ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Нормы и правила

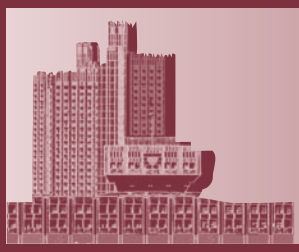
СЕРГЕЙ ПЧЕЛИНЦЕВ, НАТАЛИЯ ИСАЕВА
ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Мир вокруг нас

АНДРЕЙ МАРГОЛИН, ТАТЬЯНА СПИЦЫНА
СТРАНОВЫЕ РЕЙТИНГИ СЕГОДНЯ И ЗАВТРА

В странах постсоветского пространства

ЯНА ТООМ, ВАЛЕНТИНА КОМЛЕВА
ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ЭСТОНСКАЯ РЕСПУБЛИКА



ТОМ / VOL. 22 № 4

ИЮЛЬ–АВГУСТ 2020

Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации

1 июля 2020 года состоялось общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Голосование проходило с 25 июня по 1 июля, в нем приняли участие 74 114 217 граждан Российской Федерации.

Изменения одобрили 77,92% россиян, явка составила 67,97%. По итогам голосования 3 июля 2020 года президент Владимир Путин подписал указ «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками». В соответствии с указом поправки вступили в силу 4 июля 2020 года.

Поправки к Конституции России были предложены президентом Владимиром Путиным в послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года и приняты в качестве Закона о поправке от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». По предложению президента, поправки вступали в силу только в случае их одобрения российскими гражданами.

Для реализации внесенных в Конституцию поправок потребуется изменить около ста конституционных и федеральных законов, не менее 650 уставов и законов субъектов Российской Федерации.

ОБЩЕРОССИЙСКОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

НАША СТРАНА,
НАША КОНСТИТУЦИЯ,
НАШЕ РЕШЕНИЕ!

ЦИК России
конституция2020.рф

3 июля 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин провел встречу с членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации.

По материалам сайта http://kremlin.ru

государственная служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

PUBLIC administration

ТОМ 22 № 4

[126] ИЮЛЬ–АВГУСТ 2020

VOL. 22 No 4

[126] JULY–AUGUST 2020

Нормы и правила
СЕРГЕЙ ПЧЕЛИНЦЕВ, НАТАЛИЯ ИСАЕВА
ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Мир вокруг нас
АНДРЕЙ МАРГОЛИН, ТАТЬЯНА СПИЦЫНА
СТРАНОВЫЕ РЕЙТИНГИ СЕГОДНЯ И ЗАВТРА

В странах постсоветского пространства
ЯНА ТООМ, ВАЛЕНТИНА КОМЛЕВА
ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ЭСТОНСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Norms and regulations
PCHELINTSEV S.V., ISAEVA N.M.
ALLEGED CHANGES IN THE LEGISLATION ON CIVIL SERVICE

World around us
MARGOLIN A.M., SPITSYNA T.A.
COUNTRY RATINGS: TODAY AND TOMORROW

In post-Soviet countries
TOOM YA., KOMLEVA V.V.
EVOLUTION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM. THE REPUBLIC OF ESTONIA

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:
31.08.2020 г.

Свободная цена

© Дизайн и оформление – редакция журнала «Государственная служба»

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

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

Распространяется по подписке во всех регионах России.

ISSN 2070-8378

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
БАРЦИЦ Игорь Нязбеевич – доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия
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
НОРМАН Наймарк – доктор наук, профессор Стэнфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера, США
ПАЛАО МОРЕНО Гильермо – профессор факультета права Университета Валенсии, Испания
ПИХОЯ Рудольф Германович – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН, Москва, Россия
ТАТУНЦ Светлана Ахундовна – доктор социологических наук, профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия
ШАМАХОВ Владимир Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса, Санкт-Петербург, Россия

PUBLIC administration
[GOSUDARSTVENNAYA SLUZHBA]

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

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

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

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

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

ISSN 2070-8378

EDITORIAL COUNCIL

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

EDITORIAL BOARD

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

Deputy 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

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМЫ И ПРАВИЛА

Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. Предполагаемые изменения законодательства о государственной службе в связи со вступлением в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации . . . 6

ГОСУДАРСТВО – БИЗНЕС – ОБЩЕСТВО

Локшин Н.В. Модели механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства и особенности их функционирования . . . 17

Толпегина О.А., Руденко Е.И. Управление по ценностям и целям: инновационное развитие государственных корпораций . . . 27

ЦИФРОВАЯ ЭПОХА

Липчанская М.А. Цифровые права человека и гражданина: конституционное измерение . . . 37

МИР ВОКРУГ НАС

Марголин А.М., Спицына Т.А. Страновые рейтинги сегодня и завтра . . . 42

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Пономаренко Е.В., Оддо В. «За» и «против» проекта закона о многолетнем программировании научных исследований – механизма долгосрочного государственного регулирования НИОКР во Франции . . . 56

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

Синюгин В.Ю. Административно-правовые аспекты продуктивного долголетия в Российской Федерации . . . 61

Корнилова М.В. Этапы реализации государственной программы «Московское долголетие» . . . 65

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Вардомский Л.Б., Тураева М.О. О специфике национальных моделей экономики в постсоветских странах . . . 73

Тоом Я., Комлева В.В. Эволюция системы государственного управления. Эстонская Республика . . . 82

CONTENTS

NORMS AND REGULATIONS

Pchelintsev S.V., Isaeva N.M. Alleged changes in the legislation on civil service in connection with the coming into force of the Law of the Russian Federation on an amendment to the Constitution of the Russian Federation . . . 6

STATE-BUSINESS-SOCIETY

Lokshin N.V. Models of financing mechanism for public-private partnership projects and the specifics of their functioning . . . 17

Tolpegina O.A., Rudenko E.I. Management by values and goals: innovative development of public corporations . . . 27

DIGITAL ERA

Lipchanskaya M.A. Digital rights of man and citizen: constitutional dimension . . . 37

WORLD AROUND US

Margolin A.M., Spitsyna T.A. Country ratings: today and tomorrow . . . 42

EDUCATION SPACE

Ponomarenko E.V., Oddo V. “Pros” and “cons” of the draft Law on long-term programming of scientific research – a mechanism for long-term state regulation of R&D projects in France . . . 56

HUMAN CAPITAL

Sinyugin V.Y. Administrative and legal aspects of productive longevity in the Russian Federation . . . 61

Kornilova M.V. Stages for implementing the “Moscow Longevity” program . . . 65

In POST-SOVIET COUNTRIES

Vardomsky L.B., Turaeva M.O. On specificity of national economic models in the post-Soviet countries . . . 73

Toom Ya., Komleva V.V. Evolution of the public administration system. The Republic of Estonia . . . 82

НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-6-16

Предполагаемые изменения законодательства о государственной службе в связи со вступлением в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПЧЕЛИНЦЕВ, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Российская Федерация). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

НАТАЛИЯ МИХАЙЛОВНА ИСАЕВА, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса (Российская Федерация). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

Аннотация: С 4 июля 2020 года вступили в силу положения Конституции Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». В связи с этим требуется значительная работа по совершенствованию федерального законодательства в целях приведения его в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Необходимо внести изменения в целый ряд законодательных актов Российской Федерации, определяющих статус лиц, замещающих государственные должности, включая федеральные конституционные законы. Так, в Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» потребуется, как представляется, внесение целого ряда изменений. Прежде всего необходимо уточнить обязанности государственного гражданского служащего, связанные с наличием (приобретением) гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Предусмотренные новыми положениями Конституции Российской Федерации ограничения для государственных служащих нуждаются в оперативной инкорпорации в законодательство Российской Федерации о государственной службе Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, государственная гражданская служба, основные законодательные акты, законодательные инициативы, совершенствование федерального законодательства, дипломатическая служба, ограничения для государственных служащих

Статья поступила в редакцию 30 июля 2020 года.

Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. Предполагаемые изменения законодательства о государственной службе в связи со вступлением в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. *Государственная служба*. 2020. № 4. С. 6–16.

ANTICIPATED LEGISLATIVE CHANGES IN STATE CIVIL SERVICE IN CONNECTION WITH COMING INTO FORCE OF THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

SERGEY V. PCHELINTSEV, Dr. Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Full State Adviser of the Russian Federation, 1st Class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

NATALIA M. ISAYEVA, PhD in law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Full State Adviser of the Russian Federation, 3rd class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

Abstract: On July 4, 2020, the provisions of the Constitution of the Russian Federation, provided for in Article 1 of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ of March 14, 2020, «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities» came into force. In this regard, it is important to improve federal legislation in order to bring it in line with the Constitution of the Russian Federation. It is necessary to amend a number of legislative acts of the Russian Federation defining the status of persons holding public office, including federal constitutional laws. For example, Federal law No. 79-FZ of 27 July 2004 “On the state civil service of the Russian Federation” appears to require a number of changes. First of all, it is necessary to clarify the duties of a state civil servant related to the presence (acquisition) of citizenship of a foreign state or a residence permit or other document confirming the right to permanent residence of a citizen of the Russian Federation on the territory of a foreign state. The restrictions provided for by the new provisions of the Constitution of the Russian Federation for civil servants need to be promptly incorporated into the legislation of the Russian Federation on the civil service of the Russian Federation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, state civil service, main legislative acts, legislative initiatives, improvement of federal legislation, diplomatic service, restrictions for civil servants

The article was received on July 30, 2020.

Pchelintsev S.V., Isaeva N.M. Alleged changes in the legislation on civil service in connection with the coming into force of the Law of the Russian Federation on an amendment to the Constitution of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. № 4. P. 6–16.

1. Введение. Основания постановки вопроса об изменениях законодательства Российской Федерации о государственной службе

С 4 июля 2020 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», статьей 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» вступили в силу положения Конституции Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации).

В связи с этим первоочередной задачей нормотворческой деятельности в области законодательства о государственной службы становится подготовка законодательных инициатив, основанных на новых положениях Конституции Российской Федерации.

Пунктом «е» части 6 статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации пункт «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации изложен в новой редакции.

В соответствии с этой редакцией пункта «т» части первой статьи 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесена не только федеральная государственная служба, но и установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Следует отметить, что концептуально подход, связанный с введением названных ограничений, принципиально распространен поправкой к Конституции Российской Федерации как на государственных служащих, так и на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, включая:

- высших должностных лиц субъекта Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (часть 3 статьи 77 Конституции Российской Федерации);
- сенаторов Российской Федерации (часть 4 статьи 95 Конституции Российской Федерации);
- депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (часть 1 статьи 97 Конституции Российской Федерации);
- Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (пункт «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации);
- Председателя Правительства Российской Федерации (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации);
- Заместителей Председателя Правительства Российской Федерации (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации);
- федеральных министров (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации);
- судей (статья 119 Конституции Российской Федерации);
- прокуроров (статья 129 Конституции Российской Федерации).

Названные ограничения распространены также:

- на руководителей федеральных государственных органов (часть 5 статьи 78 Конституции Российской Федерации), часть из которых относится к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации (например, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации), а некоторые являются федеральными государственными служащими (например, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации);
- на не являющихся федеральными министрами иных руководителей федеральных органов исполнительной власти (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации), которые замещают должности федеральной государственной службы.

Проектируемые изменения основных законодательных актов Российской Федерации

Вышеназванные и взаимосвязанные с ними конституционные новеллы потребуют значительной работы по совершенствованию федерального законодательства в целях приведения его в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Так, потребуется внести изменения в целый ряд законодательных актов Российской Федерации, определяющих статус лиц, замещающих государственные должности, включая федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О Конституционном Суде Россий-

кой Федерации», «О Верховном Суде Российской Федерации», федеральные законы «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О статусе судей в Российской Федерации», а также в федеральные законы, определяющие статус федеральных государственных служащих.

Эта работа уже оперативно начата формальным внесением первой законодательной инициативы по реализации одного из новых положений Конституции Российской Федерации. Так, сенаторами Российской Федерации внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона № 911181-7 «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Федерального закона «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)»», которым предусматривается введение вышеназванных ограничений для Чрезвычайных и Полномочных Послов Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянных представителей (представителей, постоянных наблюдателей) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве). Законопроект в июле 2020 года уже получил положительную оценку Правительства Российской Федерации и имеет перспективы быть принятым Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении уже осенью 2020 года.

Дальнейшие предполагаемые меры палат Федерального Собрания Российской Федерации в данном направлении обсуждены на проведенном 9 июля 2020 года с участием представителей Правительства Российской Федерации заседании Президиума Совета законодателей под руководством председателей палат Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко и В.В. Володина.

2. Предполагаемые изменения законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации

В Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» потребуется, как представляется, внесение целого ряда изменений.

Прежде всего, в пункте 10 части 1 статьи 15 «Основные обязанности гражданского служащего» необходимо уточнить обязанности государственного гражданского служащего (далее – гражданский служащий), связанные с наличием (приобретением) гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, поскольку в редакции этой нормы закреплена лишь обязанность гражданского служащего сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства.

Названные обязанности могут быть дополнены указанием на то, что сообщать данные сведения следует представителю нанимателя, а также могут быть внесены уточнения в сроки реализации этой обязанности.

Так, некоторыми федеральными законами об иных видах государственной службы предусмотрена обязанность государственного служащего сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о выходе из гражданства Российской Федерации в день подачи заявления, а также сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства.

Такая норма содержится, например, в пункте 10 части 1 статьи 12 Федерального закона от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Кроме того, в пункте 10 части 1 статьи 12 Федерального закона 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» предусмотрена обязанность сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день подачи заявления.

Данные нормы, как представляется, могут быть учтены при внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В пунктах 6 и 7 части 1 статьи 16 указанного Федерального закона с учетом новых конституционных положений требуется расширить и детализировать ограничения, связанные с государственной гражданской службой. В частности, данными нормами предусмотрены невозможность для гражданина быть принятым на государственную гражданскую службу и невозможность для гражданского служащего находиться на государственной гражданской службе в случае:

- выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;
- наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Данные нормы требуется дополнить указанием на

наличие (приобретение) вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства в качестве обстоятельства, которое, наряду с наличием (приобретением) гражданства иностранного государства, является ограничением для замещения должностей государственной службы (пункт «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» представляется необходимым также с учетом вышеназванных обстоятельств расширить и детализировать основание прекращения служебного контракта с гражданским служащим, сформулированное как «выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации» (пункт 12 части 1 статьи 33 «Общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы»). В частности, следует дополнить эту норму указанием на приобретение гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Важно отметить, что данное дополнение позволит также снять имеющуюся несогласованность между пунктом 12 части 1 статьи 33 и статьей 41 указанного Федерального закона.

