative indicators and parameters of its effectiveness, we can see the positive dynamics of public opinion. Also, the public opinion poll confirmed the expert point of view regarding the low level of conflict of the Astrakhan political elite and its ability to find solutions to difficult political situations. The study of regional political elites promotes dialogue among all actors in the political process.

Keywords: regional political elite, qualities of elites, the efficiency of elites, problems of elite functioning, stability of the socio-political sphere, expert analytics, public opinion poll

The article was received on May 18, 2021.

Ivanova L.A. Regional political elite in public opinion (on the example of Astrakhan region). *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 3. P. 80–85.

Введение

Современные условия развития политической сферы российского общества ставят под вопрос эффективность государственного управления и деятельности политической элиты страны. Исследовательский интерес к проблемам элиты является закономерным. Политическая практика даже самых развитых демократических государств демонстрирует, что в процессе распределения и деятельности органов власти не в достаточной мере реализуется равноправное участие всех граждан общества. Все ключевые изменения в социальной, экономической и политической сферах жизни государства происходят исключительно по инициативе или при поддержке политической элиты [Michels, 1911; Welton, 2016. P. 49–57]. Так, в своих работах О.В. Крыштановская отмечает: «Политическая элита не только формирует и изменяет политическую систему общества, она распоряжается государственной политикой и в этом смысле является собственником государства» [Крыштановская, 2005. С. 55].

Современная региональная элита: теоретическое осмысление понятия, анализ проблем функционирования

Глубокий анализ проблемы функционирования современной российской региональной элиты, как и любое социологическое исследование, не представляется возможным без теоретического осмысления понятия и существующих подходов к изучаемому явлению или процессу. Известно, что понятие *"elite"* произошло в английском и французском языках от латинского *"eligo",* что означает «избранный, отобранный, лучший» [Наронская, 2012. С. 87]. Это понятие не применялось широко вплоть до начала XX века, пока не появились научные работы по этой тематике. Одними из первых в европейской научной мысли создателями теории элит считаются В. Парето, Г. Моска и Р. Михельс. Стоит отметить, что основоположники этой теории предпочитали термину «элита» синонимичный ему по значению и ценностно нейтральный термин «политический класс» [Там же. С. 88].

На сегодняшний день существует множество подходов к изучению политических элитарных групп, однако основными, классическими могут считаться властный и репутационный подходы. С точки зрения властного подхода в эту группу входят люди, обладающие решающей властью в обществе, а в соответствии с репутационным подходом членами элиты являются люди с выдающимися достоинствами и личными качествами [Драганова, 2011. С. 104].

В настоящем исследовании используется современное определение политической элиты, характеризующее ее как правящую политическую группу общества, контролирующую основные ресурсы власти и процесс принятия политических и социально-экономических решений, а также способную производить социально мобилизованные и интегрирующие ценности общества [Смирнов, 2007. С. 18].

Структура политических элитарных групп может быть рассмотрена с точки зрения принятого в современной науке подхода, основывающегося на двух типах инкорпорации в политическую элиту: избрание и назначение. В этой связи выделяются избираемые населением депутаты, представляющие общество и должностные лица (губернаторы, мэры, главы администраций), и назначаемые государственные служащие (чиновники) высшего уровня власти. Каждая из этих элитарных подгрупп достаточно самостоятельна, а границы между ними в современной российской действительности в определенной мере условны [Долгов, Стрижова, 2012. С. 57]. По мнению В.М. Долгова, при таком подходе не хватает еще одной важной группы представителей политической элиты, часто упускаемой из виду теоретиками, но рассматриваемой во многих прикладных исследованиях в политической сфере. В эту группу входят авторитетные и влиятельные в масштабах страны представители различных сфер жизни общества (крупные бизнесмены, деятели культуры, представители СМИ и т.д.). Указанная элитарная группа не имеет непосредственного доступа к власти, но обладает возможностью влияния на политическую элиту. В.М. Долгов определяет ее как экспертную элиту, подчеркивая компетенции и функциональное предназначение в политическом процессе [Там же. С. 58].

Российская политическая элита структурируется не только горизонтально, но и вертикально, что связано с федеративным государственным устройством, в котором каждый регион подчиняется федеральной власти, но обладает собственным аппаратом государственного управления и своей политической элитой. Анализ различных исследований в этой сфере показывает наличие особенностей региональных элитарных групп (по сравнению не только с федеральной элитой, но и разными регионами). Так, выявляется специфика национальных элит в республиках, их профессионального и социального состава и т.д. Самое яркое отличие региональной российской элиты от федеральной заключается, по мнению В.М. Долгова, в отсутствии экспертных элитных групп (личностей, находящихся вне политической сферы, способных оказывать влияние на региональную политическую власть). С нашей точки зрения, подобное мнение не имеет под собой аргументированной основы, так как в субъектах Российской Федерации можно выделить региональные экспертные сообщества.

Таким образом, характерные особенности региональной элиты исключают возможность ее полного отождествления с элитой федерального масштаба, что актуализирует проведение исследований на уровне регионов. Цель настоящего социологического исследования состоит в выявлении особенностей политической элитарной группы Астраханской области, обладающей рядом специфических характеристик, к которым относятся географическое положение региона, национальный состав его населения и др.

Особенности политической элиты Астраханской области (согласно экспертным мнениям и результатам социологического опроса)

В современном демократическом обществе важную роль в оценке социальных явлений и процессов играет общественное мнение, отражающее отношение населения к актуальным социальным проблемам. В связи с этим, наряду с применением теоретических методов научного анализа проблемы современной политической элиты региона, при участии автора был проведен социологический опрос населения Астраханской области.

Но прежде чем приступить к анализу результатов опроса общественного мнения, стоит отметить наличие экспертной оценки астраханской политической элиты, сформированной в ходе исследований различных аналитических организаций (например, Центр информационных коммуникаций «Рейтинг» и экспертно-аналитический центр «Юг»). Сопоставив данные их исследований, проведенных в 2019–2020 годах, политическую элиту астраханского региона можно охарактеризовать с помощью следующих утверждений[1].

В первую очередь аналитиками выделяется наличие экспертной элиты в регионе, характеризуемой больше кланово-семейными отношениями, чем активной общественной деятельностью. Это влиятельные силы вне властных структур, имеющие отношение к крупнейшим астраханским активам «Газпрома» и «Лукойла», а также к ТВ-активам области и общественной палате.

Одной из положительных черт политической элиты Астраханской области является низкая степень ее конфликтности. Объективно слабой стороной считается отсутствие обеспечения руководством региона его полноценной вовлеченности в ряд федеральных государственных программ, что сказывается на скорости и эффективности развития Астраханской области.

Безусловно, указанных исследований недостаточно для полной характеристики политической элиты региона, ведь их цели фокусируются исключительно на главных и наиболее ярких представителях власти, при этом упускается из виду вся сложная система элитарной группы и ее особенностей. Общественное мнение в этом аспекте дает более детальное представление об астраханской элите и демонстрирует, как население, на благо которого должны работать властные структуры, оценивает их деятельность. В октябре – декабре 2019 года Центром социологических исследований Астраханского государственного университета при участии автора было исследовано мнение населения о политической элите региона и определен уровень эффективности ее деятельности. Объем выборочной совокупности составил 520 человек. Отбор респондентов был осуществлен квотной методикой с применением многоступенчатого отбора. Заданными параметрами отбора пропорциональных квот (равных долей) являлись пол и возраст опрошенных. Первичная социологическая информация была получена опросным методом в форме анкетирования.

В целом сквозь призму общественного мнения элита Астраханской области предстает не в самом положительном свете. Так, более половины опрошенных астраханцев (58,7 %) разделяют точку зрения о том, что российские региональные элиты не вполне соответствуют (или вовсе не соответствуют) качественным критериям и требованиям. При этом каждый четвертый (25,4 %) затрудняется дать ответ на подобный вопрос, что может быть связано со слабой информированностью или заинтересованностью в проблематике элит.

Еще одним аспектом, негативно характеризующим отношение населения к представителям астраханской элиты, является тот факт, что респонденты в большей степени склонны определять ее представителей и пути достижения ими власти двумя противоречивыми способами: как «хитрых, беспринципных и алчных» людей, пришедших к власти путем интриг и ставящих своими целями личные интересы (19,3 %); или наоборот – как людей с большим количеством замыслов и стремлением изменить ход событий, но не способных это сделать из-за блокирования их действий высшей государственной властью и коррумпированными структурами (18,8 %). Только 12,7 % респондентов ответили, что в высшие эшелоны власти пришли те, кого хотели выбрать избиратели. Это говорит о том, что население региона не верит в демократичность организации государственного управления и ставит под сомнение легитимность правящей региональной элиты. К другим характеристикам формирования и качества элиты в глазах астраханцев можно отнести утверждение, согласно которому у власти сейчас стоит бывшая номенклатура, быстро сменившая прежнюю идеологическую принадлежность, не желающая расстаться с властью и старающаяся любыми путями ее удержать.

Среди конкретных недостатков астраханской политической элиты участники опроса выделили три основных. Это недостаточный профессионализм (16 %), коррумпированность участников управленческого процесса (15 %) и игнорирование запросов и интересов населения (14,9 %). Последний недостаток тесно связан с другим – ориентацией политической элиты на интересы состоятельного меньшинства (8 %), а недостаток профессионализма может быть связан с подбором руководства по родственным и приятельским признакам, что было отмечено каждым десятым респондентом.

По мнению жителей Астраханской области, региональные элиты (в том числе астраханские) не об-

1 Эксперты проанализировали конфликтность элит в Астраханской области. *Астраханские новости*. 28 января 2020 года: https://ast-news.ru/node/eksperty-proanalizirovali-konfliktnost-elit-v-astrakhanskoy-oblasti/

ладают существенной властью в масштабах страны и не способны влиять на политику главы государства и федерального правительства. С этим утверждением согласны 57 % опрошенных астраханцев.

Ключевыми факторами, которые способствуют снижению эффективности деятельности политической элиты региона и ухудшению ее качества, по мнению респондентов, являются: коррупция (17,5 %), отрыв власти от народа (14,3 %), слабая финансовая и материальная база (12,2 %).

Последний из обозначенных факторов красной нитью проходит через все результаты социологического исследования вместе с фактором взаимодействия с народом (близости к нему). Профессионализм является в представлении респондентов важным критерием, по которому в ближайшем будущем будут определяться стабильность и политический порядок в региональных структурах власти. При этом в качестве основных факторов были указаны следующие: «умение выражать и защищать интересы населения, региона субъекта» (20,8 %), «профессионализм» (17,7 %), «лидерские качества, напористость» (11,9 %). Интересно, что для длительного включения во властные структуры достаточно важной, по мнению населения региона, является способность поддерживать неформальные отношения с людьми «из центра» и внутри субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что на деятельности правящей региональной элиты, по мнению респондентов, может сказываться уровень ответственности ее представителей. Пятая часть респондентов (20 %) считает, что элита Астрахани достаточно ответственна. Однако треть опрошенных выражает свои сомнения на этот счет, а 25 % полагают, что только некоторые из членов политического элитарного общества ответственны. Безусловно, такая характеристика не может являться позитивным фактором деятельности людей, в руках которых находятся рычаги власти и инструменты регулирования.

В глазах общественности региональная элита обладает и положительными чертами. Главным достоинством современной астраханской элиты, по мнению опрошенных, является умение разрешать конфликты и стабилизировать обстановку (21,6 %), что в определенной степени подтверждает мнение экспертов о ее бесконфликтности. Среди других позитивных характеристик отмечались: забота о развитии национальной культуры и образования (17,5 %), координация действий различных групп интересов (15 %), умение лоббировать интересы населения регионов (14,4 %), помощь в развитии местного бизнеса (13,9 %).

Отдельное внимание в опросе было уделено проблемам стабильности положения современной региональной российской политической элиты. Каждый пятый респондент считает, что она достаточно стабильна (20,2 %), а чуть более 15 % – что нет. При этом фактически половина опрошенных (46 %) занимает нейтральную позицию и полагает, что российская элита в зависимости от определенных условий может проявлять стабильность или нестабильность. По мнению респондентов, стабильность политической элиты проявляется в зависимости от сложившейся социально-экономической и политической ситуации.

Ключевые факторы стабильности социально-политической сферы

Проведенный социологический опрос не оставил без внимания проблему стабильности социально-политической обстановки, сложившейся в российском обществе, ведь, по сути, она является результатом деятельности политических элит. При ответе на вопрос мнение жителей региона разделилось: 40,2 % оценили политическую обстановку как «стабильную», а 38,3 % – как «напряженную и неспокойную». Только для 6,4 % респондентов окружающая их социально-политическая обстановка является «спокойной и доброжелательной».

Реальную власть жители Астраханской области видят главным образом в руках ключевых представителей государственного управления региона: руководителя субъекта Российской Федерации (27,1 %) и законодательного собрания субъекта Российской Федерации (17,3 %). Интересно, что десятая часть населения приписывает наличие власти в регионе богатым людям и бизнесменам области (10,3 %), а также отдельным политическим партиям и общественным организациям (9,1 %). У небольшого числа респондентов наблюдается уверенность в наличии власти у личностей, нарушающих закон: у коррумпированной части аппарата управления (6,9 %) и мафии, в криминальных структурах (5,3 %). Это свидетельствует о невысоком уровне легитимности политической элиты и низком уровне доверия к ее властным полномочиям.

Несмотря на небольшое число людей, относящих власть в регионе к мафиозным образованиям, более трети опрошенных астраханцев уверены в том, что существует большая вероятность вхождения в региональную элиту представителей криминальных кругов (34,6 %). 30 % респондентов полагают, что такая опасность невысока, а пятая часть респондентов (20 %) затруднилась дать конкретный ответ на этот вопрос.

Обращаясь к перспективам и возможным путям улучшения качественного состава региональной элиты, население Астраханской области указывает в первую очередь на повышение образовательного уровня элиты (21,5 %) и осуществление конкурсного отбора в ее состав на основе принципов профессионализма (19,2 %). Среди иных мер улучшения качества политической элитарной группы общества была выделена работа с административными кадрами в разных ее проявлениях: кадровая политика органов региональной власти (14,2 %), систематический от-

чет региональных лидеров о подготовке и переподготовке кадров и работе с резервами (12,7 %), бережное отношение к местным кадрам (10,4 %).

Для улучшения качества регионального уровня элиты, по мнению населения региона, необходимо наличие определенных факторов. Важнейшими из низ оказались: формирование высокопрофессиональной команды (19,3 %), наличие сильного лидера (15 %), хорошо отлаженная система контроля за использованием принятых решений (13,1 %) и низкое обеспечение финансовыми ресурсами (дефицит регионального и муниципального бюджета) властных полномочий (10,9 %). Стоит отметить, что недостаточность финансовой базы региона и низкий уровень профессионализма региональных управленцев ранее были выделены респондентами как факторы, снижающие эффективность деятельности политической элиты. При этом профессионализм команды управленцев может быть дополнен таким фактором, как наличие высокоинтеллектуального штаба экспертов и консультантов, помогающих готовить решения, – на него указали 6,3 % жителей Астраханской области.

Интересными были ответы на вопрос о возможных механизмах воспроизводства политической элиты в регионе. Наиболее предпочтительными в глазах населения оказались следующие варианты: «подготовка будущей элиты в специализированных высших учебных заведениях» (33 %) и «активное вовлечение в управление представителей бизнес-элиты, научной элиты и средств массовой информации» (28,3 %). Чуть менее популярными, но все же отмечаемыми 20 % опрошенных оказались такие механизмы, как ротация кадров и эффективная работа с кадровым резервом.

Четкая определенность и понимание населением механизмов формирования политической элиты говорят о заинтересованности людей в качественной подготовке ее членов и высокой эффективности их деятельности. Это подтверждается результатами ответов на вопрос о требованиях, которым должны соответствовать представители политической элиты региона. Ключевыми требованиями стали профессионализм и компетентность (21,4 %), образованность и эрудиция (16,3 %). Фактически на одном уровне стоят такие политические характеристики, как опыт партийной и политической работы (8,2 %) и связь с народом (7,8 %), а также личные качества в виде высокой нравственности (10 %) и справедливости (8,1 %).

Ответы на вопрос о конкретных мерах по повышению действенности региональных властей подтвердили значимость уровня профессионализма членов политической элиты. Почти 24 % респондентов ответили, что для достижения этой цели необходимо улучшить отбор административных кадров, сделав упор на профессиональной компетентности, деловитости, государственническом подходе к делу. Не менее эффективным, по мнению обычных астраханцев, станет введение обязательной личной ответственности служащих всех рангов за невыполнение служебных поручений (21 %). Полезными мерами также могут выступать контроль за деятельностью властей «сверху» с правом приостановления решений (17,5 %) и борьба с организованной преступностью (17,4 %), которая так или иначе ассоциируется с органами власти.

Сильное воздействие на поведение региональной политической элиты, по мнению участников опроса, могут оказывать федеральные органы государственной власти (27,1 %). На второе место (с существенным отрывом) общественное мнение поставило средства массовой информации (18,8 %), на третье – политические партии и общественные организации (14,3 %). По мнению респондентов, элита взаимодействует внутри региональной политической системы, находясь лишь частично под влиянием СМИ и общественности, – они оказывают на нее незначительное влияние. Религиозные и независимые организации, а также предпринимательские круги, по мнению жителей региона, повлиять на элиту не могут.

Заключение

Таким образом, в глазах общественности элита Астраханского региона довольно противоречива: при достаточно негативной характеристике ее представителей, слабых качественных показателях и низкой эффективности отмечается способность сохранять политическую стабильность. Общественное мнение подтвердило экспертную оценку, согласно которой уровень конфликтности астраханской элиты довольно низкий. Отмечается ее способность разрешать конфликтные ситуации конструктивными способами. При этом качественность и эффективность политической региональной элиты обусловлены ее профессионализмом и компетентностью. Этот фактор отмечается как одно из основных требований к представителям элиты; повышение уровня квалификации и профессионализма – как один из механизмов повышения ее качества, а наличие высокопрофессиональной команды управления регионом – как фактор повышения эффективности регионального уровня власти.

Все это формулируется на фоне необходимости ведения правильной кадровой политики в государственно-управленческом аппарате, а также при наличии постоянного процесса повышения образовательного уровня элитарной группы. В ответах прослеживается тенденция отстраненности власти от народа и слабая способность действовать в его интересах и на его благо, что мешает региональной политической элите заслужить доверие у населения, которое склонно считать элиту «безответственной» или олицетворять ее с криминальными структурами. Чтобы получить более глубокую характеристику региональной элиты Астраханской области, необходимо про-

должить исследования в этой области с применением более разнообразных социологических методов научного анализа.

Рассматриваемая проблема обладает постоянно действующей актуальностью, поскольку требует системного учета изменяющегося общественного мнения и качества правящих региональных политических элит. Это особенно важно в условиях модернизации современного российского общества, там, где мониторинг качества власти и общества становится решающим фактором. Учет всех эксклюзивных особенностей предполагает существование постоянно действующего мониторинга и анализа общественного мнения как основного показателя качества и эффективности функционирования региональных политических элит.

Литература

Долгов В.М., Стрижова А.Ф. Структурные особенности региональной политической элиты в современной России. *Власть.* 2012. № 11. С. 56–60.

Драганова Ю.К. Основные модели взаимодействия политической и бизнес-элит в России. *Теория и практика общественного развития.* 2011. № 1. С. 104–106.

Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005.

Наронская А.Г. Теоретико-методологические подходы к изучению «политической элиты». *PolitBook.* 2012. № 4. С. 87–95.

Смирнов Д.С. Ценностные ориентации политической элиты как фактор ее эффективности. *Власть.* 2007. № 2. С. 18–22.

Michels R. Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Leipzig: Verlag von Dr. Werner Klinkhardt, 1911.

Welton G. Pareto's Theory of Elites: Circulation or Circularity? *Mundo Siglo XXI.* 2016. No. 38. Vol. XI. P. 49–58. In English

References

Dolgov V.M., Strizhova A.F. Structural features of the regional political elite in modern Russia. Vlast'. 2012. No. 11. P. 56–60. In Russian

Draganova Yu.K. The main models of interaction between the political and business elites in Russia. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. 2011. No. 1. P. 104–106. In Russian

Kryshtanovskaya O.V. Anatomy of the Russian elite. Moscow: Zakharov, 2005. In Russian

Michels R. Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. Leipzig: Verlag von Dr. Werner Klinkhardt, 1911. In German

Naronskaya A.G. Theoretical and methodological approaches to the study of the "political elite". *PolitBook*. 2012. No. 4. P. 87–95. In Russian

Smirnov D.S. Value orientations of the political elite as a factor of its effectiveness. *Vlast'*. 2007. No. 2. P. 18–22. In Russian

АНОНС

7-8 октября 2021 года Азиатская ассоциация государственного управления (AAPA) совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проводят ежегодную конференцию AAPA-2021.

Ежегодная конференция AAPA традиционно собирает экспертов и ученых со всего мира. Конференция выступает важным источником информации о главных тенденциях социально-экономического и политического развития в азиатском регионе.

Центральная тема конференции этого года – будущее государственного управления в постковидный период.

В ходе обсуждений будут затронуты вопросы преодоления последствий пандемии и совершенствования деятельности государственных институтов в условиях новых глобальных вызовов.

Формат проведения конференции будет зависеть от эпидемиологической ситуации в стране, поэтому мероприятие может пройти полностью в режиме онлайн или в гибридном формате (с очным присутствием ограниченного числа участников, а остальных – в режиме удаленного доступа). Зарегистрироваться на конференцию можно на сайте по ссылке: https://aapa2021.ranepa.msk.ru/

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-86-91

Управление на основе больших данных в сфере образования

ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА ФИОФАНОВА, **доктор педагогических наук, руководитель Центра научных программ Российской академии образования, профессор кафедры ЮНЕСКО Института государственной службы и управления**

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

Аннотация: В статье рассматривается метод управления на основе данных – новая технология в сфере администрирования. Аналитика данных важна как компетенция управленца в области образования при реализации им трудовых функций. Автор выявляет проблему трансформации правовых норм работы с открытыми данными, которые не повлияли на изменение институциональной и культурной норм «управления на основании данных» в практике принятия решений. Проводится сравнительный анализ требований профстандартов и образовательных программ профессионального развития управленческих кадров сферы образования. Анализируются два аспекта в развитии системы управления на основе данных: кадровый (развитие спектра образовательных программ для подготовки специалистов управления, владеющих этой технологией) и инфраструктурный (развитие цифровых сервисов открытых данных и их обработки для принятия управленческих решений). Задачи развития образования при помощи анализа данных, относящихся к оценке его качества, отраженные в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», могут быть реализованы на основе профессионального капитала управленцев, использующих инструменты такого анализа. Необходимо совершенствование интеграционного взаимодействия электронных сервисов для обмена информацией, необходимой для его эффективного проектирования, между электронными сервисами и информационными системами. Построение аналитической отчетности даст возможность эффективно объединять сведения, полученные из различных информационных систем и электронных ресурсов, делать произвольные выборки и срезы интересующей информации.

Ключевые слова: открытые данные, большие данные, управленческие кадры в сфере образования, метод управления на основе данных, принятие управленческих решений, цифровые сервисы открытых данных, образовательные программы профессионального развития

Статья поступила в редакцию 23 июня 2019 года.

Фиофанова О.А. Управление на основе больших данных в сфере образования. *Государственная служба*. 2021. № 3. С. 86–91.

BIG DATA-DRIVEN MANAGEMENT IN EDUCATION

OLGA ALEKSANDROVNA FIOFANOVA, **Doctor of Sci. (Pedagogy), Head of the Center for Scientific Programs of the Russian Academy of Education, Professor of the UNESCO Department at the Institute of Civil Service and Public Administration**

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

Abstract: The article discusses a new technology in the field of administration – a method of data-based management. In the field of education, analytics is the necessary manager's competence to fulfill his work duties. The author identified the problem of transforming legal norms when working with open data, which did not affect the change in institutional and cultural norms of "data-based management" in managerial decision-making practice. The article provides a comparative analysis of the professional standards' requirements and educational programs for the managerial personnel's professional development in the field of education. The author analyzed two aspects of the development of a data-based management system: personnel – the development of educational programs for training managerial specialists who can use such technology, and infrastructure – the development of digital open data services and digital data processing services for making managerial decisions. The tasks of developing education through the analysis of data for assessing its quality are reflected in the Decree of the President of the Russian Federation "On national goals and strategic objectives for the development of the Russian Federation for the period up to 2024" and can be implemented based on the professional capital of managers using tools for analyzing such data. It is necessary to improve the interaction of electronic information exchange services for more effective information interaction and the construction of analytical reporting. This will allow for the efficient integration of data from different information systems and electronic resources and obtain the necessary data of the information of interest.

Keywords: open data, Big Data, management personnel in education, data-driven management, management decision-making, digital open data services, educational programs for professional development

The article was received on June 23, 2019.

Fiofanova O.A. Big Data-driven management in education. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 3. P. 86–91.

Введение

Управление на основе данных – новая технология в управленческой деятельности. Носителями этой технологии становятся не только эксперты, консультанты и аналитики образования, но и управленцы, государственные служащие, то есть профессионалы, принимающие решения в системе образования. Национальная рамка квалификаций развивается и во многих профессиональных стандартах, регулирующих квалификационные требования как в управленческих видах деятельности, так и в трудовой деятельности специалистов, фиксируются требования к компетенции анализа данных и управлению на основании этой компетенции.

Аналитика данных как компетенция управленца в сфере образования важна при реализации следующих трудовых функций:

– прогнозирование на основании данных по развитию этой сферы в целом и региональных систем образования в частности, а также прогнозирование развития человеческого потенциала;

– принятие управленческих решений на основании данных об оценке качества образовательных результатов и эффективности развития образовательных систем, о необходимых изменениях, реформах образования;

– сравнительная образовательная политика и компаративистика управленческих и педагогических подходов к развитию образовательных систем.

Технология анализа больших данных и управления на основе таких данных – одна из важнейших новаций Национальной технологической инициативы[1]. Задачи Национальной технологической инициативы интегрированы в национальный проект «Наука»[2]. Это основа для образовательных программ подготовки управленцев, которые смогут реализовать системные изменения (в частности, в сфере образования).

Сравнительный анализ программ подготовки специалистов управления образованием

Сравнительный анализ программ подготовки специалистов управления образованием в странах мира, модернизация программ по направлениям подготовки и компетентностным профилям позволяют сделать вывод о реализации в государствах, демонстрирующих высокие результаты по международным исследованиям качества образования (PISA, PIRLS, TIMSS), программ подготовки специалистов по следующим направлениям:

– Chief Data Officer (управление в области работы с данными);

– Chief Education Officer (управление образованием на основе данных).

Необходимо выделить два аспекта в развитии системы управления на основе данных:

– кадровый (развитие спектра образовательных программ для подготовки специалистов управления, владеющих указанной технологией);

– инфраструктурный (развитие цифровых сервисов открытых данных и цифровых сервисов обработки данных для принятия управленческих решений).

Анализ экспертов Центра перспективных управленческих решений для Счетной палаты Российской Федерации на тему открытости госорганов говорит о том, что «самыми закрытыми (по показателям: информация, данные, диалог) ведомствами являются Министерство просвещения и Министерство науки и высшего образования»[3].

Тем не менее, задачи развития образования с помощью анализа данных по оценке его качества, отраженные в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», могут быть реализованы на основе профессионального капитала управленцев, использующих инструменты анализа таких данных. Так, в пункте 5а Указа говорится об «обеспечении глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождении Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования»; в пункте 9б Указа – о «стимулировании внедрения передовых управленческих, организационных и технологических решений для повышения производительности труда», «формировании системы методической и организационной поддержки повышения производительности труда», «формировании системы подготовки кадров, направленной на обучение основам повышения производительности труда, в том числе посредством использования цифровых технологий и платформенных решений»[4].

За последнее пятилетие существенно изменились правовые нормы работы с открытыми данными, однако «управление на основании данных» до сих пор не стало институциональной и культурной нормой.

В 2013 году Россия стала участником Хартии открытых данных группы восьми (G8 Open Data Char-

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 года № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы» (с изменениями и дополнениями от 20 декабря 2016 года, 29 сентября 2017 года, 3 апреля, 10 сентября 2018 года, 20 апреля 2019 года). https://base.garant.ru/71380666/

2 Паспорт Национального проекта «Наука» (утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 года № 16). http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVSuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf

3 Самыми информационно закрытыми органами Правительства Российской Федерации признаны Минобрнауки и Минпросвещения. Навигатор образования. https://fulledu.ru/news/5341_samymi-informacionno-zakrytymi-organami-pravitelstva.html

4 Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». 7 мая 2018 года. http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425

ter)[5]. В нашей стране начала создаваться система «Открытое правительство», призванная построить принципиально новые механизмы управления[6, 7].

Обозначим нормативно-правовые акты и федеральные законы, регулирующие деятельность в области открытых данных: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 года) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 года № 953 (ред. от 20 апреля 2017 года) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” в форме открытых данных», распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 1187-р «О перечнях общедоступной информации, размещаемой в сети “Интернет” в форме открытых данных», Методические рекомендации по организации и планированию деятельности в области открытых данных (от 1 февраля 2018 года), Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных (версия 3.0), утвержденные протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 29 мая 2014 года № 4.

Открытые данные в цифровой среде

К каким цифровым сервисам, содержащим открытые данные о развитии образования и качестве образовательных результатов, мы можем апеллировать в случае управленческой деятельности в сфере образования? Рассмотрим несколько уровней.

На уровне анализа международных исследований в рамках реализации цели вхождения Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года») – результаты стран согласно исследованиям PISA, TIMSS и PIRLS[8].

На уровне оценки итогов реализации государственной программы развития образования Российской Федерации – сведения о достижении плановых значений показателей (индикаторов) на портале открытых данных о государственных программах[9].

На уровне анализа деятельности по развитию талантов школьников России и результатов образовательных достижений во Всероссийской олимпиаде школьников – на информационном портале ВОШ[10].

На уровне анализа развития системы образования России – на портале открытых данных Минобрнауки России[11], на портале открытых данных Российской Федерации[12], на электронном сервисе «Российские школы», на федеральном портале проектов нормативных актов, включая статистику участия специалистов сферы образования в общественно-профессиональном обсуждении проектов нормативных актов[13], на электронном сервисе независимой системы оценки качества оказания услуг организациями[14].

На уровне анализа развития региональных систем образования (на примере города Москвы) – электронные сервисы открытых данных:

– портал городских услуг города Москвы[15];
– «Электронная открытая Москва»[16];
– портал открытых данных Правительства Москвы[17]. На базе городских открытых данных разработано 24 новых мобильных приложения[18], через сервисы можно узнать такие показатели системы образования, как: доля детей, обучающихся по дополнительным образовательным программам, доля педагогов, прошедших повышение квалификации, доступность дошкольного образования, число победителей и призеров олимпиад, победителей и призе-

5 Хартия открытых данных группы восьми / G8 Open Data Charter. G8 Lough Erne, 2013. P. 10.

6 Открытые данные в Российской Федерации. Бюллетень по открытым данным. Июнь, 2015. М: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. https://ac.gov.ru

7 Развитие системы Открытого правительства будет продолжено в новом формате. Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации. https://open.gov.ru/events/5517645/

8 PISA / OECD. https://www.oecd.org/PISA/

9 Портал госпрограмм Российской Федерации / Сводный отчет 2017. Сведения о достижении плановых значений показателей (индикаторов) по государственным программам за 2017 год. https://programs.gov.ru/opendata/

10 Всероссийская олимпиада школьников / Информационный портал. http://www.rosolymp.ru

11 Открытые данные Минобрнауки России / Реестр наборов открытых данных в сфере образования и науки Российской Федерации. http://открытые-данные.минобрнауки.рф/opendata/

12 Открытые данные России. https://data.gov.ru/o-proekte

13 Федеральный портал проектов нормативных актов. https://regulation.gov.ru

14 Независимая система оценки качества оказания услуг организациями. https://bus.gov.ru/pub/independentRating/main

15 Портал городских услуг города Москвы. https://www.pgu.mos.ru

16 Электронная открытая Москва. http://mosopen.ru

17 Портал открытых данных города Москвы. https://data.mos.ru

18 На базе городских открытых данных разработано 24 новых мобильных приложения. http://www.mos.ru/authority/activity/innovations/?id_14=28318

ров Всероссийской олимпиады профмастерства, победителей и призеров чемпионатов «Абилимпикс», World Skills, Junior Skills, количество обучающихся, набравших не менее 220 баллов на трех экзаменах ЕГЭ, количество обучающихся, набравших больше 160 баллов на трех экзаменах, результаты независимой оценки качества образовательной деятельности;

– ИС ГУСОЭВ – комплексная информационная система «Государственные услуги в сфере образования в электронном виде»[19];

– Универсальная автоматизированная система бюджетного учета (УАИС «Бюджетный учет») в системе столичного образования, включающая сервисы: «Зарплата и кадры», «Бухгалтерский учет», «Отчетность»[20];

– ЕКИС – Единая комплексная информационная система Департамента образования и науки города Москвы[21], включающая личный кабинет руководителя и личный кабинет сотрудника);

– портал данных «Ресурсы внутри системы»[22];

– ортал «Мособрнадзор» («онлайн-инспектор»)[23];

– «Школа большого города. Навигатор для директора» (справочник информационных систем и ресурсов)[24];

– общегородская платформа электронных образовательных материалов – информационный портал «Дневник и журнал МЭШ»[25];

– результаты заседаний аттестационной комиссии по аттестации руководящих кадров[26];

– «Педагогический абонемент» – сервис заказа курсов повышения квалификации и статистика о программах дополнительного профессионального образования педагогов[27], а также информационный сервис «Взаимообучение городов» (депозитарий)[28];

– информационный сервис «Управленческие проекты директоров московских школ»[29];

– информационный сервис «Предпрофессиональное образование в школах Москвы»[30];

– информационный сервис «Конференции профильных классов»[31];

– портал «Техносфера современной школы»[32];

– нформационный сервис «Московская олимпиада школьников»[33];

– электронный сервис «Субботы московского школьника»[34].

Таким образом, можно классифицировать электронные сервисы данных на следующие типы: информационные сервисы (содержат информацию об организациях, программах, фактических результатах деятельности); сервисы общественного участия в управлении (содержат сведения об общественно-профессиональном обсуждении проектов нормативных актов и программ развития образования); сервисы оценки деятельности (независимая оценка качества образования, образовательных услуг, управленческих проектов развития образовательных организаций); сервисы коммуникации в профессиональном сообществе, хранящие цифровые следы реализованных программ развития профессионального капитала, методических разработок в сфере образования; и, конечно, образовательные электронные сервисы, хранящие данные и цифровые следы обучающихся, выбора ими образовательного контента и маршрута. Все сведения хранятся в едином стандарте с единой точкой доступа на едином городском портале mos.ru и используются для решения управленческих задач[35, 36]. В связи с ростом популярности современных электронных сервисов необходимо выработать нормы регулирования в сфере больших данных (Big Data)[37].

19 Постановление Правительства Москвы от 10 июля 2013 года № 447-ПП «О Комплексной информационной системе “Государственные услуги в сфере образования в электронном виде”» (с изменениями на 18 декабря 2018 года).

20 Универсальная автоматизированная система бюджетного учета (УАИС «Бюджетный учет») в системе столичного образования. https://balance.mos.ru/dogm

21 Единая комплексная информационная система Департамента образования и науки города Москвы. https://st.educom.ru

22 Портал данных «Ресурсы внутри системы». http://rvs.educom.ru/auth

23 Портал Мособрнадзор / онлайн-инспектор. http://mosobrnadzor.ru

24 Школа большого города. Навигатор для директора / Справочник информационных систем и ресурсов. https://school.moscow/dirnavigator/17

25 Общегородская платформа электронных образовательных материалов. Информационный портал Дневника и журнала МЭШ. https://dnevnik.mos.ru/help/

26 Результаты заседаний аттестационной комиссии по аттестации руководящих кадров. https://mcrkpo.ru/attest-rukovod-kadrov/rezultaty-zasedanij-attestatsionnykh-komissij.html

27 Педагогический абонемент. http://abonement.dpomos.ru

28 Взаимообучение городов / Депозитарий. https://mcrkpo.ru/c2c.html

29 Управленческие проекты директоров московских школ. https://mcrkpo.ru/upravlentsam/upravlencheskie-proekty-direktorov-shkol.html

30 Предпрофессиональное образование в школах Москвы. https://school.moscow/files/projects/pre-professional-classes

31 Конференции профильных классов. http://conf.profil.mos.ru/academ/

32 Техносфера современной школы. http://dogm.mosobr.tv/technosphera.html

33 Московская олимпиада школьников. http://mos.olimpiada.ru

34 Субботы московского школьника. https://school.moscow/projects/events

35 Постановление Правительства Москвы от 2 апреля 2013 года № 187-ПП «О Единой городской автоматизированной системе обеспечения поддержки деятельности Открытого правительства города Москвы». http://docs.cntd.ru/document/537932962

36 Постановление Правительства Москвы от 6 мая 2019 года № 480-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 2 апреля 2013 года № 187-ПП». http://docs.cntd.ru/document/537932962

37 Европе предстоит доработать законодательство в сфере Big Data. https://www.rspectr.com/novosti/46459/evrope-predstoit-dorabotat-zakonodatelstvo-v-sfere-big-data

Необходимо совершенствование интеграционного взаимодействия электронных сервисов с помощью обмена информацией, необходимой для его эффективного проектирования, между электронными сервисами и информационными системами. Решение задач построения аналитической отчетности даст возможность эффективно объединять сведения, полученные из различных информационных систем и электронных ресурсов, делать произвольные выборки и срезы интересующей информации. Но также требуются новые программы профессионального развития и повышения квалификации служащих в области управления образовательными системами на основе данных [Информационные и коммуникационные технологии…, 2013; Baker, Siemens, 2013]. Важна фиксация этих квалификационных требований в должностных инструкциях, эффективных контрактах работодателя с руководителями, профессиональных стандартах[38].

Программы профессионального развития управленческих кадров в сфере образования

Проанализируем квалификационные требования и программы профессионального развития управленческих кадров сферы образования на предмет результатов освоения этих программ в виде компетенций «управления на основании данных».

Анализ профессиональных стандартов и проектов профессиональных стандартов на предмет квалификационных требований к реализации трудовой функции «Управление на основании данных» выявил ее недостаточную интеграцию в квалификационные характеристики руководителей. Были проанализированы профессиональные стандарты:

– руководитель научной организации (или ее структурного подразделения), реализующий основной вид профессиональной деятельности – «управление научной (научно-исследовательской) и научно-технической деятельностью»[39];

– руководитель профессиональной образовательной организации, реализующий основной вид профессиональной деятельности – «обеспечение функционирования и развития профессиональной образовательной организации, качества и эффективности образовательной и иных уставных видов ее деятельности»[40];

– руководитель общеобразовательной организации, реализующий основной вид профессиональной деятельности – «управление общеобразовательной организацией»[41], а также квалификационные требования для замещения должностей государственной гражданской службы: область профессиональной служебной деятельности – отраслевая сфера экономики или управления, в рамках которой гражданским служащим осуществляется исполнение должностных обязанностей в соответствии с целями, задачами, полномочиями и функциями государственного органа в целом и определенного структурного подразделения в частности[42].

Анализ образовательных программ высшего и дополнительного образования по направлению подготовки «Big Data Analyst: специалист по анализу больших данных» выявил достаточно интенсивное развитие программ университетов:

– «Системный анализ, исследование операций и управление» (СФУ, ННГУ им. Н.И. Лобачевского, КубГУ, КемГУ, КНИТУ-КАИ, ТвГУ, ЗабГУ);
– «Интеллектуальные системы обработки информации и управления» (СПбПУ Петра Великого, МГУПП, ОГАУ);
– «Комплексный анализ статистических данных» (ТОГУ, УдГУ);
– «Информационные технологии в управлении» (МАИ, Горный университет, РУДН, МИИТ, СибАДИ, ВятГУ);
– «Системный анализ и управление» (РАНХиГС);
– «Управление данными» (РТУ МИРЭА, МГТУ Станкин);
– «Большие и открытые данные» (Московский политехнический университет);
– «Наука о данных» (КФУ);
– «Системы поддержки принятия решений» (МИРЭА);
– «Аналитическое обеспечение управленческих решений» (ВорГУ);
– «Интеллектуальные системы управления объектами» (РУДН);
– «Управление и аналитика в государственном секторе» (НИУ ВШЭ);
– «Методы системного анализа в экономике и управлении» (МФТИ)[43].

На основе анализа программ университетов и географического распространения программ подготовки аналитиков данных – специалистов и руководителей – можно сделать вывод о масштабной инсти-

38 Профессиональные стандарты: программно-аппаратный комплекс Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. http://profstandart.rosmintrud.ru

39 Руководитель научной организации (структурного подразделения научной организации). Проект профстандарта. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. http://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/reestr-uvedomleniy-o-razrabotke-peresmotre-professionalnykh-standartov/index.php?ELEMENT_ID=60836

40 Руководитель профессиональной образовательной организации / Проект профстандарта. https://firo.ranepa.ru/files/docs/spo/upravlencam/professionalnyj_standart_ruk_poo_01_04_19.pdf

41 Руководитель общеобразовательной организации / Проект профстандарта / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. http://profstandart.rosmintrud.ru/upload/iblock/c16/Obosnovanie_77842_15052019.pdf

42 Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы. Версия 3.0. https://rk.gov.ru/file/File/Metod_instrumentarii.pdf

43 Профессия Big Data Analyst: специалист по анализу больших данных: куда поступать для получения профессии. https://postupi.online/professiya/specialist-po-analizu-bolshih-dannyh-big-data/programmi/?page_num=5

туционализации профессии аналитика, управленца данными и соответствующего компетентностного профиля. Но сроки начала реализации таких программ – 2–3 года (с 2017–2018 годов). Это значит, что в реальный сектор управления образованием такие специалисты, носители такого компетентностного профиля, еще не пришли. Вероятно, поэтому дефициты в этих компетенциях ни в образовательных организациях, ни в органах управления образованием еще не компенсированы.