Корректировки, по нашему мнению, потребует также статья 41 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В этой статье представляется необходимым изложить в новой редакции наименование статьи («Расторжение служебного контракта в связи с выходом гражданского служащего из гражданства Российской Федерации»), поскольку оно не отражает все ее содержание, а также часть 2, которую следует дополнить указанием на приобретение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В то же время предусмотренные новыми положениями Конституции Российской Федерации ограничения, связанные с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в целом уже предусмотрены в указанном Федеральном законе для гражданских служащих.

Так, в части 1 статьи 17 «Запреты, связанные с гражданской службой» указано, что в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Кроме того, пунктом 6 части 1 статьи 59 установлено, что гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае нарушения им, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Также следует отметить, что одной из разновидностей федеральной государственной гражданской службы является дипломатическая служба. Правовые и организационные особенности прохождения такой службы определены в Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации».

В статье 4 этого Федерального закона указаны ограничения, связанные с поступлением на дипломатическую службу и ее прохождением. В частности, определено, что гражданин не может быть принят на дипломатическую службу в качестве дипломатического работника, а дипломатический работник не может находиться на дипломатической службе в случаях, установленных статьей 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также в случае наличия гражданства другого государства или отсутствия гражданства Российской Федерации у его супруги (супруга), либо выхода из гражданства Российской Федерации его супруги (супруга), либо приобретения гражданства другого государства его супругой (супругом).

При этом дипломатическими работниками считаются федеральные государственные гражданские служащие, исполняющие функции дипломатического характера и замещающие должности федеральной государственной гражданской службы, по которым предусмотрено присвоение дипломатических рангов.

С учетом характера указанных функций, возможно, что в статью 4 названного Федерального закона потребуется внести дополнения в части указания вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

3. Проектируемые изменения законодательных актов Российской Федерации по вопросам прохождения государственной службы специальных видов

Отнесенные статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации ограничения при прохождении федеральной государственной службы, связанные с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничения, связанные с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, должны быть закреплены (либо уточнены и детализированы) также в федеральных законах, регламентирующих прохождение государственной службы в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, и некоторых иных органах.

В недавно вступившем в силу **Федеральном законе от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»** довольно много норм, связанных с вопросами гражданства.

Так, в пунктах 10 и 11 части 1 статьи 12 к числу служебных обязанностей сотрудника отнесены обязанность сообщать непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о выходе из гражданства Российской Федерации в день подачи заявления, а также о выходе из гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства.

При этом в пунктах 7 и 8 части 1 статьи 14 «Ограничения и запреты, связанные со службой в органах принудительного исполнения» установлено, что сотрудник не может находиться на службе в органах принудительного исполнения в случая выхода из гражданства Российской Федерации, приобретения или наличия гражданства (подданства) иностранного государства, наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства.

В пункте 1 части 4 статьи 17 «Право поступления на службу в органы принудительного исполнения» предусмотрено, что гражданин не может быть принят на службу в органы принудительного исполнения в случае, если он имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства. Согласно пункту 4 части 3 статьи 80 «Основания прекращения или расторжения контракта», контракт подлежит расторжению, а сотрудник – увольнению со службы в органах принудительного исполнения в связи с прекращением гражданства Российской Федерации или приобретением гражданства (подданства) иностранного государства.

Таким образом, в указанном Федеральном законе, в отличие от Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», имеются упоминания наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства. В связи с этим в данный Федеральный закон, возможно, потребуется внести незначительные изменения в части ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Следует также отметить наличие в этом Федеральном законе нормы об увольнении сотрудника в связи с утратой доверия в случае нарушения им, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (пункт 6 части 1 статьи 81 «Увольнение в связи с утратой доверия»).

С учетом этой нормы в данной части Федеральный закон «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может не потребовать изменений, что заслуживает отдельного обсуждения.

Федеральные законы от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и 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» в части рассматриваемых вопросов почти полностью совпадают с Федеральным законом от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так, согласно первому из указанных федеральных законов, сотрудник органов внутренних дел обязан сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о выходе из гражданства Российской Федерации в день подачи заявления, а также о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства (пункты 10 и 11 части 1 статьи 12 «Основные обязанности сотрудника органов внутренних дел»).

При этом сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в случаях выхода из гражданства Российской Федерации либо приобретения или наличия гражданства (подданства) иностранного государства (пункты 7 и 8 части 1 статьи 14 «Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел»), а пунктом 1 части 5 статьи 17 установлено, что гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел, если он имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на его постоянное проживание на территории иностранного государства.

Прекращение гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства (подданства) иностранного государства являются основаниями для расторжения контракта и увольнения сотрудника органов внутренних дел со службы в органах внутренних дел (пункт 4 части 3 статьи 82 «Основания прекращения или расторжения контракта»).

Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также предусматривает увольнение в связи с утратой доверия сотрудника органов внутренних дел в случае нарушения этим сотрудником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ (пункт 6 части 1 статьи 82 «Увольнение в связи с утратой доверия»).

Федеральный закон 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»» содержит такие же нормы, включая пункты 10 и 11 части 1 статьи 12 «Служебные обязанности сотрудника», пункты 7 и 8 части 1 статьи 14 «Ограничения и запреты, связанные со службой в уголовно-исполнительной системе», пункт 1 части 5 статьи 17 «Право поступления на службу в уголовно-исполнительной системе», пункт 4 части 3 статьи 84 «Основания прекращения или расторжения контракта», пункт 6 части 1 статьи 85 «Увольнение в связи с утратой доверия».

Федеральный закон «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержит аналогичные нормы (пункты 10 и 11 статьи 12 «Основные обязанности сотрудника федеральной противопожарной службы», пункты 7 и 8 части 1 статьи 14 «Ограничения, запреты и обязанности, связанные со службой в федеральной противопожарной службе», пункт 4 части 3 статьи 83 «Основания прекращения или расторжения контракта» и пункт 6 части 1 статьи 84 «Увольнение сотрудника федеральной противопожарной службы в связи с утратой доверия»).

При этом данный Федеральный закон, в отличие от трех вышеописанных законов, предусматривает обязанность сотрудника федеральной противопожарной службы сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день подачи такого заявления, а также не содержит нормы о том, что сотрудник не может быть принят на службу, если он имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на его постоянное проживание на территории иностранного государства. В этой связи представляется возможным рассмотреть вопрос об унификации этих норм во всех четырех вышеуказанных федеральных законах, что, впрочем, также следует обсудить на комплексной основе.

Следует также отметить, что составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел является полиция, в связи с чем обязанности сотрудника полиции определяются Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вместе с тем в **Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»** в пункте 11 части 1 статьи 27 «Основные обязанности сотрудника полиции» продублирована обязанность

сотрудника полиции сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства. В связи с этим не исключается, что данная норма также может быть скорректирована с учетом вышеуказанных соображений.

Отдельно следует отметить, что в целом не требует корректировки **Федеральный закон от 17 декабря 1994 года № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи»,** поскольку статьей 9 «Правовое положение сотрудника органов федеральной фельдъегерской связи» этого Федерального закона определено, что на лиц начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи и федеральных государственных гражданских служащих органов федеральной фельдъегерской связи распространяются ограничения, обязанности и запреты, установленные законодательством Российской Федерации для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и федеральных государственных гражданских служащих.

В Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» вопрос, связанный с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в полной мере не урегулирован.

В этом Федеральном законе имеется норма о том, что сотрудник таможенного органа может быть уволен со службы в таможенных органах в связи с прекращением гражданства Российской Федерации (подпункт 13 пункта 2 статьи 48). Следует отметить, что в этой норме указано лишь на возможность увольнения сотрудника, в то время как другие федеральные законы предусматривают, что служащий подлежит увольнению в случае прекращения гражданства Российской Федерации.

С учетом этого, по всей видимости, потребуется внести изменение как в указанную норму, так и в некоторые иные положения Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации». В частности, может быть предложено дополнить этот Закон бланкетными нормами, отсылающими к соответствующим положениям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающимся вопросов гражданства (подданства) иностранного государства, наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства (после внесения изменений в этот Федеральный закон).

В Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации» имеется также статья 29 «Увольнение в связи с утратой доверия», которой установлено, что сотрудник таможенных органов подлежит увольнению в связи с утратой доверия при нарушения сотрудником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Таким образом, в этой части указанный Федеральный закон, на наш взгляд, не требует изменений.

В Федеральном законе от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» имеются нормы, устанавливающие ограничения для замещения должностей сотрудников органов Федеральной службы безопасности по признаку гражданства и наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Так, согласно части 2 статьи 16 этого Федерального закона, сотрудником органов Федеральной службы безопасности может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства.

Кроме того, пунктом «а» части 3 статьи 16 определено, что граждане Российской Федерации не могут быть приняты на службу или на работу в органы Федеральной службы безопасности, а военнослужащие и гражданский персонал органов Федеральной службы безопасности могут быть уволены со службы или с работы в случае наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Принимая во внимание также то, что правовой статус военнослужащих и федеральных государственных гражданских служащих, которыми комплектуются органы Федеральной службы безопасности, определяются специальными федеральными законами, содержащими детализированные положения об ограничениях для замещения должностей (в том числе по признаку гражданства), вопрос о возможном внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (включая и их объем) нуждается в дополнительном обсуждении.

Это относится также к статусу сотрудника органа внешней разведки Российской Федерации, которым,

в соответствии со статьей 17 **Федерального закона от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке»**, может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства и способный по своим профессиональным и личным качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья выполнять возложенные на него обязанности.

Следует также отметить, что статьей 16 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» сотрудникам органов Федеральной службы безопасности, их супругам и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, если это не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности. При этом наличие последнего условия является специфичным для данного вида службы.

Аналогичным образом указанный запрет введен для военнослужащих и государственных гражданских служащих органов внешней разведки Российской Федерации, для которых статьей 17 Федерального закона «О внешней разведке» установлено, что этим служащим, их супругам и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, если это не обусловлено решением задач разведывательной деятельности. Представляется, что данный запрет также введен со специфическим условием, вытекающим из характера соответствующей деятельности.

Нормы, касающиеся ограничений, связанных с гражданством, содержатся также в статье 18 **Федерального закона от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране»**. Этой статьей предусмотрено, что органы государственной охраны комплектуются военнослужащими и гражданским персоналом (федеральными государственными гражданскими служащими и работниками) из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства (подданства) иностранного государства.

Частью 5 этой статьи установлено также, что граждане Российской Федерации не могут быть приняты на военную службу, федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы государственной охраны, а военнослужащие и гражданский персонал органов государственной охраны могут быть уволены со службы или с работы не только в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства, но и наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Таким образом, в данный Закон, как представляется, изменения могут не вноситься.

В Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» требуется внести больше изменений, чем в другие рассмотренные федеральные законы. Это связано с тем, что статья 129 Конституции Российской Федерации, являющаяся для прокуратуры основополагающей с точки зрения ее полномочий и организации деятельности, изложена в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в новой редакции.

Так, в части 2 статьи 129 Конституции Российской Федерации указано, что прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Кроме того, указанной статьей Конституции Российской Федерации изменен порядок назначения на должность и освобождения от должности целого ряда прокуроров, а также предусмотрена возможность федеральным законом изменить указанный порядок для иных прокуроров.

Все эти вопросы предполагают внесение комплексных изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Следует отметить, что в этом Федеральном законе имеются положения, связанные с вопросами гражданства.

Так, частью 2 статьи 40 «Требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров» определено, что лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно имеет гражданство иностранного государства.

Согласно пунктам «б» и «г» части 1 статьи 43 «Прекращение службы в органах и организациях прокуратуры», прокурорский работник может быть уволен в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа или организации прокуратуры:

- в случае прекращения гражданства Российской Федерации;
- в случае несоблюдения ограничений и неисполнения обязанностей, связанных со службой, а также возникновения других обстоятельств,

предусмотренных статьями 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

При этом к числу обстоятельств, указанных в статье 16 названного Федерального закона, относятся выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства, а также наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Таким образом, данные нормы необходимо дополнить указанием на то, что наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, исключает возможность быть прокурором. Кроме того, относительно пунктов «б» и «г» части 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» особо следует отметить, что прокурорский работник в предусмотренных этими пунктами случаях не «может быть уволен», как указано в статье 43, а подлежит увольнению, в связи с чем в эту статью Закона возможно внесение соответствующих корректив.

В части 1 статьи 41 «Увольнение в связи с утратой доверия» предусмотрено, что работник в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах прокуратуры, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае нарушения работником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Таким образом, в данной части этот Федеральный закон не требует изменений. В то же время с учетом необходимости комплексных изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» может быть предложено рассмотрение возможности изложения отдельных разделов (раздела) этого Закона в новой редакции.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» также необходимо дополнить указанием на то, что наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, исключает возможность быть сотрудником Следственного комитета Российской Федерации.

Отмечаем, что в этом Федеральном законе довольно много норм, связанных с ограничениями для сотрудников по признаку гражданства. Так, в пунктах 6 и 7 части 4 статьи 16 «Требования, предъявляемые к гражданам Российской Федерации, принимаемым на службу в Следственный комитет» указано, что гражданин не может быть принят на службу в Следственный комитет, если он вышел из гражданства Российской Федерации либо имеет гражданство другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Пунктом 2 части 2 статьи 30 «Увольнение со службы в Следственном комитете» установлено, что сотрудник Следственного комитета может быть уволен со службы в Следственном комитете по инициативе руководителя следственного органа или учреждения Следственного комитета в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства. Применительно к этой норме следует сделать такое же замечание, как и к статье 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В указанных случаях сотрудник подлежит увольнению (а не «может быть уволен»), в связи с чем в часть 2 статьи 30 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» требуется внести соответствующие изменения.

Одновременно можно отметить, что нарушение сотрудником Следственного комитета Российской Федерации запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в названном Федеральном законе уже указано в качестве основания для увольнения в связи с утратой доверия (пункт 6 части 1 статьи 30).

Несколько особняком в ряду вышеуказанных Федеральных законов стоит **Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»**.

Статьей 18 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определено, что в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы.

Правовое регулирование поступления на военную службу и военной службы в Российской Федерации иностранных граждан осуществляется Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе».