Заключение

Таким образом, инфраструктура цифровых сервисов развивается, но еще недостаточно интегральных сервисов обработки больших данных для принятия управленческих решений. Необходимо развитие кадрового потенциала для решения задач, связанных с компетентностным дефицитом в институциях.

В то же время в качестве одной из проблем становления культурных норм «управления на основании данных» в практике администрирования в сфере образования можно назвать несогласованность между методиками расчета показателей мониторинга системы образования[44, 45], формами статистической отчетности[46] и опережающими эти формы стратегиями, государственными программами развития образования (федеральной и региональных)[47] и национальными проектами[48] с соответствующими показателями эффективности.

В заключение можно сделать вывод о необходимости развития программ дополнительного образования для профессионального развития компетенций управления на основе данных у руководителей этой сферы, а также о необходимости гармонизации методик расчета показателей мониторинга системы образования, форм статистической отчетности, показателей эффективности национальных проектов «Образование», «Наука» и государственных программ развития образования (на федеральном и региональном уровнях).

44 Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 года № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» (с изменениями и дополнениями от 29 мая 2019 года).

45 Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 11 июня 2014 года № 657 «Об утверждении методики расчета показателей мониторинга системы образования» (с изменениями от 13 февраля 2017 года).

46 Приказ Федеральной службы государственной статистики от 15 августа 2017 года № 535 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью образовательных организаций».

47 Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 года № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования”».

48 Паспорт национального проекта «Образование» (утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому планированию и национальным проектам, протокол от 3 сентября 2018 года № 10).

Литература

Информационные и коммуникационные технологии в образовании / Под ред. Д. Бадарча. М.: ИИТО ЮНЕСКО, 2013.

Открытые данные в Российской Федерации. Бюллетень по открытым данным. Июнь, 2015. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. https://ac.gov.ru

Хартия открытых данных группы восьми / G8 Open Data Charter. G8 Lough Erne, 2013.

Школа большого города. Навигатор для директора / Справочник информационных систем и ресурсов. https://school.moscow/dirnavigator/17

Baker R., Siemens G. Educational Data Mining and Learning Analytics. Columbia University in the City of New York. 2013. http://www.columbia.edu/Krsb2162/BakerSiemensHandbook2013.pdf. In English

References

Information and communication technologies in education / Ed. by D. Badarch. Moscow: IITO UNESCO, 2013. In Russian

Open data in the Russian Federation. Open Data Bulletin. June 2015. Moscow: Analiticheskiy tsentr pri Pravitel’stve Rossiyskoy Federatsii. https://ac.gov.ru. In Russian

G8 Open Data Charter. G8 Lough Erne 2013. In Russian

Big city school. Navigator for the director / Directory of information systems and resources. https://school.moscow/dirnavigator/17. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-92-97

Налоговый судья и социальное взаимодействие: возможно ли и в чем состоит участие?

ФИЛИПП ЛЮППИ, **доцент с правом научного руководства в области государственного права факультета права, политических наук и менеджмента Ниццы, Университетская исследовательская школа CERDACFF – UPR 7267 Университет Лазурного берега, Франция (Avenue Doyen Louis Trotabas, 06000 Nice, Франция). E-mail: philippe.luppi@univ-cotedazur.fr**

Аннотация: Статья посвящена роли и месту налогового судьи в правовой системе Франции. Автор отмечает, что деятельность судьи по налоговым спорам не регламентируется каким-либо особым актом, она базируется на собственной независимости и в то же время обеспечивает уважение общих принципов частного или публичного права. Налоговый судья стремится найти баланс в хрупких отношениях между налоговой администрацией и налогоплательщиком, который чаще воспринимает налог как бремя, чем честь для гражданина, а иногда пытается нарушить правила и закон, забывая, что, по меткому выражению Оливера Холмса, «налоги – это цена, которую мы платим за возможность жить в цивилизованном обществе». Многие налоговые механизмы балансируют на грани законности и выходят из-под контроля судьи, у которого не всегда достаточно информации и ресурсов. Несмотря на некоторый прогресс, налоговым судьям так и не удалось определить нематериальную границу между налоговой инженерией (законными возможностями налоговой оптимизации) и налоговым планированием (морально предосудительным уклонением от уплаты налогов). С помощью прецедентного права налоговый судья может способствовать восстановлению определенной формы налоговой справедливости, доверию налогоплательщика к налоговой администрации при сохранении прав и гарантий для последнего, желание продвигать и поощрять налоговое гражданство как основу общественного договора.

Благодарность: Статья разрабатывалась под руководством профессора Ксавье Латура («Суды в основе социальных взаимодействий: сравнительный франко-российский подход»).

Ключевые слова: налоговый судья, налоговое администрирование, налоговая справедливость

Статья поступила в редакцию 24 декабря 2020 года.

Люппи Ф. Налоговый судья и социальное взаимодействие: возможно ли и в чем состоит участие? *Государственная служба*. 2021. № 3. С. 92–97.

TAXATION JUDGE AND SOCIAL INTERACTION: IS PARTICIPATION POSSIBLE AND WHAT DOES IT INVOLVE?

PHILIPPE LUPPI, **Associate Professor in Public Law at the Faculty of Law, Political Science and Management of Nice, University Research School CERDACFF – UPR 7267**
Côte d'Azur University (Avenue Doyen Louis Trotabas, 06000 Nice, France). E-mail: philippe.luppi@univ-cotedazur.fr

Abstract: The article focuses on the role and place of a taxation judge in the French legal system. The author notes that the activity of a judge in tax disputes is not regulated by any special act; it is self-independent and, at the same time, ensures compliance with the general principles of private or public law. The taxation judge seeks a balance in the delicate relationship between the tax administration and the taxpayer, where the latter perceives the tax as a burden rather than civic duty, and sometimes tries to violate the rules and the law, forgetting that, as Oliver Holmes said, "Taxes are the price we pay for the opportunity to live in a civilized society". Many taxation mechanisms are balancing on the verge of legality and get out of the control of a judge who does not always have sufficient information and resources. Despite the progress made in this area, taxation judges have not been able to determine the intangible boundary between taxation engineering (legal taxation optimization opportunities) and tax planning (morally reprehensible tax evasion). Through case law, the taxation judge takes part in restoring tax justice, the confidence in the tax administration, the preservation of rights and guarantees for the taxpayer, and the desire to promote and encourage tax residency as the basis of a social contract.

Acknowledgments: The article was developed under the guidance of Professor Xavier Latour («Courts at the heart of social interactions: a comparative Franco-Russian approach»).

Keywords: taxation judge, tax administration, tax fairness

The article was received on December 24, 2020.

Luppi Ph. Taxation judge and social interaction: is participation possible and what does it involve? *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 92–97.

Введение

Деятельность судьи по налоговым спорам (далее – судья) не регламентируется каким-либо особым актом. Он действует независимо, обеспечивая при этом общие принципы частного или публичного права, стремится найти баланс в хрупких отношениях между налоговой администрацией и налогоплательщиком, который чаще воспринимает обязанность по уплате налога как принуждение, а не честь для гражданина, а иногда и пытается нарушить правила и закон. Основываясь на своих полномочиях, налоговый судья может способствовать восстановлению доверия налогоплательщика к налоговым органам, обеспечивая защиту его налоговых прав, в том числе и с помощью судебной системы. Если конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы расценивается лишь в качестве абстрактного принципа либо модели правового поведения без строгой процессуальной регламентации, даже при условии наличия налогового механизма отчетности и контроля, не может гарантировать процессуальную защищенность судьи. Борьба с налоговым мошенничеством остается конституционно значимой задачей, контуры которой видоизменяются, но ориентиром для налоговой системы по-прежнему служит презумпция добросовестности. При этом в обществе (как среди налогоплательщиков, так и иных лиц) растет запрос на большую справедливость налоговых обязательств. Налоговый судья не может абстрагироваться от этого социально-экономического контекста и не принимать во внимание социально-экономическую обстановку в судебной практике.

Налог более не выполняет исключительно финансовую функцию. Налоговый механизм должен учитывать платежеспособность налогоплательщика, в противном случае он может вызвать социальные реакции, в частности общественные протесты (как, скажем, протесты «желтых жилетов»), и даже иногда повлечь за собой реакционные движения на фоне социального недовольства. Налоговый механизм может быть барометром социальных настроений. Он вписывается в понятийную логику профессиональных сообществ, но чувствительность налогового механизма (распределение налогового бремени) варьируется в зависимости от характера налога (имущественный либо подоходный, прогрессивный либо пропорциональный) и в зависимости от налогооблагаемой базы (доходы, богатство, коммерческий оборот).

Должен ли налоговый судья ограничиваться соблюдением правовых предписаний или его роль заключается в формировании социально обусловленной судебной практики, что окажет прямое влияние на социальные отношения и развитие общества? Ответ на этот вопрос приводит нас к дуалистической позиции, элементы которой дополняют друг друга: судья формирует судебную практику независимо от какого бы то ни было давления со стороны общества; в то же время он не может быть изолирован от социальной действительности или пренебрегать ею.

Судья формирует судебную практику независимо от давления со стороны общества

Только закон может установить или отменить налог. Статья 34 Конституции и статья 14 Декларации прав человека и гражданина 1789 года являются базисом общественного договора о налогообложении и основой законности в этой сфере. Ни налоговые органы, которые применяют закон, ни судьи, которые его толкуют, не могут отказаться от применения налогового законодательства[1].

Закон может предоставить регулирующему органу право определять особенности его применения в налоговых вопросах, но он остается нормой, определяющей всю налоговую систему. Налоговое законодательство не всегда бывает качественным и может быть более или менее «разговорчивым», то есть понятным в зависимости от экономического и социального контекста.

Налоговый судья административного суда или суда общей юрисдикции остается, как и любой другой судья, стражем правопорядка, уважения иерархии правовых норм, в частности принципа фискальной законности. Учитывая необходимость налогообложения, необходимость защитить налогоплательщика и найти баланс в неравных отношениях между последним и налоговой администрацией, налоговый судья придерживается буквального толкования налоговых текстов [Marchessou, 1980; Guez, 2007; Marchessou, 2005. P. 345; Guez, 2004. P. 139–169]. Социальный контекст не может позволить ему нарушить строгое соблюдение норм.

Каждый гражданин, как и каждый налогоплательщик, имеет право на законное применение налогового законодательства по отношению к нему. Когда текст закона ясен, судья придерживается строгой интерпретации. Он не занимается предварительным толкованием при наличии прозрачного текста. Это буквальное (и, следовательно, строгое) толкование налогового законодательства исключает любые допуски в замысле автора. Свобода, которую судья может позволить себе при толковании налогового законодательства, может рассматриваться, как подчеркивают некоторые авторы, как «форма нарушения принципа законности» [Bouvier, 2018]. «Вопрос толкования предполагает значительную политическую заинтересованность, поскольку затрагивает самые основы суверенитета, верховенства права, демократии» [Collet, 2020. P. 97]. Профессор Колле утверждает, что «судья, по крайней мере, судья, занимающий высшую позицию в своей юрисдикции, волен интерпретировать тексты так, как он считает нужным…, эта свобода не означает, что судья при-

1 CE, 27 Juillet 1936. Ministre des finances c/ X. Rec. Lebon. P. 871.

нимает решение произвольно, в соответствии со своими сиюминутными прихотями: его решение является ограниченным. Это ограничение обусловлено как правовыми факторами, такими как обязанность обосновывать свое решение, так и социологическими и политическими факторами, такими как стремление вынести приемлемое для общественного мнения решение и убедить в его значимости» [Там же. P. 94–95].

Несомненно, строгое толкование налоговых текстов является особенностью практики налогового судьи, оно уже очень давно принято Государственным советом как высшим административным судом, так и Кассационным судом, но это скорее правило поведения, чем принцип, имеющий юридическую ценность для судьи. Налоговый судья позволяет себе меньше свободы в интерпретации представленных ему текстов, чем судья по гражданским делам. Декан Тротабас, ярый защитник автономии налогового законодательства, подчеркнул, что «ни одно положение налогового законодательства не предписывает во французском праве особый метод толкования налогового законодательства» [Trotabas, 1934].

Стремление защитить налогоплательщика (а иногда – и законодателя или даже налоговую администрацию) от произвола побуждает налогового судью обеспечить соблюдение равенства всех перед налоговым законодательством и перед государственным налогообложением. Другие судьи, например в Суде Европейского союза (CEC), обеспечивают соблюдение положений международных договоров, в частности свободы передвижения людей или работников, акцентируя в мотивировочной части постановлений внимание на недопущении дискриминации, взаимосвязи налоговых систем и контроля, сбалансированном распределении налоговых полномочий между государствами. Иногда между административным судьей и судьей суда общей юрисдикции могут возникать разногласия по отдельным понятиям налогового права независимо от того, включены они в законодательство или нет. Такими вопросами могут стать, например, налог или налогооблагаемый доход. Но и административный судья, и налоговый судья учитывают в своей практике прецедентную практику Конституционного совета, Суда Европейского союза и Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

При этом, оставаясь компетентным в рамках своих полномочий, налоговый судья не может избежать юрисдикционного и социального контекста и не прогнозировать последствия своих решений.

Судья не может быть изолирован от социального контекста или пренебрегать им

Не станем возвращаться к вопросу автономии налогового права, вызвавшему продолжительные дискуссии, – отметим лишь, что налоговый судья всегда адаптировался к партикуляризму налогового права. Эта специфика больше связана с законодателем, чем с самим судьей. Как отмечает профессор Филипп Маршессу, налоговое право – это такое же право, как и любое другое, с теми же ограничениями в использовании и развитии, даже если поставленные перед ним экономические цели и присущие ему технические особенности часто требуют изменений в его положениях [Marchessou, 1980; Marchessou, 2005]. Эта отрасль права нередко заимствует свои концепты из частного или публичного права.

Некоторые исследователи сомневаются в реальности судебных норм. Так, профессор Морис Кристиан Бержерес выдвигает два тезиса: с одной стороны, «наличие чрезвычайно плотного корпуса текстов, вероятно, оставляет мало места для маневра налоговому судье», а с другой стороны, «судебные нормы слишком часто путают с общими принципами права» [Bergeres, 2000].

Однако автор ставит под сомнение свой первый тезис ввиду выдвигаемого им парадокса: «Плотность часто обнаруживает пустоту или непоследовательность текстов. Поэтому ничто не препятствует существованию преторианских норм в налоговом праве». Второе утверждение также отвергается автором, потому что ассимиляция кажется ему неточной [Там же].

Когда налоговый судья констатирует соблюдение законности, он ссылается не на принцип законности административных действий (и, следовательно, на подчинение административного органа закону), а на законность налогообложения, то есть на принцип, согласно которому решение о налогообложении или об установлении налогового режима относится к компетенции законодателя [Philip, 2014; Lignereux, 2020; Collet, 2020. P. 20]. Он по-прежнему придерживается формального критерия закона.

Оценивая соблюдение принципа равенства перед налоговым законодательством, налоговый судья иногда ссылается на общий принцип права, разработанный административным судьей в его практике. Принцип равенства в налоговых вопросах подразумевает, что законодательство должно предусматривать применение одного и того же налогового режима к налогоплательщикам, находящимся в идентичных ситуациях. Однако оно не запрещает применять к разным ситуациям различные правила. Налоговый судья согласен с тем, что законодатель может вводить различия в налоговых режимах в зависимости от индивидуальной ситуации налогоплательщика (особенно семейного положения), социально-профессиональной категории или его экономического поведения. Он гарантирует, что законодатель применяет ко всем налогоплательщикам в четко определенной экономической или социальной ситуации один и тот же режим, но не пытается заставить законодателя применить ко всем налогоплательщикам один и тот же налоговый режим.

Созидательная сила налогового судьи, возможно, сильно недооценивается. По словам профессора Мориса Кристиана Бержереса [Bergeres, 2000], в налоговом праве создание и утверждение норм судебной практики привело к двум сериям параллельных явлений: с одной стороны, появились фундаментальные нормы (благодаря продвижению общего принципа права в качестве фундаментального и через понятие фундаментальных принципов, признанных законами Республики, или через возможность защиты основных прав в судебном порядке); с другой стороны, существует закрепление функциональных норм (принцип невмешательства налоговой администрации, теория баланса, к которой можно добавить теорию злоупотребления налоговым законодательством). Эти юридические теории нашли законодательное закрепление. Конституционный судья или европейский судья (CEC или ЕСПЧ) нередко приглашают законодателя пересмотреть налоговые положения, чтобы адаптировать их либо к принципам, имеющим конституционную ценность, либо к законодательству Европейского союза. Масштабы этой критики в основном экономические, но она имеет и социальные последствия.

Принцип свободы, несомненно, является одним из главных векторов в постоянном поиске защиты налогоплательщика. Налоговый судья обеспечивает соблюдение фундаментальных прав, в частности принцип состязательности. Однако этот принцип должен быть согласован с необходимостью налогообложения и другими фундаментальными принципами, установленными судебной практикой. Борьба с налоговым мошенничеством и поиск равенства в налоговых вопросах вполне могут привести к дифференциации налоговых режимов между различными категориями налогоплательщиков. «Осуществление индивидуальных прав и свобод никоим образом не может служить оправданием налогового мошенничества или препятствовать законному наказанию за него»[2]. Как отмечают Жак Гросклод и Филипп Маршесу, «судья издавна считал, что соблюдение общественных свобод превалирует над защитой интересов Государственного казначейства, и даже если налогоплательщик смошенничал, наказание, которое он заслужил, будет отменено, если не была исполнена одна из важных сопроводительных формальностей: соблюдение достаточного срока для проведения бухгалтерского аудита, объявление о праве на консультативную помощь или превышение разрешенного срока проведения бухгалтерского аудита. Заметна эволюция, характеризующаяся более тщательным исследованием степени ущерба, фактически нанесенного налогоплательщику ошибками административного органа» [Grosclaude, Marchessou, 2019. P. 49].

Чаще всего налоговый судья, заимствуя свои концепции из какой-либо отрасли права, не пытается обойти их смысл или приспособить их к целям, отличным от предписанных законодателем. При этом налоговый судья не считает себя связанным ни иностранным налоговым законодательством, ни решением, принятым другим судьей в другой отрасли права. Именно судья сформировал принцип независимости законов и процедур [Philip, 2011; Philip, 2004]. Даже если в последнее время заметны изменения в практике Кассационного суда[3], действия судей по уголовным делам остаются независимыми от действий налоговых судей. Налоговый судья связан только с существом фактов, установленных уголовным судом[4].

Налоговый судья придерживается буквального толкования представленных ему документов (закон, налоговая декларация, административная доктрина). Однако иногда он прибегает к подготовительной работе в условиях «молчания» закона или при наличии неточного, двусмысленного положения, например, чтобы установить условия для обеспечения солидарности в оплате между заказчиком и субподрядчиком, который прибегал к нелегальному труду[5]. Но не все налоговые законы предоставляют налоговому судье такую возможность, а подготовительная работа не всегда эффективна.

Недавнее исследование, похоже, демонстрирует отклонение от принципа строгого толкования налогового законодательства, даже если его авторы признают, что «позиция судебной практики не ясна и, более того, имеет тенденцию различаться в зависимости от рассматриваемого порядка юрисдикции. В судебной практике правило строгого толкования обычно, но не систематически применяется в пользу налогоплательщика. В большинстве случаев судья использует этот принцип просто для того, чтобы обеспечить соблюдение буквы закона». Административная практика, со своей стороны, имеет тенденцию строго интерпретировать не столько закон, сколько «исключения из него, а точнее, исключения, благоприятные для налогоплательщика» [Halard, Vu Tran, 2020].

Административный налоговый судья иногда выносит решения *ultra legem*. Он отказывается исполь-

2 Décision du Conseil constitutionnel. № 184 DC, 29 Décembre 1984. *Journal officiel* du 30 décembre 1984. P. 4171; Recueil, P. 107.

3 Cour de Cass Cass. crim. 11 sept. 2019 № 18-81.980 (FS-PBRI); Cass. crim. 11 sept. 2019 № 18-81.067 (FS-PBRI); Cass. crim. 11 sept. 2019 № 18-82.430 (FS-PBRI); Cass. crim. 11 sept. 2019 № 18-81.040 (FS-PBRI); Cass. crim. 11 sept. 2019 № 18-84.144 (FS-PBRI): RJF 12/ 2019, № 1197; Dr. fisc. 2019, № 38, Act. 400; Dr. fisc. 2019, № 38, Act. 401; Dr. fisc. 2019, № 38, Act. 402; Cass. crim., 29 janv. 2020, № 17-83.577, P+B+I (3e moyen): JurisData № 2020-000933; Dr. fisc. 2020, № 13, comm. 213, note Cabon S.-M.; *Salomon R*. Droit pénal fiscal. Dr. fisc. 2019, № 46, Chron. 437.