В пункте 1 статьи 2 этого Федерального закона военная служба определена как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой

гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации (далее – другие войска), в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (далее – воинские формирования), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее – органы), воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами – в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

Пунктом 2 этой статьи установлено, что прохождение военной службы осуществляется:

- гражданами (по призыву и в добровольном порядке (по контракту));
- иностранными гражданами (по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях).

Таким образом, указанным Федеральным законом четко определено, в каких конкретных пределах иностранные граждане допускаются на военную службу. Кроме того, в перечнях воинских должностей определяются воинские должности, которые не могут замещаться военнослужащими, являющимися гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства (часть 3 пункта 3 статьи 42).

Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» содержит, помимо указанных, целый ряд иных норм, связывающих статус военнослужащего с вопросом о гражданстве.

В частности, в статье 51 «Основания увольнения с военной службы» имеются:

- подпункт «л» пункта 1, согласно которому военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в связи с прекращением гражданства Российской Федерации военнослужащего, проходящего военную службу по контракту в органах, или военнослужащего, проходящего военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание прапорщика, мичмана или офицера, либо проходящего военную службу по призыву;
- подпункт «м» пункта 1, согласно которому военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в связи с приобретением военнослужащим, являющимся гражданином, проходящим военную службу по контракту в органах, гражданства (подданства) иностранного государства:
- подпункт «з» пункта 2, согласно которому военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно уволен в связи с прекращением гражданства Российской Федерации военнослужащего, проходящего службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно;
- подпункт «и» пункта 2, согласно которому военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно уволен в связи с приобретением военнослужащим, являющимся гражданином, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, гражданства (подданства) иностранного государства.

Кроме того, в соответствии с подпунктом «д» пункта 3 статьи 57 «Заключение контракта о пребывании в резерве», контракт о пребывании в резерве не может быть заключен с гражданином, имеющим гражданство (подданство) иностранного государства, а в подпункте «е» пункта 1 статьи 57 «Основания исключения из резерва» определено, что гражданин подлежит исключению из резерва в связи с прекращением гражданства Российской Федерации или приобретением гражданства (подданства) иностранного государства.

Основания увольнения с военной службы, предусмотренные подпунктом «м» пункта 1 и подпунктом «и» пункта 2 статьи 51, а также часть 3 пункта 3 статьи 42, подпункт «д» пункта 3 статьи 57 и подпункт «е» пункта 1 статьи 57 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», как представляется, следует дополнить указанием на наличие (приобретение) вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В то же время подпунктом «д» пункта 1 статьи 51 указанного Федерального закона установлено, что военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в связи с утратой доверия к военнослужащему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, в случае нарушения военнослужащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства

и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Таким образом, в части указанного ограничения в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» уже имеется необходимая норма.

Предварительные выводы

Из вышеизложенного следует, что законодательное обеспечение по вопросам ограничений для государственных служащих «силового блока» (как в части наличия гражданства иностранного государства, так и в части запрета открытия и наличия счетов в иностранных банках) имело достаточно синхронизированный характер.

Это обусловлено тем, что еще Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 102-ФЗ (в последующей редакции Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ) Федеральный закон «О противодействии коррупции» был дополнен специальной статьей 7 «Запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», которой данный запрет был установлен для лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

При этом было отдельно определено, что несоблюдение запрета, установленного данной статьей, влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами, определяющими правовой статус соответствующего лица. Данная норма Федерального закона «О противодействии коррупции» послужила основанием для синхронного внесения изменений в этой части в вышеназванные федеральные законы.

Таким образом, в большинстве федеральных законов о прохождении различных видов государственной службы ранее в основном уже был урегулирован вопрос об увольнении государственных служащих (военнослужащих, сотрудников) в случае нарушения запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. В этой связи, как уже было отмечено выше, целесообразность внесения каких-либо дополнительных изменений в эти законы нуждается в комплексном обсуждении и проработке.

Дополнительно можно отметить, что данный запрет был установлен не только для лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, но и для лиц, замещающих а) государственные должности Российской Федерации; б) должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; в) должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации; г) государственные должности субъектов Российской Федерации; д) должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти; е) должности в государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; ж) должности глав городских округов, глав муниципальных районов, глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций, глав местных администраций; з) должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов.

В то же время предусмотренные новыми положениями Конституции Российской Федерации ограничения для государственных служащих, связанные с наличием не только гражданства иностранного государства, но и вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, нуждаются в оперативной инкорпорации в законодательство Российской Федерации о государственной службе Российской Федерации.

Данные вопросы, как представляется, должны быть обсуждены и проработаны в сентябре-октябре 2020 года на комплексной основе всеми заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с последующей (при необходимости) комплексной подготовкой соответствующих законодательных инициатив.

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-17-26

Модели механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства и особенности их функционирования

НИКИТА ВЯЧЕСЛАВОВИЧ ЛОКШИН, аспирант
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: nikitalokshin19@gmail.com

Аннотация: В статье рассматривается механизм финансирования проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) посредством анализа его моделей. Доказывается важность и необходимость применения вариативности в структурировании различных элементов механизма финансирования, что позволяет выявлять способы их результативного взаимодействия в целях повышения эффективности использования финансовых ресурсов при реализации проектов ГЧП. Обосновывается наличие базовых моделей механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства, в том числе прямое финансирование, проектное финансирование, финансирование с привлечением профессиональных участников рынка. Представлены схемы и алгоритмы их функционирования. Аргументировано, что в современных условиях целесообразно дополнять базовые модели механизма финансирования проектов ГЧП новыми элементами: отложенные налоговые платежи, облигации со специализированным назначением, элементы модели исламского механизма финансирования. Комбинирование новых и «классических» элементов способствует улучшению моделей механизма финансирования и ориентировано на расширение круга потенциальных инвесторов в проектах государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, механизм финансирования, проектное финансирование, концессия, риски, инфраструктурные облигации, отложенные налоговые платежи, исламское финансирование, фонд целевого капитала, эндаумент

Статья поступила в редакцию 27 января 2020 года.

Локшин Н.В. Модели механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства и особенности их функционирования. *Государственная служба.* 2020. № 4. С. 17–26.

MODELS OF FINANCING MECHANISM FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS AND THE SPECIFICS OF THEIR FUNCTIONING

NIKITA V. LOKSHIN, post-graduate student
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: nikitalokshin19@gmail.com

Abstract: This article considers the public-private partnership (PPP) projects financing mechanism through the analysis of its models. The importance and necessity of using variability in structuring of different elements of financing mechanism are proved, which allows to detect the ways of their effective interaction in order to increase the efficiency of using financial resources during PPP projects implementation. The existence of basic models for PPP projects financing mechanism is justified including direct financing, project financing and financing with professional participants in the securities market. The schemes and algorithms of their functioning are presented. The article argues that in the modern conditions it is expedient to supplement the basic models for PPP projects financing mechanism by the new elements: postponed tax payments, bonds with special purpose, elements of Islamic financing mechanism models. Combining new and classic elements contributes to improvement of financing mechanism models and focuses on expanding the circle of potential investors for PPP projects.

Keywords: public-private partnership, financing mechanism, project financing, concession, risks, infrastructure bonds, postponed tax payments, Islamic finance, endowment fund, endowment

The article was received on January 27, 2020.

Lokshin N.V. Models of financing mechanism for public-private partnership projects and the specifics of their functioning. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 4. P. 17–26.

Введение

Механизм финансирования – понятийная категория, обозначающая необходимость объединения воедино определенных элементов для бесперебойного обеспечения финансовыми ресурсами. Очевидно, что любой механизм имеет логику и структуру, он должен работать по заранее спланированному и скоординированному алгоритму действий. Иными словами, он призван выявлять слабые и сильные стороны функционирования и развития системы, формировать оптимальную последовательность применения различных ее элементов, процессов и процедур в обеспечении объекта управления финансовыми ресурсами и эффективном их использовании.

Выделение моделей механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) имеет как теоретическое, так и прикладное значение. Такой подход позволяет, во-первых, обобщить, систематизировать и классифицировать различные аспекты финансирования, во-вторых, выделить общее и особенное при моделировании механизма финансирования и, в-третьих, не просто фиксировать набор элементов, а выявлять способы их взаимодействия, обеспечивать это взаимодействие и оптимизировать его.

Структура механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства

Модели механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства базируются на следующих основаниях, детализация которых происходит в зависимости от формируемой модели (см. **рисунок 1**):

- нормативное правовое регулирование;
- инфраструктурное обеспечение;
- разделение выполняемых работ, ответственности (и рисков);
- способы возврата инвестиций.

Эксперты отмечают, что невозможно выделить единый стандартный макет государственно-частного партнерства [Кисель, 2012. С. 6]. Как правило, в мировой практике различают формы реализации проектов ГЧП на основе разделения ответственности между партнерами (см. **таблицу 1**).

Формы реализации проектов сопровождаются выбором модели механизма его финансирования. Более того, механизм финансирования ГЧП очень гибок: единственным ограничением здесь является лишь искусство того, кто его использует [Делмон, 2010. С. 8].

В проектах ГЧП и, соответственно, в моделях механизма их финансирования распределение рисков имеет принципиальное значение. Реализация проекта предусматривает определенный алгоритм, когда после выделения его характеристик (качественных и количественных) и анализа потенциальных рисков необходимо распределить их между партнерами, учитывая стоимость и ответственность, а также подготовленность к управлению рисками и их минимизации. Данное условие является основополагающим для управления рисками в проектах ГЧП; его выполнение предусматривает, что каждая сторона еще до начала проекта оценивает его реализуемость путем анализа

Рисунок 1. Базовые элементы механизма финансирования государственно-частного партнерства. *Источник: составлено автором*

Figure 1. Basic elements of a public-private partnership financing mechanism. *Source: compiled by the author*

Таблица 1. Формы ГЧП на основе выбора цели. *Источник: составлено по материалам [Резниченко, 2010. С. 70-71]*

Data chart 1. Forms of PPP based on target selection. *Source: compiled on the basis of [Reznichenko, 2010. P. 70-71]*

Форма	Основная цель
BOT (построй, эксплуатируй, передай)	использование опыта частной стороны для эффективного создания и эксплуатирования объекта до момента его передачи государству по факту истечения контракта
BOOT (построй, владей, эксплуатируй и передай)	необходимость передачи полного спектра ответственности за объект частной стороне на период его временной эксплуатации
BTO (построй, передай, эксплуатируй)	наличие возможности влиять на решения концессионера при эксплуатации объекта, поскольку он находится в собственности государства, а частная сторона лишь имеет возможность его эксплуатировать
DBFO (проектируй, построй, профинансируй, эксплуатируй)	необходимость комплексного развития территорий силами частного партнера
BOLT (построй, владей, сдай в аренду, передай)	необходимость привлечения частного финансирования в объекты, которые не могут эксплуатироваться частной стороной
BOO (построй, владей, эксплуатируй)	необходимость передачи объекта частной стороне для владения

стоимости всех рисков. В соответствии с классической теорией риски при реализации проектов должны быть делегированы той стороне, которая наиболее эффективно справляется с ними [Брейли, 2012. С. 664].

Наличие закрепленных способов возврата инвестиций используется для понимания источников такого возврата. Мотивы диверсификации обусловлены направленностью проекта: от социальных проектов с низкой коммерческой эффективностью до заведомо окупаемых, где результаты фактически зависят от деятельности частной стороны (например, проектов по строительству терминалов аэропортов).

Эксперты разделяют способы возврата инвестиций в проектах ГЧП на основе комбинации ряда источников [Алешин, 2017. С. 199; Вейс, 2017. С. 44]:

- платежи публичного партнера;
- сбор платы за услуги (товары, работы) с потребителей;
- иная коммерческая деятельность по регулируемым ценам (тарифам) или без дополнительных гарантий со стороны публичного партнера;
- минимальная гарантированная доходность.

Способы возврата инвестиций формируются путем вариативной комбинации источников возврата (представлены на **рисунке 2**).

Рисунок 2. Способы возврата инвестиций при реализации проектов ГЧП. *Источник: составлено по материалам [Вейс, 2017. С. 44]*

Fig. 2. Methods of return on investment when implementing PPP projects. *Source: compiled on the basis of [Weiss, 2017. P. 44]*

Таблица 2. Модели механизма финансирования проектов ГЧП. *Источник: составлено автором*

Data chart 2. Models of the financing mechanism for the PPP projects. *Source: compiled by the author*

Прямое финансирование	Проектное финансирование	Финансирование с привлечением профессиональных участников рынка
1. Нормативное правовое регулирование		
Законодательство о ГЧП		
Законодательство о концессии		
		Законодательство о рынке ценных бумаг
2. Особенности инфраструктурной среды		
Привлекаются нефинансовые институты развития	Наличие специальной проектной компании Привлекаются финансовые и нефинансовые институты развития	
3. Субъекты финансирования		
Финансирование за счет средств инвестора и кредиторов	Финансирование осуществляется за счет группы инвесторов и кредиторов через проектную компанию	Финансирование в том числе за счет непрямых участников проекта
4. Разделение ответственности и рисков		
Высокий риск потери денежных средств для инвестора в случае нереализации проекта	Пропорциональное распределение рисков между финансирующей организацией и инициатором проекта	Риск снижения доходности проекта для профессиональных участников рынка минимален в случае гарантий государства
5. Способы возврата инвестиций		
Любой способ возврата инвестиций	Возврат инвестиций осуществляется путем коммерческой деятельности	Возврат инвестиций должен быть гарантирован государством
5. Форма ГЧП		
BOO (Построй, владей, эксплуатируй)	BOT (Построй, эксплуатируй, передай) BOOT (Построй, владей, эксплуатируй и передай) BTO (Построй, передай, эксплуатируй) BOLT (Построй, владей, сдай в аренду, передай) BOO (Построй, владей, эксплуатируй) DBFO (Проектируй, построй, профинансируй, эксплуатируй)	

Базовые модели механизма финансирования проектов ГЧП

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует о целесообразности выделения трех основных типов моделей механизма финансирования проектов ГЧП, которые в практической плоскости могут дополнять друг друга и обладают набором индивидуальных характеристик по ряду признаков (см. **таблицу 2**).

Первая модель – модель с использованием прямых методов финансирования проекта (см. **рисунок 3**). Ее отличительная особенность – наличие частной компании-инициатора проекта, которая

осуществляет финансирование и принимает все риски реализации.