4 CE, Ass., 21 Juillet 1972, № 72508, «Sieur X», RJ, № IV, p. 51: Dr. fisc. 1973. № 18-19, comm. 726, concl. *Schmeltz G.*

5 CAA Versailles, 27 Février 2020, № 18VE01544, Sas Brunet: Dr. fisc. 2020, № 26, Comm. 290.

зовать закон по максимуму, что может показаться несправедливым, однако в прошлом такая практика применялась для налогообложения прибыли от строительства. Иногда судья выносит решения *praeter legem* (например, для восстановления налоговых прав, установления цены приобретения[6] или для усиления обоснования, связанного с соблюдением обязательства, в соответствии со статьей L 55 ЗНФ[7]). Но эта интерпретация также может иногда быть *contra legem*[8].

Случается также принимать широкое толкование отдельных текстов, как это происходило в рамках теории злоупотребления налоговым законодательством[9] или в вопросах незаконной деятельности. Кроме того, судья всегда имеет право переквалифицировать действие и исключить квалификацию определенных налогооблагаемых операций или даже заменить правовое основание по запросу налогового органа. Все это возможно, пока сохраняются права и гарантии налогоплательщиков.

Однако если налоговый судья смог применить букву закона в наиболее благоприятном направлении с экономической или социальной точки зрения и с точки зрения справедливости, то ему не всегда удается избежать упреков, связанных с буквальным применением налогового законодательства.

Афоризмом стала фраза американского судьи Оливера Холмса: «Налоги – это цена, которую нужно платить за цивилизованное общество». Превращение необходимости платить налоги в морально-нравственную категорию, налоговый патриотизм, призыв к соблюдению налоговых норм находят отклик в высших сферах американской налоговой администрации. Как свидетельствуют некоторые авторы [Saez, Zucman, 2020. P. 86], в последние десятилетия Соединенные Штаты преуспели в борьбе с налоговым мошенничеством прежде всего потому, что налоговые органы были наделены значительными правовыми и бюджетными ресурсами для обеспечения соблюдения духа налогового законодательства. Кроме того, были созданы социальные нормы, направленные на усиление налогового согласия. Однако следует отметить, что многие налоговые механизмы на пределе законности выходят из-под контроля судьи либо из-за отсутствия информации, либо из-за отсутствия средств[10]. Судья теперь более широко использует статьи о борьбе со злоупотреблениями, число которых в текстах (в частности, по европейскому праву) увеличилось. Но, ограничивая свободу управления компаниями и вставая на позицию, отличную от нормального акта управления [Turot, 2017], нельзя быть уверенным в том, что выиграли нематериальные категории – моральная оценка и справедливость. В прошлом предпринимались попытки разработать критерии для определения злоупотребления налоговым законодательством. Несмотря на некоторый прогресс, так и не удалось определить нематериальную границу между налоговой инженерией (законными возможностями налоговой оптимизации) и налоговым планированием (морально предосудительным уклонением от уплаты налогов).

Заключение

Глобализация экономики обязательно откроет новые возможности для оптимизации налогообложения. Проект BEPS по борьбе с размыванием налоговой базы (порожденный финансовым, банковским, экономическим и в определенной степени социальным кризисом) и сменивший его в 2019 году проект GLOBE, защищенные ОЭСР и поддержанные главами государств и правительств во имя большей прозрачности и справедливости налогообложения, не смогли замедлить гонку «за самую низкую налоговую ставку» [Saez, Zucman, 2020. P. 135]. С помощью судебной практики налоговый судья может способствовать восстановлению определенной налоговой справедливости, но не восстановлению и укреплению налогового согласия. Он может стремиться к устранению пробела в праве, допущенного законодательной властью, но он не может заменить политическую власть в своем стремлении продвигать или не продвигать соблюдение налоговых норм как основу общественного договора.

6 См.: CE, 3e et 8e ss-sect. 25 Novembre 2009, № 310746, M. et Mme Moscheni. JurisData. № 2009-081566: Dr. fisc. 2010, № 13, Comm. 258, Concl. *Geffray E.*, Note *Duglaire E.*

7 См.: *Dubois J.* Etablissement de la taxe professionnele – procédure de redressement. TA Marseille, 20 Janvier 1994, № 92-5163, № 93-3823, Sté Mégatel. Dr. fisc. 1994, № 41, Comm. 1763.

8 TA Marseille, 20 Janvier 1994, № 92-5163, № 93-3823, Sté Mégatel. Dr. fisc. 1994, № 41, Comm. 1763. à propos de l'interprétation de l'article L 56 du LPF; voir également à propos de la notion d'opérations ayant pour «effet» de permettre la localisation de bénéfice, CE, 9e et 12 Février 2012, № 351600, Sté Sonepar. Dr. fisc. 2012, № 10, Comm. 180 et Dr. fisc. 2012, № 9, 165, Chron. *Collin P.*; RJF 5/2012, № 505 ; BDCF 5/12, № 63, Concl. *Collin P.*; RJF 4/2012, Chron. Mme *C. Raquin*, p. 299; sur la présence d'impérieuses considérations d'opportunité dans le cadre de l'imposition à l'impôt sur les sociétés et du régime mère-filles; CE, 19 mars 2018, № 399868, Min. C/ SA Pierre et Vacances: Dr. fisc. 2019, № 4, Comm. 125 ; à propos de l'avis à tiers détenteur et de l'ancien article L 71 du LPF prévoyant que le contribuable ne pouvait pas faire échec à l'évaluation de son train de vie en fonction de certaines dépenses, CE, Plén., 4 Juillet 1986, № 42001: Dr. fisc. 1987, № 52, Comm. 2352 ; RJF 10/86, № 845, Concl. *Fouquet O.* p. 528 et s.; D. 1988, Note *Maublanc* et *Fernandez*, p. 312.

9 CE, Sect. 27 Septembre 2006, № 260050, Min. C/ Sté JANFIN: Dr. fisc. 2006, № 47, Comm. 744.

10 Как во Франции, так и в других странах, таких как США, штат сотрудников фискальной администрации в последние годы значительно сократился.

Литература

Bergeres M.C. Les normes jurisprudentielles en droit fiscal. *Dr.f isc*. 2000. № 13. Etude 100109.

Bouvier M. Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt. Paris, 14ième éd. LGDJ, 2018.

Collet M. Droit fiscal. Paris, 8ième éd. PUF Thémis, 2020.

Guez J. L'interprétation en droit fiscal. Paris LGDJ, Collection Bibliothèque de l'Institut André TUNC, 2007.

Guez J. L'interprétation jurisprudentielle en droit fiscal doit-elle être spécifique?-Retour sur le principe de l'interprétation stricte en droit fiscal. L'Année fiscale, 2004.

Grosclaude J., *Marchessou P. et Trescher B*. Droit fiscal général. Paris 12ième éd. Dalloz, 2019. P. 49.

Halard C., Vu Tran C. L'interprétation des lois fiscales ambigües: in dubio centro fiscum. *Dr.fisc.* 2020. № 18. Etude 231.

Lignereux B. Droit constitutionnel fiscal. Préface Guillaume Goulard, Paris, LexisNexis, 2020.

Marchessou P. L'interprétation des textes fiscaux. Paris. Economica, 1980.

Marchessou P. Réflexions contemporaines sur l'interprétation des textes fiscaux. In Mélanges Paul Amselek. Bruylant, 2005.

Philip L. Droit fiscal constitutionnel: évolution d'une jurisprudence. Paris, Economica, 2014.

Philip P. Procédures fiscales et garanties du contribuable. Paris, Economica, 2011.

Philip P. Le principe d'indépendance des procédures en matière fiscale. *Dr.fisc*. 2004. № 21. Etude 23.

Saez E. et Zucman G. Le triomphe de l'injustice: richesse, évasion fiscale et démocratie. Paris, Seuil, Les livres du Nouveau Monde, 2020.

Trotabas L. Le principe de l'interprétation littérale des lois fiscales. Mélanges en l'honneur de GENY, 1934.

Turot J. La liberté de gestion des entreprises entre enfer et paradis (et plus près de l'enfer). Dr. fisc. 2017. № 27. Etude 378.

References

Bergeres M. C. Jurisprudential norms in tax law. *Dr.Fisc*. 2000. No. 13. Study 100109. In French

Bouvier M. Introduction to general tax law and tax theory. 14th ed. Paris: LGDJ, 2018. In French

Collet M. Tax law. 8th ed. Paris: PUF Thémis, 2020. In French

Guez J. Interpretation in tax law. Paris: LGDJ, Collection: Library of the André Tunc Institute, 2007. In French

Guez J. Should case law interpretation be specific in tax law? – The return to the principle of strict interpretation in tax law. *L'année fiscale*, 2004. In French

Grosclaude J., Marchessou P., Trescher B. General tax law. 12th ed. Paris: Dalloz, 2019. P. 49. In French

Halard C., Vu Tran C. The interpretation of ambiguous tax laws: in dubio centro fiscum. *Dr.fisc.* 2020. No. 18. Study 231. In French

Lignereux B. Constitutional tax law. Preface by Guillaume Goulard. Paris: LexisNexis, 2020. In French

Marchessou P. The interpretation of tax texts. Paris: Economica, 1980. In French

Marchessou P. Contemporary reflections on the interpretation of tax texts. Collection of Paul Amselek. Bruylant, 2005. In French

Philip L. Constitutional tax law: evolution of case law. Paris: Economica, 2014. In French

Philip P. Tax procedures and taxpayer guarantees. Paris: Economica, 2011. In French

Philip P. The principle of independence for procedures in tax issues. *Dr.Fisc*. 2004. No. 21. Study 23. In French

Saez E., Zucman G. The triumph of injustice: wealth, tax evasion and democracy. Paris: Seuil, Les livres du Nouveau Monde, 2020. In French

Trotabas L. The principle of a literal interpretation of tax laws. Collection in honor of François Geny, 1934. In French

Turot J. The freedom to run businesses between hell and heaven (and closer to hell). *Dr.fisc.* 2017. No. 27. Study 378. In French

ЧТО ЧИТАТЬ?

Пономарева К.А. Правовое регулирование борьбы с уклонением от налогообложения: аналитический обзор практик Европейского союза и Российской Федерации. Монография. М.: Издательство «Проспект», 2021.

Монография представляет собой сравнительный аналитический обзор Директивы Совета ЕС 2016/1164, устанавливающей правила борьбы с практиками уклонения от налогообложения, оказывающими непосредственное воздействие на функционирование внутреннего рынка, и российских норм налогового законодательства, направленных на борьбу со злоупотребительными налоговыми практиками. Фундаментальная значимость исследования определяется направленностью на комплексный анализ правового обеспечения налоговой безопасности государства в условиях международной экономической интеграции на примере ЕС, его государств-членов и Российской Федерации. Работа может стать основой для дальнейших исследований по выявлению налоговых угроз, сопровождающих международную экономическую интеграцию, а также совершенствования российских мер по борьбе с налоговыми злоупотреблениями с учетом современных тенденций трансграничного налогообложения.

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-98-102

Развитие экономического сотрудничества России с Китаем

СВЕТЛАНА ВАЛЕНТИНОВНА ЧАЧИНА, генеральный директор
ООО «Сантехмаркет» (Российская Федерация, 115583, Москва, ул. Генерала Белова, 26). E-mail: 7307782@mail.ru

Аннотация: В статье приводятся результаты анализа российско-китайского экономического сотрудничества за последние 70 лет в свете смены политических парадигм и экономических интересов обеих стран. Прослежена эволюция торгово-экономических и политических отношений двух стран, подробно описываются ее этапы. Автор также рассматривает современное состояние экономических отношений между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой, положительные и негативные тенденции их развития и дальнейшие перспективы. Несмотря на то, что экономические отношения на уровне государств имеют не слишком долгую историю с точки зрения исторической перспективы и насчитывают менее 100 лет, они оказали серьезное влияние на развитие Китая: участие Советского Союза отмечено не только модернизацией производства, но и обширными инвестициями и подготовкой специалистов. Существенное влияние на развитие российско-китайского сотрудничества оказали известные политические события 2014 года и последовавший за ними режим санкций по отношению к Российской Федерации со стороны стран Запада, а затем и ответных санкций. В то же время, несмотря на явные успехи международного экономического сотрудничества между Россией и КНР, существует ряд факторов, оказывающих или могущих в перспективе оказать негативное влияние на их развитие. Большинство экономистов, специалистов государственного администрирования понимают необходимость в долгосрочной перспективе устранить «сырьевой крен» российского экспорта, поскольку выгода его для обеих стран актуальна лишь на коротких временных отрезках, в перспективе же обеим сторонам выгодна диверсификация производств и наращивание экспорта из России в Китай продукции машиностроения, химического производства и другой высокотехнологичной продукции.
Ключевые слова: российско-китайское экономическое сотрудничество, внешняя торговля, международные экономические отношения, стратегическое партнерство, совместные инвестиционные проекты

Статья поступила в редакцию 5 февраля 2020 года.

Чачина С.В. Развитие экономического сотрудничества России с Китаем. *Государственная служба.* 2021. № 3. С. 98–102.

DEVELOPING ECONOMIC COOPERATION BETWEEN RUSSIA AND CHINA

SVETLANA VALENTINOVNA CHACHINA, General Director
LLC “Santekhmarket” (26, General Belov str., Moscow, 115583, Russian Federation). E-mail: 7307782@mail.ru

Abstract: The article presents the results of the analysis of Russian-Chinese economic cooperation over the past 70 years in light of the shift happening in both countries’ political paradigms and economic interests. The evolution of trade, economic and political relations, along with a detailed study of its stages, is described. The author examines the current state of economic relations between the Russian Federation and the People’s Republic of China and pays attention to both positive and negative development trends as well as their further prospects. Despite the fact that economic relations at the state level do not have a very long history from the point of view of a historical perspective and are less than 100 years old, they had a serious impact on the development of China: the participation of the Soviet Union was marked not only by the modernization of production field, but also by extensive investments and training of specialists. The development of Russian-Chinese cooperation was significantly influenced by the well-known political events of 2014 and the subsequent sanctions against the Russian Federation by Western countries, which gave rise to retaliatory sanctions from Russia. At the same time, despite the obvious successes of international economic cooperation between Russia and China, there are still many factors that have or may potentially harm their development. Most economists, along with public administration experts, understand the importance of eliminating the “commodity roll” of Russian exports since the benefits for both countries are relevant only for short time periods, but in the long term, both countries benefit from diversifying production and increasing exports from Russia to China of mechanical engineering products, chemical production, as well as other high-tech products.
Keywords: Russian-Chinese economic cooperation, foreign trade, international economic relations, strategic partnership, joint investment projects

The article was received on February 5, 2020.

Chachina S.V. Developing economic cooperation between Russia and China. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 3. P. 98–102.

Введение

История экономических отношений России и Китая довольно продолжительная, но на протяжении большей ее части они носили характер частной инициативы. Начало экономического сотрудничества, то есть экономических отношений, организованных на государственном уровне, относят ко второй половине прошлого века. В дальнейшем они претерпели ряд трансформаций, что позволяет условно разделить их на три этапа [Полякова, Климашина, 2015. С. 61–70].

Начало экономического сотрудничества

Первый из них (1949–1959 годы) начался после провозглашения Китайской Народной Республики, произошедшего при непосредственной политической, экономической и военной поддержке Советского Союза. Уже 3 октября 1949 года, на следующий день после учреждения нового государства, Советский Союз признал КНР и установил с нею дипломатические отношения, а с 1950 года началось активное оказание «младшему брату», как тогда позиционировался и воспринимался по отношению к СССР Китай, обширной экономической помощи.

За последующее десятилетие при помощи СССР в КНР, до этого отсталой в экономическом отношении аграрной стране, была создана сравнительно развитая промышленная система, способная к дальнейшему самостоятельному развитию. С участием советской стороны в Китае были построены или коренным образом модернизированы около 250 предприятий только тяжелой промышленности. В конце рассматриваемого периода на этих предприятиях производилось около 80 % от всех выпущенных в КНР грузовиков, 90 % тракторов, половина стального проката, 40 % стали, 25 % алюминия и столько же электроэнергии и т.д. [Цзян, 2018. С. 46–49.] Помимо непосредственного создания производственных мощностей СССР осуществлял подготовку китайских специалистов, а также безвозмездно передал китайской стороне около 25 тыс. комплектов технической документации.

Таким образом, на этом этапе Китай выступал в основном в качестве реципиента советских инвестиций, для советской же стороны данные отношения носили скорее политический характер, однако со временем в них появился и стал нарастать элемент стратегической оборонной инициативы.

В связи с этим до трети всех промышленных объектов, вводимых в строй в КНР при посредничестве Советского Союза, имели оборонное значение, тем более что в рассматриваемый период оба государства выступали в разворачивающейся гонке вооружений на одной стороне. Однако оборонные инициативы СССР в конечном итоге послужили к последовавшему в дальнейшем охлаждению взаимоотношений, поскольку Китай, и небезосновательно, усматривал в них определенную угрозу своему суверенитету [Рябченко, 2006. С. 21].

Стагнирование экономических связей и преодоление противоречий

В 1959 году Китай ответил Москве отказом в разрешении на строительство длинноволновой радиостанции, предназначенной для связи с подводными лодками на своем побережье. В ответ Советский Союз прекратил оказание помощи китайской стороне в работе над созданием атомного оружия, и с этого момента начинается следующий этап политических и, как следствие, экономических взаимоотношений между СССР и КНР (1959–1989 годы), характеризующийся политическим противостоянием и стагнированием экономических связей. Межгосударственный конфликт сопровождался различными событиями, такими как блокада советского посольства в Пекине в 1967 году, вооруженное противостояние на острове Даманский в 1969 году и др. Экономическое взаимодействие двух стран было ограничено торговлей, при этом товарооборот неуклонно снижался и в 1970 году достиг своего минимума, уменьшившись по сравнению с 1959 годом в 4 раза [Капица, 1979. С. 394].

Несмотря на то, что конец рассматриваемого периода, по мнению исследователей российско-китайских экономических связей, приходится на 1989 год, определенная разрядка в отношениях началась значительно раньше.

Первые переговоры об урегулировании нерешенных вопросов и взаимных претензий в отношениях двух стран проходили в Москве в сентябре 1979 года, а с 1983 года начались переговоры о взаимном доверии и активные действия по сокращению вооружений в приграничных районах. КНР к участию в этих переговорах подталкивало, в частности, то обстоятельство, что китайская индустриализация, включая оборонную промышленность, была основана на советских материалах и технологиях и в то же время не достигла еще уровня, достаточного для того, чтобы воспринять и применять передовые технологии наиболее развитых стран, таких как США и Япония.

В результате товарооборот между СССР и КНР снова стал расти, достигнув к 1989 году 5,5 млрд руб., что превышало уровень 60-х годов в тринадцать раз [Строгие, 1990. № 6. С. 17]. Советский Союз, таким образом, входил в пятерку крупнейших торговых партнеров Китая наряду с ФРГ, США, Японией и Гонконгом. Основу советского экспорта в Китай составляли сельхозтехника, автомобили, станки, энергетическое и горное оборудование, самолеты, часть экспорта приходилась на чугун, алюминий, прокат черных металлов и трубопрокат, азотные удобрения, лес, пиломатериалы и пр. Основные статьи импорта из Китая были представлены сельскохозяйственной продукцией, продукцией легкой промышленности, а также сырьем.

Характеризуя «советский» этап взаимоотношений между двумя странами, следует отметить две характерные черты. Во-первых, Советский Союз в это

время выступал в качестве «патронирующего» партнера, способствующего развитию экономики КНР, но мало заинтересованного в экономической стороне этих взаимоотношений. Интересы СССР в этот период лежали скорее в политической и оборонной сферах. Во-вторых, экономические отношения Советского Союза и Китая носили исключительно плановый характер, с принятием решений на высшем уровне государственных властей, что обуславливалось особенностью политических систем обоих государств.

Современный этап стратегического партнерства

С 1989 года отсчитывается новый этап в политических отношениях СССР (России) и Китая, продолжающийся и по сей день. Межгосударственные отношения в указанное время нормализуются, в частности за счет начала демаркационных мероприятий на советско- и российско-китайской границе, продолжавшихся с 1991 по 1999 год. В 2001 году соответствующим российско-китайским договором зафиксировано «отсутствие взаимных территориальных претензий».

В плане экономических взаимоотношений этот период можно разделить на две части: постсоветскую (1989–1999 годы) и современную. Первая из них характеризуется нарастающей стагнацией советской (российской) экономической системы и одновременным активным ростом китайской экономики [Суходолов, 2016. С. 358–366]. Экспортные возможности Советского Союза в отношении тяжелой промышленности и высокотехнологичной продукции не соответствовали растущему спросу Китая, в результате чего последний начал активно наращивать сотрудничество с другими странами, прежде всего США, доля торговли с которыми во внешнем товарообороте Китая выросла с 4,8 % в 1979 году до 14,5 % в 1990 году. Можно сказать, что США заняли место СССР в поставках автомобильной техники, станков, энергетического оборудования и пр. К этому же времени относится и начало активных инвестиций американского бизнеса в Китай, в том же 1990-м году они достигают 35,2 млрд долл. [Парканский, 2015. С. 19–35]. Фактически в этот период закладываются основы новой китайской экономики, для которой характерно развитие отраслей информатики, телекоммуникаций, биотехнологий и т.п.

Несмотря на это, товарообмен между Китаем и поздним СССР продолжал расти, однако структура его резко изменилась. В советском (российском) экспорте стали преобладать сырье и продукты его неглубокой переработки: сталь и стальной прокат, удобрения, нефть и газ, цветные металлы, лесо- и пиломатериалы. Встречный товаропоток был представлен в основном товарами народного потребления довольно низкого качества. Соответственно, резко упал объем технического содействия и инвестиций, строительство объектов в КНР, как и сотрудничество в сфере технологий, было практически свернуто.

Таким образом, несмотря на то, что товарооборот между Россией и Китаем достиг к 1994 году рекордных для того времени значений (7,71 млрд долл.), исследователи говорят о полном упадке всех форм российско-китайского экономического сотрудничества в этот период. Товарный обмен велся исключительно на уровне частного бизнеса, государственной же политики экономического взаимодействия не было сформировано ни с одной стороны. Китай, как уже указывалось выше, усиленно развивал внешнеполитические и внешнеэкономические связи со странами Запада, прежде всего США. Россия же переживала системные трансформации, в ходе которых развитие новой внешнеэкономической политики опиралось также на приоритет взаимоотношений со странами ЕС, США и СНГ. Восточноазиатские же страны, включая Китай, временно оказались за пределами государственных внешнеэкономических интересов [Губарева, 2015. С. 53–64].

Конец постсоветского периода российско-китайских отношений и их выход на современный этап стратегического партнерства произошел в самом конце XX – начале XXI века вместе со сменой высшего политического руководства страны. Поворот новой администрации к Китаю был обусловлен как общеполитическими соображениями относительно необходимости уравновешивания Запада и Востока во внешней политике, так и причинами более практического свойства. В частности, в задачи нового внешнеполитического и внешнеэкономического курса входило привлечение восточноазиатских инвестиций в экономику слабо освоенных регионов Сибири и Дальнего Востока России, удовлетворение за счет китайских товаров народного потребления растущего платежеспособного спроса населения на такие товары, развитие партнерства с КНР в Шанхайской организации сотрудничества, АСЕАН и АТЭС с целью усиления экономического и политического влияния Российской Федерации в Центрально-Азиатском регионе планеты.

В 2001 году Президент Российской Федерации В.В. Путин и глава КНР Цзян Цзэминь объявили о переходе к сотрудничеству в формате стратегического партнерства, что было закреплено в Договоре о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве в Москве 16 июля 2001 года. Руководители двух стран также неоднократно подчеркивали, что отношения стратегического партнерства выражают сущность внешней политики как России, так и КНР [Фэнхуа, 2019. С. 119–134].

Заметим, что декларация намерений о расширении политических и экономических взаимодействий на практике начала реализовываться далеко не сразу. Несомненно, сказывался длительный период отчуждения двух стран, оказавший влияние на формирование определенной предвзятости и подозрительности во взаимных отношениях, а также ориентированность интеллектуальных и деловых элит (как

в России, так и в Китае) на европейско-американские ценности и сотрудничество с Западом.

Развитию и углублению российско-китайского стратегического партнерства способствовал ряд внешних по отношению к ним событий. Первым из них стал общемировой экономический и финансовый кризис 2008 года, подтолкнувший обе страны к объединению усилий для преодоления его последствий. По итогам визита Президента Российской Федерации Д.А. Медведева в Китай в сентябре 2010 года было принято Совместное заявление о всестороннем углублении российско-китайских отношений партнерства и стратегического взаимодействия, в котором было декларировано совместное противостояние мировому кризису и возобновление усилий для достижения роста торгово-экономического сотрудничества, а также объявлено о начале его нового этапа во втором десятилетии XXI века. На этот раз декларация намерений не осталась преимущественно на бумаге, и согласно утвержденному главами государств Плану российско-китайского инвестиционного сотрудничества было развернуто взаимодействие в различных сферах: банковского дела, страхования, химической и лесной промышленности, связи и телекоммуникаций, машиностроения и т.д.

Расширение политических и экономических связей

Существенное влияние на развитие российско-китайского сотрудничества оказали известные политические события 2014 года и последовавший за ними режим санкций по отношению к Российской Федерации со стороны стран Запада, а затем и ответных санкций, предпринятых российской стороной. Сокращение взаимодействия с западными партнерами и контрагентами еще больше развернуло российское государство и бизнес в сторону азиатских стран (и в особенности КНР). В свою очередь, Китай в 2015–2016 годах столкнулся с началом «ползучей» торговой войны с США и также оказался заинтересован в форсированном развитии отношений с другими партнерами, в том числе с Россией.

Произошедшие изменения хорошо демонстрирует статистика товарооборота между двумя странами. Так, если начиная с 2011 года он увеличивался ежегодно на 2–3 %, составив к 2016 году 70 млрд долл., то в 2017 году он вырос на 20,8 % – до 84 млрд долл., а в 2018 году – на 25,7 %, достигнув 105 млрд долл.[1] По некоторым расчетам, к 2020 году он может составить до 200 млрд долл.[2]

В качестве примера успешных и крупных совместных проектов можно привести заключенный в 2014 году долгосрочный договор о поставках в Китайскую Народную Республику газа сроком на 30 лет. По итогам его пятилетнего исполнения можно заключить, что он оказался чрезвычайно выгодным для обеих сторон. У России по этому договору появился новый рынок сбыта природного газа, по объемам уже сейчас конкурирующий с Европой и, по прогнозам, в ближайшее время опережающий его, поскольку рост потребления газа КНР составляет не менее 1,6 % в год, в то время как потребление этого ресурса странами ЕС сокращается. Кроме того, объемы этого контракта позволяют ему оказывать на российскую экономику положительные макроэффекты. Наконец, его выполнение неизбежно повлечет за собой значительные инвестиции в газодобывающую и газотранспортную отрасли России, прирост рабочих мест и оживление экономической активности в отдельных регионах Сибири и Дальнего Востока. Китай, в свою очередь, за счет этого контракта обеспечивает себя на выгодных условиях необходимым для развивающейся высокими темпами экономики энергетическим сырьем.

В то же время, несмотря на явные успехи международного экономического сотрудничества между Россией и КНР, существует ряд факторов, оказывающих или могущих в перспективе оказать негативное влияние на их развитие.

В первую очередь это сохраняющаяся преимущественно сырьевая структура российского экспорта в Китай. Основными его статьями продолжают оставаться сырье и продукты неглубокой переработки (нефть, газ, лесо- и пиломатериалы, минеральные удобрения, стальной прокат, цемент, стекло), в то время как доля автомобильной и сельскохозяйственной техники, промышленного оборудования и другой промышленной продукции в структуре экспорта мала и неуклонно сокращается. При этом Китай экспортирует в Россию преимущественно промышленную продукцию, причем номенклатура последней постоянно расширяется за счет высокотехнологичных товаров.

Рядом специалистов высказывалось мнение о «комплементарности» экономик России и Китая и неизбежности сложившегося положения [Майданевич, Бабашина, 2016. С. 179–181], однако большинство экономистов, специалистов государственного администрирования понимают необходимость в долгосрочной перспективе устранить «сырьевой крен» российского экспорта, поскольку выгода его для обеих стран актуальна лишь на коротких временных отрезках, в перспективе же обеим сторонам выгодна диверсификация производств и наращивание экспорта из России в Китай продукции машиностроения, химического производства и другой высокотехнологичной продукции.

Реализация этой перспективной выгоды уже сейчас происходит в виде значительных инвестиций Китая в экономику России, однако одновременно и в этой сфере наблюдается неравенство и своеобразный «перекос» отношений экономического сотрудниче-

1 Таможенная статистика внешней торговли России. http://customsonline.ru/search_ts.html

2 МИД РФ сообщили о росте товарооборота с Китаем до $200 млрд. к 2020 году. https://reg-num.ru/news/2422550.html

ства, поскольку инвестиции России в китайскую экономику значительно ниже [Котляров, 2018. С. 28–34].

Неравенство стратегических партнеров в российско-китайских отношениях наблюдается не только в инвестиционной сфере, но и в целом. Так, в отношениях внешней торговли Китай является для России вторым по объему партнером, а Россия для Китая – лишь девятым, то есть если для России Китай является ключевым партнером, то Россия для Китая – только одним из многих.

Заключение

Таким образом, несмотря на явные положительные тенденции, складывающиеся в отношениях международного экономического сотрудничества России и КНР, последние отягощены рядом негативных влияний, которые в перспективе могут привести к развитию отношений по неблагоприятному сценарию, в результате которого Россия может превратиться в «сырьевой придаток» Китая, а Китай – впасть в пагубную зависимость от российского энергетического и промышленного сырья. Такие отношения, безусловно, сложно назвать экономически благополучными, поэтому уже сейчас обеим странам следует предпринять усилия по преодолению указанных тенденций, в частности, путем осуществления совместных инвестиционных проектов, использующих как инновационный потенциал китайской экономики, так и возможности сфер науки и производства, традиционно развитых в России.

Литература

Губарева А.В. Исторический очерк регулирования внешнеэкономической деятельности в России. *International journal of Russian studies.* 2015. № 4/1. С. 52–64.

Капица М.С. КНР: три десятилетия – три политики. М.: Политиздат, 1979.

Котляров Н.Н. Прямые иностранные инвестиции в экономике России. *Вопросы новой экономики*. 2018. № 1 (45). С. 27–34.

Майданевич Ю.П., Бабашина А.С. Российско-китайские экономические отношения: история и пути развития. *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2016. Т. 5. № 2 (15). С. 178–181.

Парканский А.Б. Мифы и реалии американо-китайских экономических отношений. *США и Канада: экономика, политика, культура*. 2015. № 3. С. 19–35.

Полякова Э.И., Климашина В.В. История и перспективы развития российско-китайских экономических отношений. *Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова*. *Вступление. Путь в науку.* 2015. № 1–2 (11). С. 59–70.

Рябченко Н.П. КНР – СССР – годы конфронтации (1969–1982). М., 2006.

Строгие Е.В. Как сотрудничаем с Китаем? *Проблемы Дальнего Востока*. 1990. № 6. С. 17.

Суходолов Я.А. Эволюция и современная специфика российско-китайской торговли. *Известия Байкальского государственного университета*. 2016. Т. 26. № 3. С. 357–366.

Фэнхуа Л. Китайско-российское партнерство и стратегическое сотрудничество. *Сравнительная политика*. 2019. Т. 10. № 2. С. 118–134.

Харланова В.Н. Перспективы развития внешнеэкономической деятельности России в современных условиях. *Студенческая наука XXI века*. 2016. № 1–2. С. 256–259.

Цзян П. Помощь СССР Китаю в области промышленности в 1950-е гг. *Манускрипт.* 2018. № 5 (91). С. 45–49.

References

Fenghua L. Sino-Russian partnership and strategic cooperation. *Sravnitel'naya politika*. 2019. Vol. 10. No. 2. P. 118–134. In Russian

Gubareva A.V. Historical essay on the regulation of foreign economic activity in Russia. *International journal of Russian studies.* 2015. No. 4/1. P. 52–64. In Russian

Jiang P. Soviet assistance to Chinese industry in the 1950s. *Manuskript*. 2018. No. 5 (91). P. 45–49. In Russian

Kapitsa M.S. PRC: three decades – three politicians. Moscow: Politizdat, 1979. In Russian

Kharlanova V.N. Prospects for the development of foreign economic activity in Russia in modern conditions. *Studencheskaya nauka XXI veka*. 2016. No. 1–2. P. 256–259. In Russian

Kotlyarov N.N. Direct foreign investments in the Russian economy. *Voprosy novoi ekonomiki*. 2018. No. 1 (45). P. 27–34. In Russian

Maidanevich Yu.P., Babashina A.S. Russian-Chinese economic relations: history and development paths. *Azimut nauchnykh issledovanii: ekonomika i upravlenie*. 2016. Vol. 5. No. 2 (15). P. 178–181. In Russian

Parkansky A.B. Myths and realities of US-China economic relations. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. 2015. No. 3. P. 19–35. In Russian

Polyakova E.I., Klimashina V.V. History and prospects of developing Russian-Chinese economic relations. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G.V. Plekhanova. Vstupleniye. Put' v nauku*. 2015. No. 1–2 (11). P. 59–70. In Russian

Ryabchenko N.P. PRC – USSR: years of confrontation (1969–1982). Moscow, 2006. In Russian

Strogie E.V. How do we cooperate with China? *Problemy Dal'nego Vostoka*. 1990. No. 6. P. 17. In Russian

Sukhodolov Ya.A. Evolution and modern specifics of Russian-Chinese trade. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta*. 2016. Vol. 26. No. 3. P. 357–366. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-103-118

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Армения

АРСЕН БАГДАСАРОВИЧ ЛОКЯН, ректор
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: arsen.lokyan@paara.am
ХАЧАТУР ОНИКОВИЧ БЕЗИРДЖЯН, проректор по дополнительному и непрерывному образованию
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: bezirjyan@paara.am
АШОТ МИКАЕЛОВИЧ ЗАЛИНЯН, доцент кафедры управления, член Совета
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: ashotzalinyan@paara.am
ВИЛЕН ВИКТОРОВИЧ ХАЧАТРЯН, заведующий кафедрой управления
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: vilen.khachatryan@paara.am
АРМЕНАК ЮРИКОВИЧ АЙВАЗЯН, заведующий кафедрой языков и информационных технологий
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: armenak.ayvazyan@paara.am

Аннотация: В статье представлена история формирования системы государственного управления Республики Армения после обретения независимости. Отмечается, что разработка основополагающих законопроектов нового суверенного государства шла в тесном сотрудничестве и с привлечением авторитетных представителей армянского общества. В первые годы независимости были проведены реформы по созданию демократических институтов, переход к многопартийной системе, началось развитие рыночной экономики, было положено начало реформам государственной системы Республики Армения и всей системы государственного управления. Конституция заложила правовые основы перехода от авторитарной системы к демократическому государству и дала правовое оформление новой политической системе. По мере развития государственного управления и в связи с принятием поправок к Конституции Республики Армения был осуществлен переход от полупрезидентской республики к парламентской форме правления. Армения демонстрирует высокие показатели и стабильный рост индикаторов качества государственного управления. В соответствии с европейскими стандартами в стране активно развивается цифровизация, в том числе в сфере государственного управления. За последние годы Армения значительно улучшила свои показатели и входит в число стран с высоким индексом развития электронного правительства. Сформирована и продолжает развиваться система государственной и муниципальной службы, особое внимание уделяется профессиональной подготовке и переподготовке кадров

Ключевые слова: Республика Армения, государство, государственная и муниципальная служба, конституция, электронное правительство, государственные услуги

Статья поступила в редакцию 18 ноября 2020 года.

Локян А.Б., Безирджян Х.О., Залинян А.М., Хачатрян В.В., Айвазян А.Ю. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Армения. *Государственная служба*. 2021. № 3. С. 103–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF ARMENIA

ARSEN BAGHDASAROVICH LOKYAN, Rector
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: arsen.lokyan@paara.am
KHACHATUR ONIKOVICH BEZIRDZHYAN, Vice-rector for additional and continuing education
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: bezirjyan@paara.am
ASHOT MIKAELOVICH ZALINYAN, Associate Professor of the Department of Management, member of the Council
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: ashotzalinyan@paara.am
VILEN VIKTOROVICH KHACHATRYAN, Head of the Department of Management
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: vilen.khachatryan@paara.am
ARMENAK YURIKOVICH AYVAZYAN, Head of the Department of Languages and Information Technologies
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: armenak.ayvazyan@paara.am

Abstract: The article examines the history of forming the system of public administration in the Republic of Armenia after gaining independence. It is noted that the development of the fundamental draft laws of the newly formed state was carried out in close cooperation and with the active involvement of authoritative representatives of the Armenian society. The first years of independence for the Republic of Armenia were characterized by the creation of democratic institutions, the transition to a multi-party system, the development of a market economy, the reformation of the whole state system, as well as the system of state administration. The Constitution laid the legal foundations for transitioning from an authoritarian system to a democratic state and gave a legal framework to the new political system. With the development of state administration and the adoption of amendments to the Constitution of the Republic of Armenia, a transition was made from a semi-presidential republic to a parliamentary form of government. Armenia shows high markers and stable growth of indicators regarding the quality of public administration. The country's authorities apply successful world experience and follow high European standards; in this regard, digitalization is actively developing in the country, including in the field of public administration. In recent years, due to the high rates of digitalization, Armenia entered the number of countries with a high index of e-government development. A special place in the field for the development of the system of state and municipal service is given to professional training and retraining of personnel.

Keywords: the Republic of Armenia, state, state and municipal service, Constitution, e-government, state services

* Оценка численности населения на 1 января 2020 года. https://www.armstat.am/file/article/sv_03_20a_520.pdf

The article was received on November 18, 2020.

Lokyan A.B., Bezirdzhyan Kh.O., Zalinyan A.M., Khachatryan V.V., Ayvazyan A.Yu. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Armenia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 103–118.

Общая характеристика страны

Армения – страна с древней историей и древним культурным наследием, упоминания о ней можно найти еще в хрониках VI тысячелетия до н. э. Официальный язык – армянский – один из древнеписьменных языков, относящийся к индоевропейской семье и выделяемый в ней в отдельную ветвь.

В настоящее время в Институте древних рукописей Матенадаран, расположенном в Ереване, являющемся научно-исследовательским центром и одним из известнейших хранилищ рукописей в мире и крупнейшим хранилищем древнеармянских рукописей, собраны тысячи рукописей, написанных или переведенных на армянский язык, многочисленные образцы древнеармянской письменности и книжной миниатюры, в частности, таких авторов, как Мовсес Хоренаци, Фавстос Бузанд, Анания Ширакаци, Давид Анахт, Григор Нарекаци, Нерсес Шнорали, Мхитар Гош, Торос Рослин, и многих других.

Армянская земля хранит памятники в том числе дохристианской эпохи: развалины урартских городов, древних армянских столиц, языческий храм Гарни и др. Некоторые из них включены в список всемирного материального наследия ЮНЕСКО (Ахпатский монастырь и монастырь Санаин, собор и церкви Эчмиадзина (кафедральный собор, три церкви – Святой Рипсиме, Святой Гаяне и Святой Шогакат) и археологический памятник Звартноц, монастырь Гегард и верховья реки Азат). Среди природных достопримечательностей страны можно отметить разнообразнейший горный ландшафт, высокогорное озеро Севан, большое количество пещер.

С точки зрения географического положения Армения была на стыке европейской и азиатских культур и нередко являлась театром военных действий. Ей многократно приходилось терять государственность и бороться за восстановление и выживание на земле своих предков.

Республика Армения входит в состав ООН со 2 марта 1992 года. Кроме того, государство входит в состав множества международных объединений: СНГ (с 1991 года), МВФ (с 1992 года), ОДКБ (с 1992 года).

В 2001 году Республика Армения стала членом Совета Европы, а в 2003-м – членом Всемирной торговой организации.

На заседании Высшего евразийского экономического совета 10 октября 2014 года подписано соглашение о присоединении Республики Армения к соглашению о Евразийском экономическом совете.

Географическое положение. Армения расположена в регионе Юго-Западной Азии Евразийского континента. Соседними странами Армении являются Грузия на севере, Азербайджан на востоке, Иран на юге, Нахичевань (Азербайджан) на юго-западе и Турция на западе.

Национальный состав. Армения считается моноэтнической страной: согласно переписи населения 2011 года, примерно 98,1 % населения составляют армяне, езиды – 1,2 %, русские – 0,4 %, ассирийцы – 0,1 %, остальные меньшинства (курды, украинцы, греки, грузины, персы и др.) – 0,2 %.

Экономические показатели Республики Армения

Динамика численности населения. Начиная с 1992 года, за некоторыми исключениями, наблюдается динамическое сокращение численности населения Армении. В результате в 1992 году численность населения составляла 3,45 млн человек, а в 2019 году она уже была ниже 3 млн человек, что произошло в основном из-за снижения рождаемости и оттока населения (**рисунок 1**).

Природный и ресурсный потенциал. В Армении производится промышленная добыча молибдена, меди, золота, серебра и др. Имеются запасы урана, пемзы, мрамора, туфа, базальта, солей, а также залежи драгоценных и полудрагоценных камней.

Динамика ВВП. В первые годы независимости Армении имел место серьезный экономический спад, продолжавшийся до 1995 года. После 1996 года экономика стабилизировалась и стали фиксироваться средние темпы роста. В 2000–2007 годах Армения стала «кавказским тигром» по росту ВВП. Однако в 2008–2009 годах в результате финансово-экономического кризиса падение ВВП Армении превысило 14 %. После этого спада Армении потребовалось почти десять лет, чтобы вернуться к уровню долларового ВВП 2007 года. Однако в 2020 году эти показатели снизились из-за пандемии (**рисунок 2**).