Поскольку компания рискует своими активами, в том числе не относящимися к проекту государственно-частного партнерства, частная сторона настаивает на необходимости использования закона о ГЧП для последующей возможности получения объекта в собственность. Финансовые институты развития не привлекаются по причине отсутствия их интереса в связи с малой масштабностью проекта.

Вторая модель механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства – модель с использованием проектного финансирования (см. **рисунок 4**).

Эта модель применяется для проектов, в финансировании которых задействованы финансовые средства различных организаций с созданием специальной проектной компании для снижения рисков, от имени которой и осуществляется проект. В механизме финансирования повышенный риск наблюдается у кредитных организаций по причине фактического отсутствия залогового имущества в деятельности проектной компании.

Нормативное правовое регулирование предусматривает наличие закона и о ГЧП и/или о концессии: выбор обусловливается фактической структурой проекта. Способы возврата инвестиций связаны с осуществлением коммерческой деятельности и не гарантируются государством, так как случаи, когда ин-

Рисунок 3. Модель: прямое финансирование (с указанием последовательности осуществляемых действий). *Источник: составлено автором*

Figure 3. Model: direct financing (indicating the sequence of actions to be taken). *Source: compiled by the author*

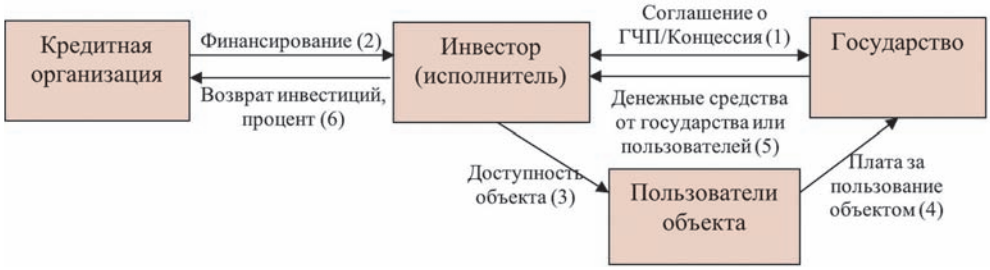


Рисунок 4. Модель: проектное финансирование (с указанием последовательности осуществляемых действий). *Источник: составлено автором*

Figure 4. Model: project financing (indicating the sequence of actions to be taken). *Source: compiled by the author*

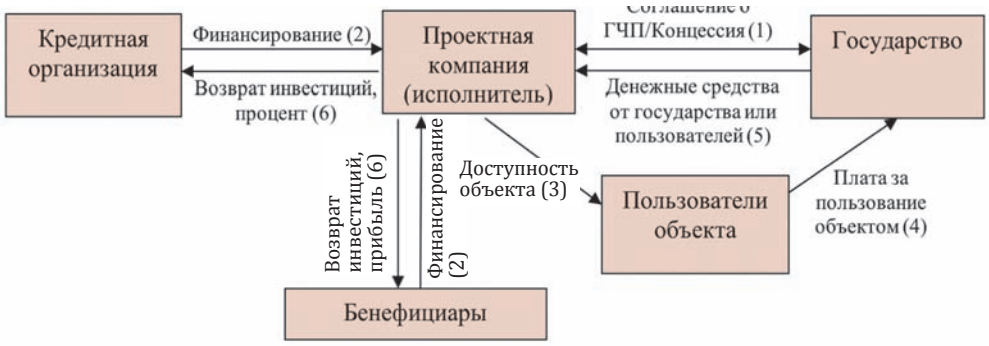


Рисунок 5. Модель: финансирование с привлечением профессиональных участников рынка (с указанием последовательности осуществляемых действий). *Источник: составлено автором*

Figure 5. Model: financing with the involvement of professional market participants (indicating the sequence of actions to be taken). *Source: compiled by the author*

весторы входят в такие проекты при отсутствии в них коммерческой эффективности, крайне редки.

Третья модель механизма финансирования – модель с профессиональными участниками финансового рынка (см. **рисунок 5**).

Данная модель по многим параметрам схожа со второй, но применяется, как правило, в наиболее масштабных проектах, требующих поиска дополнительных финансовых средств на рынке. В моделях проектного финансирования и финансирования с привлечением профессиональных участников рынка общей характеристикой является необходимость гарантированного возврата инвестиций проектной компании путем использования так называемой минимальной гарантированной доходности. Особенно это актуально для пенсионных и инвестиционных фондов, так как у них постоянна и высока потребность в безрисковых объектах для вложения денежных средств.

Акцентные основные отличия в моделях механизма финансирования представлены в **таблице 3**.

Следуя логике предлагаемой в данной статье исследовательской программы, подчеркнем, что на выбор модели влияет совокупность факторов. Считаем целесообразным предложить следующую классификацию: факторы общего характера; специальные факторы; факторы, действующие со стороны государства как партнера; факторы, действующие со стороны частного партнера (см. **рисунок 6**).

Под общими понимаются факторы, влияющие на желание и возможность потенциального инвестора участвовать в проекте, они отражают общее состояние экономики страны и отрасли. Очевидно, что при наличии высокой коррупции, отсутствии должного законодательства инвестор даже не станет задумываться о вложениях денежных средств.

Специальные факторы детерминируют каждый проект и его технико-экономические характеристики. Учет этих факторов помогает инвестору оценить потенциальную прибыль. Используя их, инициатор может создать четкую финансовую модель, позволяющую сравнить эффективность проекта на основании возможных к реализации моделей.

Факторы со стороны государства как партнера фактически ставят вопрос о возможности реализации проекта с государственным участием. Необходимо учитывать, что государство при осуществлении своей деятельности руководствуется программны-

Таблица 3. Сравнительная характеристика моделей механизма финансирования проекта ГЧП. *Источник: составлено по материалам: Национальный перечень перспективных проектов: Обзор InfraONE Research, декабрь 2019,* https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/nacionalnyj_perechen_perspektivnyh_proektov_infraone_research.pdf

Data chart 3. Comparative characteristics of the financing mechanism models for the PPP project

Параметр сопоставления	Прямое финансирование	Проектное финансирование	Финансирование с привлечением профессиональных участников рынка
Объект	объект, создаваемый по соглашению		
Субъекты	инвестор		
	кредитная организация		
	государство	проектная компания	
			профессиональные участники рынка
Уровень риска каждого участка	высокий	средний	низкий
Сложность структурирования проекта	обычная		высокая
«Стоимость» финансирования	ставка кредитования		
		«премия» финансирующей организации за риск	
			«премия» владельцам ценных бумаг за риск
Стоимости строительства объектов	до 100 млн руб.	от 100 млн до 1 млрд руб.	более 1 млрд руб.
Тип объекта	небольшие безрисковые в части возврата инвестиций	объекты со значительной долей инвестиций для одного субъекта	крупные инфраструктурные проекты

Рисунок 6. Факторы, влияющие на выбор модели механизма финансирования проектов ГЧП. *Источник: составлено автором*

Figure 6. Factors influencing the choice of the financing mechanism model for the PPP projects. *Source: compiled by the author*