Товарооборот Армении (2009–2019 годы) представлен на **рисунке 3**.

Система органов государственной власти. Государственный строй. Республика Армения – суверенное, демократическое, социальное и правовое государство, имеющее унитарную форму территориального устройства.

По форме государственного правления, согласно Конституции Республики Армения, принятой 5 июля 1995 года, Армения была полупрезидентской республикой, однако в результате принятия поправок к Конституции от 6 декабря 2015 года и реформ был осуществлен переход к парламентской форме правления.

Государственная власть осуществляется в соответствии с Конституцией и законами на основе разделения и баланса законодательной (Национальное собрание), исполнительной (Правительства) и судебной властей (в Республике Армения действуют Конституционный суд, Кассационный суд, апелляционные суды, суды первой инстанции общей юрисдикции, а также Административный суд).

Рисунок 1. Численность населения Армении, 1992–2019 (млн человек)

Figure 1. The population of Armenia, 1992–2019 (million people)

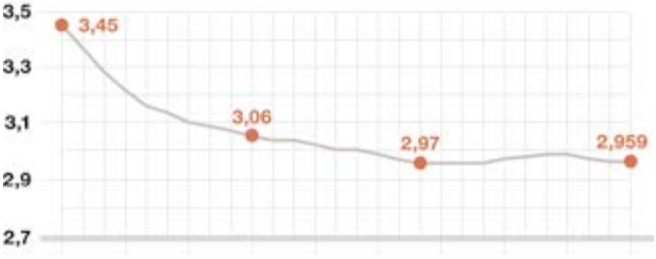


Рисунок 2. ВВП Армении, в рыночных ценах 1992–2019 (млрд долл. США)

Figure 2. GDP of Armenia at market prices 1992–2019 (USD billion)

* International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2019. https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weoselgr.aspx

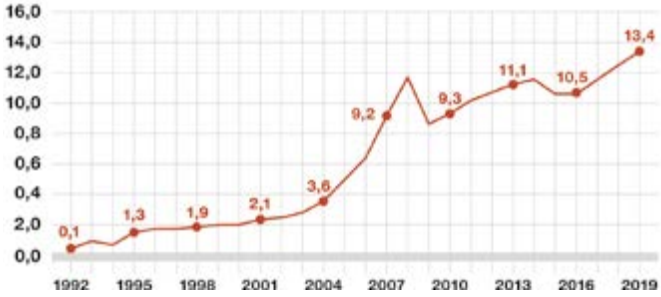
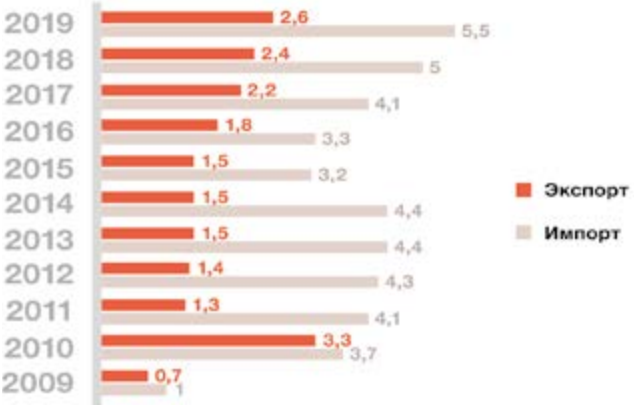


Рисунок 3. Товарооборот Армении, 2009–2019 (млрд долл. США)

Figure 3. Armenia trade turnover, 2009–2019 (USD billion)



В Национальном Собрании седьмого созыва (с 14 января 2019 года) представлены три фракции: «Мой шаг» (88 депутатов), «Процветающая Армения» (26 депутатов), «Светлая Армения» (18 депутатов) – всего 132 депутата.

Позиция Армении в международных рейтингах

Индекс глобальной конкурентоспособности. С точки зрения глобальной конкурентоспособности (**рисунок 4**) Армении удалось значительно улучшить свои позиции (повышение своего конкурентного преимущества почти на 1/3 за последние 10 лет). Однако также заметно, что в 2014–2015 годах внешние шоки сыграли негативную роль в снижении конкурентоспособности.

Индекс DOING BUSINESS. По показателям рейтинга Doing Business наблюдается постепенный рост (более чем на 13 п. п. с 2010 года) и улучшение позиции Армении на мировой арене (**рисунок 5**). В рейтинге Всемирного банка Doing Business – 2020 Армения занимает 47-е место. Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «регистрация предприятий» – 10-е место и «регистрация права собственности» – 12-е место[1].

Индекс человеческого развития. Армения занимает 81-е место по уровню человеческого развития (среди наиболее развитых стран). Заметно, что индекс показал довольно большой рост в основном в 1995–2008 годах и улучшение замедлилось за последние 12 лет (**рисунок 6**)[2].

Рисунок 4. Индекс глобальной конкурентоспособности Армении, GCI RANK, 2009–2019

Figure 4. Global Competitiveness Index of Armenia, GCI RANK, 2009–2019

Рисунок 5. Индекс Doing Business Армении, 2010–2020

Figure 5. Doing Business index of Armenia, 2010–2020

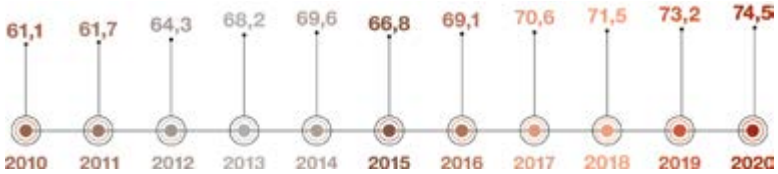
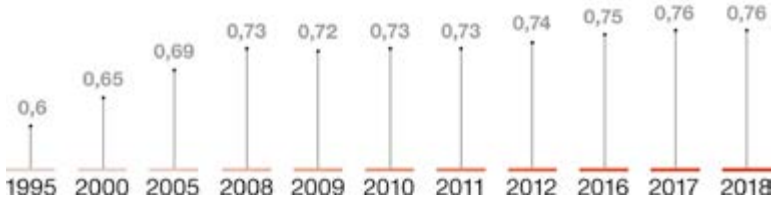


Рисунок 6. Индекс человеческого развития Армении, 1995–2018

Figure 6. Human Development Index of Armenia, 1995–2018



Индикаторы качества государственного управления. Если говорить об индикаторах качества государственного управления WGI, то Республика Армения имеет показатели, представленные на **рисунке 7**.

Показатели выше средних по всем шести категориям (4–8-й ранги по показателям). Четвертые места среди стран постсоветского пространства в таких категориях, как «Качество регуляторов» и «Верховенство закона», 8-й ранг по показателю «Политическая стабильность».

При этом в динамике только показатель «Качество регуляторов» показывает стабильный рост.

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Основные перспективы, ценностные направления, национальные цели развития страны установлены в Стратегии трансформации Армении до 2050 года[3]. Ключевым целевым индикатором стратегии является увеличение населения Армении как минимум до 5 млн, создание 1,5 млн рабочих мест для преодоления бедности и повышения уровня социально-экономического развития. Также в Стратегии предусмотрено увеличение ВВП в 20 раз и средней заработной платы – в семь раз. Кроме того, к 2050 году предполагается:

- создание необходимых условий для здорового образа жизни, здравоохранения, реабилитации, эффективной трудовой деятельности, а также обеспечения полноценной государственной заботы о детях и нетрудоспособных группах;
- создание не менее пяти технологических компаний со стоимостью не менее 10 млрд долл. и не менее 10 000 стартапов;
- увеличение количества туристов, посещающих Армению до 15 млн в год;
- вхождение не менее трех университетов в список 200 лучших вузов мира.

Идеологической основой Стратегии трансформации Армении до 2050 года является Стратегия национальной безопасности, в тексте которой зафиксированы четыре основные ценности (армянская государственность, образование, индивид, труд), национальные цели

1 https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/a/armenia/ARM.pdf

2 http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

3 Стратегия трансформации Армении до 2050 года. https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/

Рисунок 7. Индикаторы качества государственного управления Армении, 1996–2018

Figure 7. Indicators of the quality of public administration in Armenia, 1996–2018

	1996	2000	2003	2006	2009	2013	2016	2018
Voiceand Accountability	33	↑36,31	↓34,82	↓26,44	↓23,69	↑29,1	↑31,03	↑40,39
Political Stability No Violence	34,04	↓25,92	↑51,75	↓37,68	↑52,6	↓50,23	↓22,38	↑30,47
Government Effectiveness	41,53	↓34,87	↑51,53	↓46,34	↑54,54	↑57,34	↓49,03	↑51,44
Regulatory Quality	44,02	↑47,17	↑59,69	↓58,82	↑60,76	↓59,24	↑62,98	↓62,5
Rule of Law	37,68	↓36,63	↑44,55	↓35,40	↑39,81	↑44,6	↑50,48	↓48,55
Control of Corruption	38,17	↓27,41	↑34,84	↓29,75	↓29,66	↑36,01	↓32,69	↑42,78

(вечность армянской государственности, высокая значимость гражданства Республики Армения, сохранение и развитие национальной и государственной идентичности армянского народа и сплочение всеармянского потенциала) и шестнадцать мегацелей (образованный и способный гражданин, народ; защищенная Армения; эффективное и подотчетное управление; здоровый и обеспеченный гражданин, народ; многодетные и благополучные семьи; правовая Армения; массовый экспорт обрабатываемой продукции; чистая и зеленая Армения; разумное развитие территорий; производящее и ответственное фермерство; большая репатриация и интеграция; связанная с миром Армения; возобновляемая и общедоступная энергетика; привлекательная для предпринимателей Армения; наукоемкая Армения; узнаваемая, уважаемая и гостеприимная Армения).

В контексте цели построения всеармянской оси, говоря о сплочении всеармянского потенциала, необходимо понимать равноправное участие женщин и мужчин в решении национальных и государственных проблем.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

В советские годы в 1989 году, в период перестройки и демократизации, в президиуме Верховного Совета Армянской ССР была создана рабочая группа по подготовке законопроектов, в которую были включены известные юристы и представители гражданского общества, в частности, представители наиболее крупной общественно-политической организации Армении либерально-демократического толка «Армянского общенационального движения». В результате Верховный Совет Армянской ССР в начале 1990 года на основе представленного группой проекта принял «Закон о выборах в Верховный Совет Армянской ССР». Выборы проводились в два этапа: 20 мая и 3 июня 1990 года. Парламент состоял из 260 депутатов, избранных по мажоритарной избирательной системе. Из них десять были избраны из избирательных округов, образованных на территории Нагорного Карабаха. Правовой основой для проведения выборов на территории Нагорного Карабаха служило Постановление, принятое на совместном заседании Верховного Совета Армянской ССР и Национального совета Нагорного Карабаха 1 декабря 1999 года «О воссоединении Армянской ССР и Нагорного Карабаха». Верховный Совет АрмССР 23 августа 1990 года принял Декларацию о независимости Армении, в которой провозглашалось начало процесса утверждения независимой государственности, и парламент был переименован в Верховный Совет Республики Армения. Верховный Совет Армении 1 марта 1991 года постановил провести референдум о выходе из состава СССР, вынеся на всенародное голосование вопрос: «Согласны ли вы, чтобы Республика Армения была независимым демократическим государством вне состава СССР?» Референдум был назначен на 21 сентября 1991 года. Референдум соответствовал требованиям Закона СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». В назначенный день референдум состоялся. Число имеющих право голоса было 2 163 967, 95,05 % из них участвовали в голосовании. За проголосовали 99,31 % участвовавших в голосовании, против – 0,46 %. Число недействительных бюллетеней – 0,19 % от поданных.

Верховный Совет Республики 25 июня 1991 года учредил *пост Президента Республики Армения.* Одновременно был введен вице-президента. Президент должен был избираться вместе с вице-президентом на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием. Были приняты также законы «О Президенте Республики Армения» и «О выборах Президента Республики Армения». Первые выборы президента состоялись 16 октября 1991 года, на них был избран Левон Тер-Петросян. За его кандидатуру проголосовали 83,4 % избирателей. Он вступил в должность 11 ноября.

В первые годы независимости были проведены реформы по созданию демократических институтов, в том числе вышеуказанных, переход к многопартийной системе, начался переход к рыночной экономике. Не действовала 6 статья Конституции Армянской ССР 1978 года, согласно которой: «Руководящей и направляющей силой общества, ядром его политической си-

стемы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия».

После обретения независимости с целью прояснения роли государства и решения возникших проблем в условиях рыночной экономики при существующей системе правления было положено начало реформам государственной системы Республики Армения и всей системы государственного управления. Первая Конституция Республики Армения была принята всенародным референдумом 5 июля 1995 года. Конституция заложила правовые основы перехода от авторитарной системы к демократическому государству. Конституция дала правовое оформление новой политической системе.

Согласно Конституции, начали формироваться новые государственно-правовые структуры. Среди других изменений Конституция предусматривала полупрезидентскую форму правления с разделением исполнительной, законодательной и судебной властей. Законодательный орган РА – Верховный Совет – был переименован в Национальное Собрание.

Целям улучшения структуры территориального управления Республики Армения служили изменения, проведенные в декабре 1995 года: основание новых единиц – областей и общин.

До 1995 года территория Армении была разделена на 37 административных, сельских, 10 городских районов (восемь – в Ереване, два – в Ленинакане (ныне Гюмри). До этого в Республике Армения было 30 городов, из которых 21 республиканского и девять районного подчинения. Кроме того, насчитывалось 28 поселков городского типа, из 942 сельских поселений были образованы 865 сельских советов.

Изменения, произошедшие в республике в течение последующих десяти лет, вызвали необходимость конституционных реформ. 27 ноября 2005 года была принята Конституция Республики Армения в новой редакции. Изменения имели важное значение с точки зрения государственного управления, разделения властей, обеспечения механизмов сдержек и противовесов, а также других важных правовых норм.

В частности, поправки к Конституции значительно сократили полномочия Президента Республики, расширилась роль Национального Собрания, изменился порядок формирования Совета юстиции, было резко снижено влияние Президента Республики на Совет юстиции и т. д. Например, поправками были отменены дискреционные полномочия президента назначать премьер-министра, устанавливалось, что президент назначает премьер-министром лицо, пользующееся доверием большинства депутатов Национального Собрания на основе консультаций с парламентскими фракциями.

Определяемая Конституцией 1995 года дискреционность права президента назначать премьер-министра является кажущейся, поскольку правительство после формирования вновь избранного Национального Собрания или своего формирования в двадцатидневный срок должно представить на одобрение Национального Собрания программу своей деятельности, ставя на заседании Национального Собрания вопрос о вотуме доверия. Если лицо, назначенное президентом на пост премьер-министра, не пользовалось доверием парламентского большинства, то парламент мог принять решение о выражении недоверия правительству, после чего премьер-министр должен был представить президенту Республики Армения заявление об отставке правительства. И это на практике вынуждало президента обсуждать кандидатуру назначаемого премьер-министра с парламентским большинством и получать его одобрение, хотя это и не было прямым требованием Конституции РА редакции 1995 года.

Следующие изменения в Конституции РА были внесены референдумом в декабре 2015 года. Конституцией в новой редакции был проведен переход к парламентской форме управления.

Реформирование системы государственного управления в Армении условно можно разделить на три этапа:

- первый этап: 1999–2003 годы;
- второй этап: 2003–2008 годы;
- третий этап: 2009–2014 годы.

Первый этап. Во время первого этапа (1999–2003) была проведена реструктуризация государственной административно-управленческой системы, унифицированы структуры управления, сформированы институты государственного управления, созданы профессиональные гражданские и специализированные службы на основе системы заслуг (*merit system*).

Также Решением премьер-министра № 544 от 3 сентября 1999 года «О первоочередных мерах по реформированию системы государственного управления Республики Армения» была создана комиссия по реформе системы государственного управления Республики Армения. Председателем комиссии по должности являлся министр – руководитель аппарата правительства, члены: заместители министров и руководители органов при правительстве, советники премьер-министра Республики Армения.

Этим же решением в министерствах были созданы рабочие группы министерств, которые непосредственно проводили предварительный анализ вопросов и функций каждого министерства и ведомства в полном объеме. Решением премьер-министра от 7 октября 1999 года № 624 «Об утверждении устава комиссии по реформе системы государственного управления Республики Армения» был утвержден устав комиссии и принципы организации ее деятельности. Основными целями комиссии были:

- повышение эффективности системы государственного управления Республики Армения;
- уточнение роли государства в условиях рыночных отношений в экономике;
- совершенствование структуры системы государственного управления;
- оптимизация количества сотрудников в аппарате управления, улучшение системы оплаты труда;
- реализация программных мероприятий по исклю-

чению перекрывания/наложения функций системы управления.

Основными задачами комиссии были:

- подготовка проектов правовых актов о реформах, а после их принятия контроль за их реализацией;
- разработка и принятие методологических указаний, обеспечивающих реализацию программных мероприятий по реформам;
- обеспечение гласности хода реализации программы по реформам и утверждение программ рабочих групп комиссии по реформам.

Функциями комиссии являлись:

- получение и анализ необходимой информации от органов государственного управления, местного самоуправления и организаций, а также должностных лиц;
- подготовка составления графика реализации первоочередных мероприятий по реформам и представление их на утверждение;
- представление на утверждение премьер-министру индивидуального состава рабочих групп комиссии, а также выполнение иных функций, возложенных на него законодательством Республики Армения и своим уставом.

В 2000 году решением премьер-министра Республики Армения был утвержден перечень первоочередных мероприятий реформы государственного управления, в частности:

- Разработка концепции структурных реформ в системе государственного управления.
- Разработка типового устава и структуры министерств.
- Разработка правовых актов о внесении изменений в законодательные и подзаконные акты, регулирующие деятельность органов государственного управления.
- Описание политических и гражданских должностей в министерствах и других органах государственного управления Республики Армения.
- Подготовка предложений по внесению изменений в Указ Президента Республики Армения от 25 июля 1995 года «Об определении порядка деятельности и структуры правительства Республики Армения».
- Подготовка программы мероприятий по внедрению новых организационных структур в министерствах и ведомствах.
- Подготовка законопроекта «О заработной плате гражданских служащих».
- Классификация должностей гражданских служащих, составление перечня должностей, определение ставок заработной платы на соответствующие должности, определение критериев класса должностей гражданских служащих.
- Разработка порядка лишения классного чина гражданского служащего, применения дисциплинарных взысканий, проведения служебного расследования.
- Разработка порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности публичной службы.
- Разработка перечня документов, необходимых для поступления на публичную службу.
- Разработка прохождения испытательного срока лица, впервые занимающего должность публичного служащего, и порядок назначения на эту должность.
- Разработка порядка переподготовки и аттестации гражданского служащего, командировки и заключения временного трудового договора.
- Разработка перечня критериев, необходимых для включения в список учебных заведений, осуществляющих подготовку гражданской служащих.
- Разработка порядка постановки на учет и исключения из резерва гражданских служащих.
- Разработка правил этики гражданской службы.
- Разработка порядка включения сведений в реестр гражданских служащих, перечень этой информации и ведение реестра.
- Разработка регламентов комиссий гражданской службы по конкурсу и аттестации.
- Разработка законопроекта по введению в действие закона Республики Армения «О гражданской службе».

В 1999–2001 годах Программа реформирования публичного сектора в Армении финансировалась Департаментом международного развития Великобритании (UK Department of International Development) и при поддержке «Международного публичного управления» (Public Administration International).

Уже основываясь на принципах Концепции структурных реформ системы государственного управления, в 2000 году при финансировании TACIS была разработана концепция структурных реформ территориального управления.

В 2001 году решением Премьер-министра Республики Армения был утвержден персональный состав Секретариата Комиссии по реформе государственного управления Республики Армения.

Законом Республики Армения «О гражданской службе» от 2001 года учрежден Совет по гражданской службе (далее – СГС), основными целями которого были реализация единой кадровой политики, набор профессиональных кадров вне зависимости от изменения соотношения политических сил в системе государственного управления, осуществление правовой защиты гражданских служащих и др.

Отдельные принципиальные положения, нашедшие место в концепции структурных реформ государственного управления, были закреплены в уставе «О деятельности Правительства Республики Армения», утвержденном Президентом 16 марта 2002 года.

Решением Правительства Республики Армения утверждены типовые уставы и структуры Министерства Республики Армения, агентства и инспекции в соответствии с принципами, предусмотренными концепцией структурных реформ государственного управления. Были разделены стратегические задачи и функции действующих министерств; функции и задачи руководителя аппарата и министра. В результате скру-

пулезного анализа законодательства были разделены и классифицированы по сферам и группам полномочия, возложенные на отдельные министерства и органы.

Результатами основных реформ в системе государственного управления Республики Армения, осуществленных в период с 2000 по 2006 год являются следующие:

- проведен функциональный анализ в органах государственного управления, выявлены повторяющиеся, лишние функции, не характерные для данного органа;
- в органах государственного управления и местного самоуправления созданы соответствующие государственные управленческие учреждения, функции руководителя которых отделены от функций руководителя государственного органа;
- в министерствах сформированы структурные отделенные подразделения: агентства с функцией оказания услуг и инспекции, выполняющие контрольные функции;
- при министрах были основаны различные консультативные комиссии и советы вместо бывших «коллегиальных» управленческих органов;
- 21 ведомство при Правительстве вошло в состав или структуру профильных министерств в качестве агентств или инспекций, или же структурного подразделения;
- многочисленные учреждения, действующие в системе органов публичной власти при правительстве и министерствах, были реорганизованы в государственные некоммерческие организации с отделением от них управленческих функций;
- была унифицирована структура управления министерств, в них сформированы секретариаты, департаменты, отделы, утверждены новые уставы министерств, которые полностью соответствовали их стратегическим задачам и функциям, которые закреплены за ними законами и другими законодательными актами.

На данном этапе произошли следующие изменения в правовом поле. В первую очередь в декабре 2001 года Постановлением Национального Собрания (вступил в силу 9 января 2002 года) принят Закон Республики Армения «О гражданской службе».

Также были приняты решения Совета гражданской службы:

- 29 января 2002 года – Решение № 3-н «Об утверждении устава Совета по гражданской службе Республики Армения» (утверждены общие положения о Совете по гражданской службе, его основные задачи и функции);
- 8 мая 2002 года – Постановление № 9-н «Об утверждении штатного расписания Совета по гражданской службе Республики Армения» (утвержден устав совета государственной службы, структура аппарата, функции совета, структурные подразделения аппарата и их функции);
- 23 мая 2002 года – Решение 11-н «Об установлении порядка составления тестов для проведения конкурса и аттестации»;
- 1 июня 2002 года – Решение 14-н «Об утверждении порядка ведения дел гражданских служащих и журнала регистрации»;
- 13 июня 2002 года – Решение «Об установлении порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы» (были определены: порядок опубликования объявления о вакансии на должность гражданской службы, порядок подготовки конкурса, порядок проведения тестирования, порядок подведения результатов тестирования, порядок проведения собеседования, порядок опубликования результатов конкурса, порядок назначения на должность);
- 13 июня 2002 года – Решение № 18-н «Об установлении порядка проведения аттестации гражданского служащего» (определены общие положения проведения аттестации гражданских служащих, порядок организации проведения подготовительных работ по аттестации, порядок проведения документальной аттестации, порядок проведения тестирования, порядок подведения результатов тестирования, порядок проведения собеседования, порядок принятия решений о гражданском служащем по результатам аттестации);
- 14 июня 2002 года – Решение № 19-н «О конкурсе на замещение высших и главных вакантных должностей гражданской службы и утверждение порядка работы конкурсно-аттестационных комиссий по аттестации гражданских служащих, занимающих указанные должности» (определены общие положения комиссий, задачи, полномочия комиссий, порядок организации работы комиссий, полномочия председателей, секретарей и членов комиссий, а также порядок прекращения их деятельности);
- 18 июня 2002 года – Решение № 20-н «Об утверждении общего описания каждой группы должностей гражданской службы» (определяются общие описания высших, главных, старших и младших должностей, а также списки управленческих навыков, вытекающих из функций, требуемых должностными инструкциями гражданской службы);
- 18 ноября 2002 года – Решение № 115-н «Об утверждении перечня образовательных учреждений, проводящих переподготовку гражданских служащих»;
- 22 ноября 2002 года – Решение № 124-н «Об определении порядка проведения служебного расследования» (определены случаи проведения служебного расследования и сроки подачи заявлений на проведение служебного расследования, участники служебного расследования, лица, участвующие в служебном расследовании, и процедура их участия, правовой статус участников служебного расследования и лиц, участвующих в служебном расследовании, процедура разработки и проведения служебного расследования, порядок прекращения служебного расследования, порядок подсчета материалов и формулировки результатов служебного расследования).

Второй этап. Основной целью второго этапа реформ управления публичным сектором (2003–2008) в Республике Армения было улучшение моделей и механизмов ответственности, подотчетности, предоставления услуг, совершенствование моделей и механизмов управления, более активное участие гражданского общества в процессе принятия политических решений и развитие системы прозрачной деятельности. Основной задачей этого этапа был вопрос перехода к более рациональной структуре управления – по министерствам, с уточнением полномочий в деле оказания публичных услуг, определением эффективных процедур реализации функций, их децентрализацией, деконцентрацией и классификацией по типам.

В 2004 году Армения была включена в программу «Европейская политика соседства» Европейского союза. Первым шагом программы «Устойчивое развитие» в этом процессе была разработка Плана действий, подписанная в 2006 году сроком на пять лет. Целью Плана было достижение стратегических целей по укреплению отношений между Европейским союзом и Республикой Армения.

Некоторые из приоритетов Плана действий были направлены на реформы публичного управления, в частности:

- обеспечение надлежащего проведения конституционных реформ;
- оценка процесса выполнения соответствующего Плана действий с целью реализации национальной антикоррупционной стратегии;
- оценка процесса введения и становления системы гражданской службы и обеспечение постоянного совершенствования системы гражданской службы в соответствии с европейскими стандартами.

В Плане действий в разделе общих целей и действий были отмечены также все те дальнейшие действия, которые должны были дополнить первоочередные действия, в частности:

- необходимость совершенствования местного самоуправления, местных общин и институтов гражданской службы в соответствии с европейскими стандартами и в целях обеспечения выполнения Европейской хартии местного самоуправления;
- пересмотр национального законодательства Республики Армения с целью выявления и устранения запретов, связанных с предоставлением услуг;
- создание соответствующих административных структур, обеспечивающих их эффективное функционирование, упрощение процедур оказания услуг в системе государственных закупок;
- обеспечение соответствия принципов системы закупок законодательству ЕС о закупках;
- обеспечение внедрения системы электронных закупок в Армении.

В области судебно-правовой реформы предполагалось реализовать действия, направленные на:

- повышение уровня предсказуемости и прозрачности судебных актов посредством создания эффективной системы судебной публичности;
- внедрение новой системы судебного администрирования;
- повышение эффективности исполнения судебных актов, создание альтернативных органов с целью обеспечения принудительного исполнения этих актов.

Для реформирования гражданской службы необходимо было реализовать такие направления, как:

- создание системы оплаты труда на основе системы заслуг гражданских служащих, внедрение эффективной системы оценивания производительности труда;
- содействие в совершенствовании системы и институтов гражданской службы (конкурс, аттестация, должностные инструкции гражданской службы и др.) и приведение их в соответствие с европейскими стандартами;
- поддержка программ обучения и подготовки гражданских служащих в соответствии с европейскими стандартами (в частности, навыки работы с компьютером, навыки управления, иностранные языки, правила этики и т. д.);
- создание сети сотрудничества между странами – членами ЕС и ответственными органами системы гражданской службы Республики Армения в целях гармонизации законодательства и обмена опытом и информацией.

На данном этапе произошли некоторые правовые изменения в рамках реформы публичного управления, в частности, были приняты следующие Решения Совета гражданской службы:

- 17 июня 2003 года – Решение № 213-н «Об установлении порядка постановки на учет в кадровом резерве гражданской службы и снятия с учета в кадровом резерве» (определены порядки становления на учет в долгосрочных, краткосрочных резервах, вывода из резерва);
- 31 мая 2004 года – Решение № 436-н «Об установлении порядка заключения срочного трудового договора»;
- 26 июня 2006 года – Решение № 546-н «Об установлении порядка командировок гражданских служащих с целью обучения, переподготовки, повышения квалификации, усовершенствования навыков и профессиональных знаний» (установлен порядок обязательной переподготовки гражданских служащих, процедура переподготовки по инициативе гражданского служащего или руководителя аппарата, переходные положения, а также порядок командировок для повышения профессиональных знаний и навыков государственных служащих);
- 1 марта 2007 года – Решение № 204-н «Об установлении особенностей процессов гражданской службы в отношении лиц, занимающих должности государственной службы, с информацией, содержащей государственную служебную тайну».

Третий этап. Он охватывает 2009–2014 годы. В этот период:

В 2009 году была запущена программа «Восточное партнерство», основной целью которой было укрепление отношений между Арменией и странами ЕС на основе принципов демократии и эффективного управления. Программа ЕС «Восточное партнерство» была основана на общей приверженности международному праву и фундаментальным ценностям. Целями проекта были:

- актуализировать уровень сотрудничества со странами – членами ЕС и странами Восточного партнерства;
- укрепить отношения между зарубежными странами и странами – членами ЕС путем углубления политического сотрудничества и экономической интеграции;
- организовать обучение и переподготовку должностных лиц публичной службы и органов местного самоуправления в области реформ публичного управления на основе предварительно проведенной оценки потребностей и результатов исследований;
- формировать класс добросовестных публичных служащих в системе публичного управления, создать эффективную систему публичного управления, прозрачную и подотчетную систему управления, формировать систему управления участия (партисипаторное).
- В 2011 году в Армении была внедрена программа «Регуляторная гильотина», которая обеспечила обобщение правовых норм, связанных с бизнесом, оперативное выполнение, устранение (упрощение) существующих норм, мешающих бизнесу.

В течение 2009–2014 годов во всех областях, министерствах, почти во всех общинах была внедрена система электронного документооборота Mulberry. Система позволила в режиме онлайн следить за процессом обсуждения жалоб и заявлений, направленных в органы публичного управления, а также за принятыми по ним решениями; организовать документооборот в электронном виде в органах публичного управления и между ними.

Была создана Комиссия по реформе публичного управления, одной из основных целей которой было наблюдение за реализацией реформ публичного управления в странах-партнерах в соответствии с уже разработанными европейскими стандартами.

На данном этапе произошли следующие правовые изменения в рамках реформы публичного управления, в частности, 26 мая 2011 года Национальным Собранием был принят Закон «О публичной службе», также приняты Решения Совета по гражданской службе Республики Армения:

- 12 октября 2010 года – Решение № 818-н «Об установлении порядка проведения тестирования на получение сертификата для замещения младшей должности гражданской службы и замещении вакантной младшей должности гражданской службы» (определены процедура объявления о проведении тестирования и подготовительных работ, задачи и полномочия мандатной и тестирующей комиссий, порядок проведения тестирования и подведения итогов);
- 12 октября 2010 года – Решение № 819-н «Об установлении размера платы за участие в тестировании на получение свидетельства для занятия младшей должности гражданской службы»;
- 26 сентября 2012 года – Решение № 844-н «О порядке формирования и деятельности комиссий по этике государственных служащих и определении их функций» (определены основная задача комиссии и ее полномочия, порядок внесения в комиссию вопросов для обсуждения, порядок организации работы);
- 30 апреля 2002 года – Решение Правительства Республики Армении № 488 «О требованиях, предъявляемых к штатным структурам и обособленным подразделениям аппаратов министерств РА»;
- 18 апреля 2002 года – Протокольное решение Правительства Республики Армения № 16 «Об образцовых уставах и структурах министерства, ведомства, инспекции РА».

В целом на этих этапах среди основных целей реформы системы государственного управления Республики Армения были:

- повышение качества и доступности предоставления услуг публичных служб органами государственного управления;
- обеспечение прозрачности и публичности деятельности органов государственного управления, участия гражданского общества в процессах формирования политики и государственного управления;
- совершенствование моделей и механизмов управления, углубление децентрализации управления;
- развитие ответственности, прозрачности, подотчетности гражданской службы.

Также реформы государственного управления республики Армения можно разделить на несколько основных областей:

- структурная реформа системы государственного управления;
- реформа гражданской службы;
- функциональная реформа системы государственного управления.

Рассмотрим некоторые из них.

Основой для проведения структурных реформ в сфере государственного управления с 2000 года стало Постановление Правительства Республики Армения от 3 марта 1999 года «О первоочередных мерах по реформе государственного управления в Республике Армения», которым в перечне первоочередных мер определены мероприятия по разработке концепции структурных реформ системы государственного управления, изменению структуры и порядка деятельности правительства, введению новых организационных структур в органах государственного управления, новому разделению функций, определению полномочий.

Указом Президента Республики Армения 20 мая 2000 года УП-577 претерпела изменение и была опре-

делена структура правительства. Согласно этой структуре, утверждено 18 министерств. На протяжении 2000–2007 годов и далее, в 2008–2014 годах, было внесено в общей сложности 16 структурных изменений по реорганизации и переименованию министерств, что было основано на Постановлении Правительства № 151 от 2000 года «Об утверждении перечня первоочередных мер по реформированию системы государственного управления РА».

Этот период можно рассматривать как этап определения порядка деятельности и уточнения структуры министерств. Конечно, следует отметить, что во многих случаях эти внедренные многочисленными законодательными актами изменения невозможно было оценить с точки зрения эффективности структуры и деятельности и необходимости реализации этих изменений. Более того, структурные изменения, реализованные по отдельности одними и теми же структурами, происходили с очень короткими перерывами, что делало практически невозможным оценивание эффективности деятельности последних.

Из реализованных на протяжении 2008–2014 годов изменений пять приходятся на 2008 год, одно – на 2013-й и одно – на 2014 год. В результате реализованных на этом этапе изменений министерства стали еще сильнее, что привело к необходимости структурных изменений в деятельности поддерживающих органов. Согласно действовавшей в 2014 году структуре Правительства Республики Армения, после реорганизаций и переименований было образовано 18 министерств и функционировало шесть органов при Правительстве Республики Армения.

Объективности ради необходимо отметить, что обоснования необходимости этих структурных изменений практически отсутствуют, оценка их деятельности не была проведена полностью. Согласно установленному порядку, министерства и органы государственного управления при Правительстве РА считаются республиканскими исполнительными органами, которые реализуют политику правительства в определенных сферах.

Министерства: 1) национальной безопасности, 2) здравоохранения, 3) юстиции, 4) промышленности и торговли, 5) иностранных дел, 6) охраны окружающей среды, 7) сельского хозяйства, 8) энергетики, 9) образования и науки, 10) культуры, молодежи и спорта, 11) внутренних дел, 12) обороны, 13) управления государственным имуществом, 14) государственных доходов, 15) социального обеспечения, 16) территориального управления и градостроительства, 17) транспорта и связи, 18) финансов и экономики, учреждены Указом Президента Республики Армения УП-577 от 20 мая 2000 года. В период 2000–2007 годов было внесено девять изменений, семь изменений – в течение 2008–2014 годов. Например, в 2002 году Министерство государственных доходов было реорганизовано в Комитет, Министерство национальной безопасности и Министерство внутренних дел упразднены, в 2003 году упразднено Министерство по управлению государственным имуществом. В 2005 году Управление по чрезвычайным ситуациям, Управление миграции и беженцев, Государственный комитет водного хозяйства реорганизованы в Министерство территориального управления. В 2007 году Министерство культуры и по делам молодежи было переименовано в Министерство культуры РА, Государственный комитет по физической культуре и спорту преобразован в Министерство спорта и вопросов молодежи РА. В тот же период в результате имевших место изменений среди органов государственного управления в качестве органов государственного управления при Правительстве Республики Армения были созданы служба национальной безопасности, государственная налоговая служба, полиция РА и т. д.

В частности, Министерство энергетики было переименовано в Министерство энергетики и природных ресурсов, Министерство торговли и экономического развития – в Министерство экономики Республики Армения, Министерство финансов и экономики было переименовано в Министерство финансов Республики Армения, было создано Министерство по чрезвычайным ситуациям. Согласно структурным изменениям государственных органов, были сформированы комитеты, например, Государственный комитет по регулированию ядерной безопасности. Отдельные комитеты, напротив, были объединены с министерствами. Комитет государственных доходов присоединился к Министерству финансов, Государственный комитет по архитектуре объединился с Министерством градостроительства. В качестве структурного изменения представлено также изменение верховенства комитетов, например, министр финансов был определен главой высших органов таможенной и налоговой служб.

Цифровая трансформация государственного управления и местного самоуправления. Электронное правительство

В индексе развития электронного правительства за 2020 год Армения занимает 68-е место (на 19 позиций выше, чем в 2018 году) и входит в число стран с высоким индексом развития электронного правительства (EGDI). Соседи Армении – Грузия и Азербайджан – занимают 64-е и 70-е места соответственно[4].

Такие высокие показатели вполне заслужены, так как правительство Республики Армения принимает значительные усилия по развитию в стране электронного общества и цифрового государства. Так, для создания и развития в 2012 году была разработана рабочая концепция с учетом достижений и результатов, полученных ведущими странами мира в этой области, в частности, в Армении были реализованы следующие важные программы по цифровизации:

4 https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

- получение электронных виз;
- внедрение системы электронных платежей ARCA;
- переход на систему электронного документооборота Mulberry;
- электронная подпись;
- возможность отслеживать продвижение документов и заявлений в электронном виде;
- наиболее эффективное государственное управление для бизнеса и граждан;
- система электронной налоговой отчетности;
- электронные разрешения и лицензии;
- электронные покупки;
- электронная регистрация бизнеса;
- идентификационные карты (ID card) и биометрические паспорта;
- система приема электронных заявок в агентство интеллектуальной собственности;
- система электронных торгов по реализации арестованного имущества службой принудительного исполнения судебных актов;
- электронная правовая информационная система Армении;
- платформа электронных услуг комитета кадастра;
- официальный сайт публичного оповещения;
- судебная информационная электронная система;
- электронный регистр избирателей;
- система электронных выборов и т. д.

Также ряд органов власти Республики Армения принимает значительные усилия по цифровизации своих бизнес-процессов и предоставлению государственных услуг. Особо стоит отметить Министерство юстиции, предпринявшее следующие инициативы.

Создание в 2017 году в качестве инструмента электронной демократии ресурса www.e-draft.am, совместного веб-сайта для публикации проектов правовых актов, обеспечивающего их публичное обсуждение и представляющего эффективный механизм для обобщения предложений, поступивших в том числе от гражданского общества. Данный веб-сайт направлен на снижение коррупционных рисков, участие общественности в законотворческой деятельности государства, организацию более открытого, прозрачного и подотчетного процесса разработки правовых актов. Статистика веб-сайта показывает, что произошло беспрецедентное увеличение числа посещений, превышающее 3000 в день, что указывает на то, что сайт стал эффективным механизмом обеспечения участия и вовлечения гражданского общества в процессы принятия государственных решений. Примечательно, что по состоянию на апрель 2018 года сайт посетили 112 977 пользователей.

Разработка и внедрение информационной системы www.e-penitentiary.am «Регистр задержанных и осужденных лиц», которая включает в себя необходимые документы о задержанных и осужденных, их медицинские карты и другую необходимую информацию.

Модернизация электронной системы e-notary, в том числе расширение функций электронной системы, спектра услуг, предоставляемых гражданам в электронном виде, а также осуществляемые взаимосвязи с Агентством государственных реестров юридических лиц Министерства юстиции, с электронной системой ЗАГС и с электронным управлением полиции. В результате модернизации системы расширился спектр нотариальных услуг, которые предоставляются онлайн, разработана система онлайн-постановки на очередь, также есть возможность отправить нотариусу определенные запросы онлайн.

Организация и реализация в качестве пилотного проекта сайта горячей линии www.e-hotline.am с целью повышения качества услуг, предоставляемых соответствующими подразделениями, решения отраслевых проблем, а также обеспечения открытого, прозрачного, основанного на участии граждан и подотчетности процесса предоставления услуг населению.

Внедрение системы электронного апостилирования www.e-apostille.am, которая позволяет принимать в электронном виде и заверять электронным апостилем необходимый документ. Это становится доступным в режиме онлайн, что дает возможность получателям документа легко проверить происхождение апостиля, который они получили.

Внедрение и реализация пилотной программы по использованию совместного веб-сайта электронных опросов www.e-request.am, с помощью которого граждане могут направить свои запросы, заявления или жалобы в государственные органы, которые располагают информацией, и в установленные сроки получить от них ответ в режиме онлайн.

В настоящее время Министерством юстиции проводятся работы по изучению и внедрению международного опыта и технических заданий электронной системы «петиция» www.e-petition.am, единой электронной системы судов www.e-court.am., электронной платформы администраторов банкротства www.e-bancruptcy.am, модернизации правовой информационной системы Армении www.arlis.am.

Разработка проекта закона «О внесении изменений в Закон РА «О государственной регистрации юридических лиц, государственном учете отделенных подразделений юридических лиц, учреждений и индивидуальных предпринимателей» и смежного законодательного пакета. Предлагаемые изменения направлены на модернизацию и осуществление доступа к услугам, предоставляемым государственным регистром каждому, кому необходима услуга, из любой точки мира, в любое время, и предоставление официальной информации в электронной форме. Пакет предлагает процесс государственной регистрации юридических лиц осуществлять полностью электронным способом с возможностью подачи онлайн-заявлений для любых регистраций.

Кроме того, были принят ряд нормативных правовых актов в сфере предоставления государственных услуг в электронном виде, в частности:

• Постановление Правительства Республики Армения от 27 октября 2016 года № 1109-N «Об утверждении перечня операторов, являющихся сервисными офисами, предоставляющих услуги органам государственной власти, по делегированию оператору выполнение функций, утверждению перечня функций, типовой формы договора на оказание услуг, заключаемых с оператором, и установлению минимальных технических требований для оператора», которым было прописано около 67 услуг, предоставляемых государством, в том числе Государственным регистром юридических лиц, Государственным комитетом кадастра недвижимости, ЗАГС, Министерством иностранных дел, услуги, предоставляемые дорожной полицией и др., делегированных операторам сервисных офисов. В том же месяце общее количество операторов увеличилось до девяти. По состоянию на май 2018 года операторы предоставили 2883 услуги. Общее количество пунктов обслуживания увеличилось с мая 2017 года по май 2018 года до 164, из них 58 находятся в Ереване и 106 – в областях Армении.

• Поправки к Законам «О лицензировании», «Об уведомлении об осуществляемой деятельности», «О государственной пошлине», на основании чего в соответствующих ведомствах проводились работы по внедрению единого электронного реестра лицензий www.e-license.am, являющегося единой платформой для выдачи лицензий для различных видов деятельности и по применению в качестве пилотного проекта в соответствующих ведомствах Республики Армения.

• Правительство РА приняло Постановление № 350-N «Об определении процедуры передачи установленных законом документов, созданных электронным методом, между судами и службой принудительного исполнения», в результате которого есть возможность значительно сократить время оформления документов в судебных процессах и обеспечить быстрый и эффективный документооборот между судами и службой принудительного исполнения судебных актов.

Особое внимание в Республике Армения уделяется цифровизации системы здравоохранения, особенно в свете пандемии COVID-19, проводится целый спектр соответствующих мероприятий.

Электронные услуги, предоставляемые Комитетом государственных доходов. Комитет по государственным доходам при Правительстве РА создал ряд электронных сервисов, позволяющих налогоплательщику быстро организовать функции налоговой деятельности его компании в электронном виде.

Раздел «Электронные услуги» на сайте Налоговой службы предназначен для поддержки организации деятельности налогоплательщиков, повышения эффективности их работы, повышения комфорта и экономии времени.

Подраздел «Система представления электронной отчетности» содержит краткую информацию о представлении электронных налоговых отчетов в систему электронной отчетности и их формат. Система электронной отчетности предназначена для упрощения процесса подачи налоговых деклараций, повышения точности данных налоговой отчетности и автоматизации их ввода в систему «Налогоплательщик-3». Форматы и подпримеры в подразделе «Система электронной отчетности» и соответствующие примеры, скомпилированные в формате XML, позволяют налогоплательщикам составлять электронные отчеты в правильном формате и быть уверенными в том, что их отчеты являются безупречными. Этот подраздел является удобным инструментом для работы с отчетами, и в нем отражаются все законодательные и нормативные изменения, связанные с представлением отчетов и выполнением налоговых обязательств.

Подраздел «Онлайн-система переписки» дает возможность следить за ходом письма. Введя в соответствующее поле полученную из Налоговой службы в режиме онлайн 12-значную цифру, предназначенную для онлайн–переписки, налогоплательщик получает возможность электронным способом следить за изменениями статуса документа и получать онлайн-отзывы, что придает работе оперативность и удобство.

В подразделе «Система выдачи счет-фактур» представлены инструкции, поясняющие законодательные изменения, официальные пояснения и постановления относительно налоговых отчетностей, приобретения их форм и выписки электронных налоговых счетов. В подразделе можно скачать «Программу выписки налоговых счет-фактур электронным способом», благодаря которой можно получить налоговые счета в режиме реального времени и наблюдать за налоговыми счетами.

Подраздел «Поисковая система налогоплательщиков РА» является удобным инструментом для получения базовой информации о налогоплательщиках по номеру счета налогоплательщика (НСН).

В подразделе «Классификатор видов экономической деятельности» размещена четко классифицированная информация о сферах экономической деятельности, в соответствии с кодом и наименованием классификатора экономической деятельности, с возможностями поиска, сортировки и фильтрации.

Электронная служба «Налоговый календарь» дает возможность налогоплательщикам получать информацию о налоговых обязательствах, в частности, о предельных сроках уплаты налогов, пошлин, платежей и представления отчетностей. Возможности службы «Налогового календаря» еще более расширяются посредством «Службы оповещения налогового календаря», которая дает возможность зарегистрироваться электронным способом и периодически получать оповещения об обобщенной информации «Налогового календаря».

Зарегистрировавшись в сервисе «Система доставки электронной почты», пользователь может получать свежие новости о налоговой службе и налоговой администрации Комитета по государственным доходам на свой электронный адрес. Кроме того, электронная

Таблица. График мероприятий по развитию системы электронного здравоохранения на 2019–2023

Table. Schedule of activities for the development of the e-health system for 2019–2023

	Мероприятие	Ответственный	Соисполнитель	Сроки
1	Создание и эксплуатация второго серверного центра	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 1-я декада января
2	Оцифровка медицинских направлений, предоставляемых медицинскими учреждениями для бесплатной и льготной медицинской помощи и оказания услуг	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 1-я декада июня
3	Оцифровка листка нетрудоспособности	Министерство здравоохранения	Министерство труда и социальных вопросов, ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 3-я декада сентября
4	Создание и развитие отдела внедрения электронного здравоохранения в Национальном институте здравоохранения им. акад. Авдалбекяна, который будет координировать процессы внедрения и развития электронного здравоохранения, формулировать предложения и обеспечивать описание бизнес-процессов, лежащих в основе системы	Министерство здравоохранения		2020 год, 2-я декада ноября
5	Совершенствование технических возможностей единой системы электронного здравоохранения, исправление недостатков	Министерство здравоохранения	Министерство высокотехнологической промышленности, ЗАО «Офис по внедрению инфраструктур электронного управления» (далее — ЗАО «ЭКЕНГ») (по согласованию), ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 2-я декада декабря
6	Внедрение системы электронных рецептов на лекарства. Система должна быть запущена в рамках единой системы, внедрение которой будет проходить в два этапа: испытание системы и полное внедрение	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2022 год, 2-я декада ноября
7	Интеграция единой системы электронного здравоохранения с не относящимися к здравоохранению информационными системами, в частности, Комитетом государственных доходов (налогоплательщик-3), Министерством труда и социальных вопросов (MSEC), Информационной системой семейных бенефициаров, Министерством юстиции (ЗАГС), «Базы данных государственного регистра населения» полиции	Министерство здравоохранения	Министерство высокотехнологической промышленности, Комитет государственных доходов, Министерство труда и социальных вопросов, Министерство юстиции, ЗАО «ЭКЕНГ» (по согласованию), ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада июня
8	Разработка и внедрение регистра медицинских специалистов и его интеграция с единой электронной системой здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 3-я декада августа
9	Разработка и принятие законодательных и подзаконных актов, связанных с системой электронного здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 2-я декада сентября
10	Внедрение онкологических, диабетических баз данных (регистров). Единая информационная система здравоохранения должна обеспечивать разработку и внедрение регистров онкологических заболеваний, диабета	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада сентября
11	Обучение медицинского персонала. Предоставление и эксплуатация оборудования, необходимого для работы системы	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада декабря
12	Разработка аналитических инструментов для сбора и обобщения статистических данных здравоохранения через единую систему электронного здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 2-я декада декабря

доставка новостей осуществляется на том языке, на котором была произведена регистрация.

«Интерактивная карта» Налоговой службы – это электронный сервис, который интерактивным способом предоставляет подробную информацию как о налоговых инспекциях по областям Республики Армения, так и по региональным таможням и таможенным постам.

Также предусмотрена электронная служба «Форум Налоговой службы», которая будет включать обсуждения, разъяснения и анализ по многим вопросам, связанным с Налоговой службой. Форум предоставит налогоплательщикам возможность обмениваться опытом и общаться друг с другом, представляя и обсуждая мнения. Сегодня форум находится в стадии разработки.

Единая информационная система. Для выполнения вышеуказанных задач решением Правительства Республики Армения от 31 августа 2015 года № 1093-N были установлены необходимость создания государственной единой информационной системы, общие технические требования к безопасности, функциональной совместимости электронных систем, используемых

государственными органами и органами местного самоуправления для предоставления электронных услуг и/или выполнения своих функций, а также необходимые технические требования, предъявляемые к физическим и юридическим лицам для подключения к этим системам. Указанным решением функции оператора, осуществляющего техническое обслуживание и координацию государственной информационной системы (включая управление соответствующими подрегистрами), были возложены на ЗАО «ЭКЕНГ».

Постановление Правительства Республики Армения от 19 декабря 2019 года № 1849-N регулирует передачу персональных данных, хранящихся и обрабатывающихся в электронном виде, между органами государственного управления, местного самоуправления и другими лицами, которым вышеуказанными органами делегированы такие полномочия, а также отношения взаимосвязи баз данных между ними и юридическими лицами – резидентами РА и инвестиционными фондами.

С точки зрения восполнения пробела в законодательстве в области информатизации деятельности органов местного самоуправления важным шагом можно считать Протокольное решение Правительства РА от 19 марта 2006 года № 11 «Концепция информатизации деятельности местного самоуправления в Республике Армения и политика развития местного информационного общества». Реализация положений концепции также будет способствовать совершенствованию законодательства в данной сфере и создаст благоприятные условия для повышения эффективности и прозрачности деятельности органов местного самоуправления посредством информационных систем управления.

Государственная и муниципальная служба

Формирование системы гражданской службы в Республике Армения началось в конце 90-х годов. В 1999 году была разработана «Концепция гражданской службы», в декабре 2001 года многочисленные обоснованные идеи и решения, предлагаемые Концепцией, дополнили Закон РА «О гражданской службе», был основан Совет по гражданской службе. Совет был создан в результате реформы государственного управления и антикоррупционной политики. Члены Совета назначались и освобождались от должности президентом по представлению премьер-министра.

Совет по гражданской службе осуществлял:

- методическое управление и контроль за персоналом в сфере гражданской службы;
- организацию и проведение конкурса на замещение вакантных высших и главных должностей гражданской службы, а также аттестацию гражданских служащих этих же должностей;
- рассмотрение жалоб, связанных с конкурсом на замещение вакантных должностей гражданский службы и аттестацией гражданских служащих;
- управленческие функции Академии государственного управления РА.

Совет по гражданской службе ввел:

- номенклатуру должностей гражданской службы и должностей гражданской специальной службы, журнал регистрации гражданских служащих и список граждан, имеющих сертификат для занятия младших вакантных должностей гражданской службы;
- учет долгосрочных и краткосрочных кадровых резервов.

Совет разрабатывал и проводил политику в сферах конкурса замещения вакантных должностей гражданской службы, сертифицирования на младшие должности гражданской службы, обязательной переподготовки и аттестации гражданских служащих; координировал процесс занятия временных вакансий, заключая с этой целью временные трудовые договоры; устанавливал нормы этики гражданского служащего, утверждал комиссии по этике, порядок их деятельности и функции; обеспечивал проведение служебных расследований по факту наложения дисциплинарных взысканий на гражданских служащих, давал согласие на увольнение гражданских служащих с занимаемой должности или на привлечение их к дисциплинарному взысканию; организовывал и проводил, а также через представителей совета обеспечивал участие в конкурсных комиссиях и аттестациях; утверждал программы по переподготовке по группам занимаемых должностей гражданских служащих, осуществлял дополнения и изменения в ранее действующих программах, а также и другие обязанности, возложенные на него законодательством.

В октябре 2002 года впервые в Армении были проведены конкурсы на замещение вакантных должностей гражданской службы, а с 1 ноября того же года лица, занимающие должности, включенные в список, силой закона считались гражданскими служащими. Этим завершилось формирование руководящих и организационных органов системы.

В 2010 году была введена балльная система оценивания этапа собеседования конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, был ограничен круг победителей конкурсов. На замещение вакансий младших должностей проводимые конкурсы были заменены сертификационным тестированием.

В 2011 году был принят Закон Республики Армения «О публичной службе», который ввел новые антикоррупционные институты не только в гражданской, но и в государственной и общинной службе в целом. Установлены единые принципы поведения и урегулирования конфликта интересов политических, дискреционных и гражданских служащих.

В марте 2018 года в Армении был принят пакет законов, в который вошли новые Законы «О гражданской службе» и «О публичной службе». Принятие нового Закона «О гражданской службе» исходило из стратегии реформирования гражданской службы, утвержденного протоколом Постановления Правительства Республики Армения от 29 декабря 2015 года № 57.

Принятие нового Закона РА «О публичной службе» было обусловлено изменениями, внесенными в Конституцию в 2015 году, необходимостью приведения закона в соответствие с Конституцией Армении. Закон распространяется на:

- органы публичной власти;
- лиц, занимающих публичные должности;
- лиц, занимающих должности публичной службы;
- лиц, выполняющих гражданские работы, только в случаях, непосредственно предусмотренных законом.

Публичная служба – осуществление полномочий, возложенных на органы публичной власти Конституцией и законами РА, в нее входят:

государственная служба – профессиональная деятельность, направленная на реализацию полномочий, возложенных на государственные органы законодательством Республики Армения;

общинная служба – профессиональная деятельность, направленная на реализацию полномочий, возложенных на органы местного самоуправления решениями соответствующих советов старейшин и законами РА;

публичные должности – выборные или назначаемые должности, занимаемые в результате политических процессов, дискреционных решений, а также других процедур, предусмотренных законом.

Законом определены рамки государственной службы. Этим же законом публичные должности разделена на группы: государственные и общинные. В свою очередь, государственные должности были классифицированы по типам: государственные политические, государственные административные, автономные, государственные дискреционные должности. Общинные должности были разделены на общинные политические, общинные административные и общинные дискреционные. Дано описание должности публичной службы, политической должности, административной должности, автономной должности и дискреционной должности. Была определена реализация гражданской работы и технического обслуживания в органах публичной власти.

По нашему мнению, помимо сильных сторон существующей системы гражданской службы в Республике Армения у этой системы есть и некоторые слабые стороны. В частности:

- неполное представление ценностей и/или регулирование гражданской службы;
- неполный и недостаточный инструментарий управления человеческими ресурсами (например, оценка производительности труда, продвижение по службе, мобильность и др.);
- недостаточное нормативное регулирование системы этики гражданской службы;
- неполноценная переподготовка – фрагментарная, не централизованная, и в результате – нецелевое осуществление, отсутствие передовой практики в соответствии с лучшими международными стандартами и др.

В первой половине 2017 года Республика Армения перешла на более гибкую шкалу оценивания производительности труда, направленную на повышение объективности системы оценивания, а также на создание конкурентной среды для сотрудников с целью повышения производительности за счет реформированной системы оценивания. В результате внесенных изменений:

- в шкале оценивания производительности труда оценки представлены в более гибком диапазоне;
- общая оценка работы руководящих работников определяется не только оценкой непосредственного руководителя, но и посредством оценивания его подчиненных;
- введена формула стандартного отклонения, позволяющая более объективно оценивать сотрудников;
- общий порог оценки был снижен до 60 % вместо прежних 75 %.

Последние изменения в систему оценки были внесены Правительством РА 28 декабря 2017 года Постановлением № 1688-н, где представлены особенности определения размера вознаграждения государственных служащих и работников, не являющихся государственными служащими.

Одним из важных этапов в сфере государственной и гражданской службы стало создание Школы управления Республики Армения в соответствии с Решением Правительства от 24 мая 1994 года при содействии программы ТАСИС ЕС. Здесь проводилась подготовка, переподготовка и повышение квалификации публичных служащих, а также имелась аспирантура. В 2002 году Школа управления Республики Армения реорганизована в Академию государственного управления Республики Армения, в ней организована магистратура по специальностям: публичное управление, управление публичными финансами, юриспруденция, политология, психология управления. В последние годы расширился спектр специальностей, по которым ведется обучение в магистратуре. Это следующие специальности: «электронное публичное управление», «деловое администрирование», «управление человеческими ресурсами», «управление туризмом», «страховое дело». Имеются как очная, так и заочная формы обучения. Степень магистра делового администрирования можно также получить, обучаясь дистанционно.

Литература

Стратегия трансформации Армении до 2050 года. https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/

http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

References

Armenia's transformation strategy 2050. https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/

http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

Научно-политический журнал

Государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2021 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 2021 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 2021 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 принимаемых статей в среднем 40 тысяч знаков (от 25 тысяч до 60 тысяч знаков). 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. Библиография состоит из двух частей: обычного списка и его дубликата на английском языке (что является требованием для журналов, входящих в международные индексы цитирования). Список источников должен включать не менее 20 наименований, из которых 12–14 – русскоязычные, 6–8 – зарубежные.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpeg, в высоком качестве. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию и предоставляться отдельным файлом в формате pdf. В случае, если авторы не предоставят иллюстративный материал к статье в соответствии с требованиями редакции, редакция вправе самостоятельно принять решение о замене или сокращении такого материала.

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** (300 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы – обсуждение/результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) – исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) – влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).

б) **ключевые слова** и словосочетания (не более пяти) **на русском и английском языках**;

в) **заголовок статьи, имя и фамилия автора** (-ов) **на русском и английском языках**;

г) **сведения об авторе** (соавторе) – Ф.И.О. (полностью), должность, место работы или учебы (организации); контактная информация (полный почтовый адрес каждого автора, адрес электронной почты, контактный телефон);

- сведения о научном руководителе или консультанте (Ф.И.О., должность, место работы).

3. Порядок публикации статей

Тексты всех статей проверяются системой «Антиплагиат».

Статьи, оформленные по указанным выше рекомендациям, рецензируются специалистами РАНХиГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Редакция сообщает автору результат экспертной оценки. При положительном экспертном заключении определяется очередность публикации.

Переписка с автором ведется по электронной почте.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую правку и необходимые сокращения. На стадии редакционной обработки статей принимаются авторские уточнения и дополнения в пределах 300 знаков.

После устранения недостатков (в течение одной-двух недель) статья может быть опубликована с сохранением очередности публикации в соответствии с датой ее первичной регистрации.

Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

Журнал «Государственная служба» выходит шесть раз в год: в феврале, апреле, июне, сентябре, октябре, декабре.

Адрес редакции:
mgs@migsu.ru
119571, Москва,
проспект Вернадского, 82.
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
редакция журнала «Государственная служба»
Тел. (499) 956-98-32,
Сайт: http://pa-journal.igsu.ru

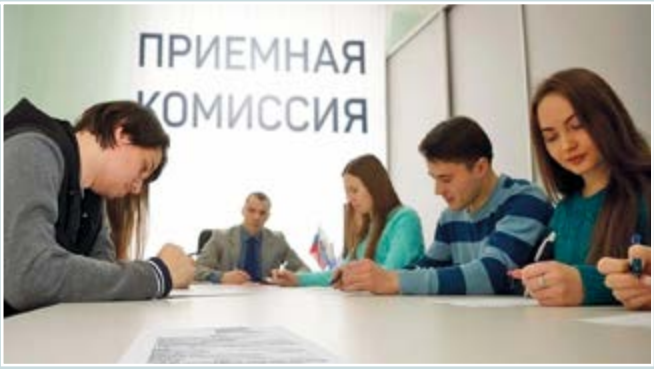
В России стартовала приемная кампания – 2021

Приемная кампания в российских вузах в этом году началась 18 июня и принесла значительные изменения в правилах приема.

Приоритетной формой подачи документов становится дистанционная – через личные кабинеты на сайтах вузов, с помощью сервиса «Поступи в вуз онлайн» и по почте. Как объяснили в Минобрнауки РФ, до 2020 года прием документов в электронной форме проводился по решению вуза, в прошлом году из-за пандемии такая форма подачи была определена особенностями приема. «Теперь это общее правило, которое расширит возможности абитуриентов, особенно из отдаленных регионов, по выбору вузов и направлений подготовки», – заключили в пресс-службе.

Дистанционная форма разрешена не только для подачи документов. Собственные вступительные испытания вузы также могут проводить удаленно. Это же касается и подачи заявлений об апелляции, заявлений о согласии на зачисление, отзыве уже поданных документов и пр. Ключевой особенностью кампании 2021 года стало поступление в высшие учебные заведения в рамках одной волны, что было анонсировано осенью прошлого года.

Кроме того, у поступающих появилась возможность подать документы на поступление сразу на десять направлений в рамках одного вуза. Общее число вузов, где это можно сделать, увеличилось до пяти. «Введенные изменения в порядок приема снизят напряженность в ходе приемной кампании как для абитуриентов, так и для вузов. Также они приведут к экономии времени, затраченного абитуриентами для подачи документов, расширят возможности вузов по информированию абитуриентов о зачислении. Вузы же получили больше самостоятельности при формировании правил приема и проведении приемных кампаний», – считают в министерстве.



Источники:

https://tass.ru/obschestvo/10999609,

https://rg.ru/2021/05/03/minobrnauki-utverdilo-pravila-priema-v-vuzy-v-2021-godu.html

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