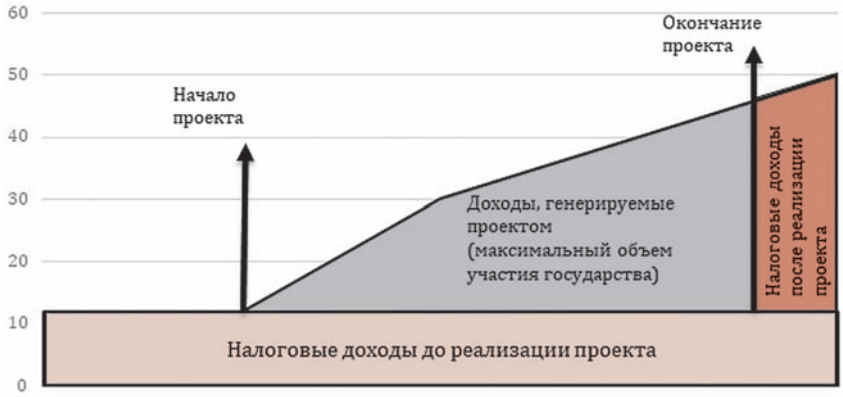
ми документами и ограниченными бюджетными средствами. В случае, если для реализации проекта потребуются бюджетные средства, необходимо проанализировать эти обстоятельства.

Со стороны частного партнера значимым фактором также является наличие денежных средств. И здесь действует стандартная логика: частный бизнес для целей своего развития минимизирует риски, поэтому при отсутствии опыта подобных проектов частная сторона привлекает партнеров для организации совместного проекта.

Выбор модели механизма финансирования зависит от совокупности факторов и характеризуется спецификой проекта. Высокий и/или неприемлемый уровень риска реализации проекта может стать барьером и оттолкнуть стороны от его реализации. В связи с этим актуализируется вопрос: какими элементами необходимо дополнить механизм финансирования для эффективной реализации проектов?

Рисунок 7. Схема финансирования инфраструктурных проектов с применением отложенных налоговых платежей. *Источник: [Петюков, 2018. С. 43]*

Figure 7. Scheme for financing infrastructure projects using deferred tax payments. *Source: [Petyukov, 2018, P. 43]*



Новые элементы механизма финансирования проектов ГЧП

Отложенные налоговые платежи. Если частный инвестор не располагает требуемым объемом инвестиций для реализации всего проекта, государство как представитель общественной стороны может становиться соинвестором. Публичная сторона в целях уменьшения нагрузки на проект может дополнить механизм финансирования так называемыми отложенными налоговыми платежами – Tax Increment Financing (TIF). Здесь используется метод софинансирования проекта за счет будущих налоговых платежей, сборов, прочих привилегий, которые создаются путем мультипликации инвестиций проекта. Дискуссионным здесь является вопрос максимально возможной степени участия. Основная позиция состоит в следующем: если проект не может быть реализован без бюджетного финансирования, государству следует ограничивать свое участие разницей текущих и будущих налоговый платежей. При этом денежные средства не должны быть «прямыми» бюджетными расходами, а предоставляться путем размещения государственных ценных бумаг. Предполагается, что государственные ценные бумаги привлекательны для инвесторов, а финансовый анализ будущих платежей является основанием для фиксации лагов и объемов погашения задолженности за счет деятельности инвестора (см. **рисунок 7**).

Отметим, что схема отложенных налоговых платежей активно применяется в особых экономических зонах с льготными налоговыми режимами для комплексного развития конкретной территории. «Встраивание» проекта ГЧП в границы особой экономической зоны создает дополнительные преимущества для финансирующих проекты организаций. Зачастую данные зоны подразумевают greenfield-площадки, что требует разработки специального инфраструктурного обеспечения для активизации частного капитала, но потенциально способно сформировать синергетический эффект. В отечественной практике особые экономические зоны в форме государственно-частного партнерства являются новым институтом и находятся в процессе создания [Зайкова, 2019. С. 66].

Зарубежный опыт показывает, что использование такого инструмента, как отложенные налоговые платежи, повышает действенность механизма финансирования проектов ГЧП, позволяет точнее оценивать риски, связанные с достижением требуемых финансовых показателей проекта, сохранять сбалансированность бюджета, усиливать мультипликативный социально-экономический эффект, генерируемый проектом (создание новых рабочих мест, повышение качества жизни и т.д.). Введение данного инструмента в практику будет способствовать развитию модели с использованием методов проектного финансирования.

Облигации специализированного назначения. Для реализации масштабных инфраструктурных проектов требуется использование сложных технологий, привлечение большого количества квалифицированного персонала, а самое главное – наличие долгосрочных источников финансирования, так называемых «длинных» денег. Дополнительным способом их привлечения в проекты, способствующим улучшению их «качества», является использование облигаций со специализированным назначением, отличительной чертой которых является привлечение средств в заранее обозначенные типы проектов. Фактически речь идет об использовании инфраструктурных облигаций,

практика которых применяется на развитых финансовых рынках. Инфраструктурные облигации являются видом ценных бумаг, эмитируемых проектной компанией (SPV), специально созданной для финансирования строительства инфраструктурного объекта. Если при этом используется практика государственно-частного партнерства, то государство дает гарантии по выпускаемым ценным бумагам (облигациям), что делает их максимально привлекательными для всех участников рынка за счет сниженных рисков.

Необходимо отметить, что основными покупателями инфраструктурных облигаций, как правило, являются крупные институциональные инвесторы. Такие облигации выпускаются строго в рамках реализации проектов государственно-частного партнерства и предназначены для финансирования масштабных инвестиционных проектов.[1] Срок обращения таких облигаций привязан к срокам строительства и самого соглашения о ГЧП. Особенностью здесь также является предоставление государственных гарантий на инфраструктурные облигации [Никифоренко, 2018. С. 291]. Первые выпуски таких облигаций в 2010 году зарегистрировала АО «Главная дорога» на сумму 8,3 млрд руб. под проект строительства платного участка трассы М-3 в обход подмосковного Одинцово.

Анализ **рисунков 8 и 9** показывает, что объем рынка инфраструктурных облигаций в России невелик, но демонстрирует некоторый рост. Это связано с эпизодическим опытом их использования среди инвесторов. Участники рынка отмечают недостатки нормативной базы для полноценного использования данного инструмента [Васильева, 2018. С. 294] и ждут активных действий со стороны государства.

На наш взгляд, крупные институциональные инвесторы не готовы оценить привлекательность таких вложений прежде всего из-за малой доли рынка. Банки, негосударственные пенсионные фонды и страховые компании как консервативные институты в основном вкладывают средства в стабильные и проверенные финансовые инструменты, а именно: облигации федерального займа, корпоративные облигации и акции, ценные бумаги регионов, международных финансовых организаций.

1 Следует отличать целевые установки инфраструктурных облигаций и корпоративных облигаций. Первые размещаются для финансирования реализации четко обозначенного инфраструктурного проекта, вторые – для достижения различных целей, в том числе финансирования текущей деятельности организации.

Рисунок 8. Объем российского рынка облигаций на 20.12.2019 (млрд руб.). *Источник: Бонды для инфраструктуры:* **Обзор InfraONE Research, декабрь 2019***

Figure 8. Volume of the Russian bond market as of 12/20/2019 (bln RUB). *Source: Infrastructure Bonds: InfraONE Research Review, December 2019*

* https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/bondy_dlya_infrastructury_2019_infraone_research.pdf

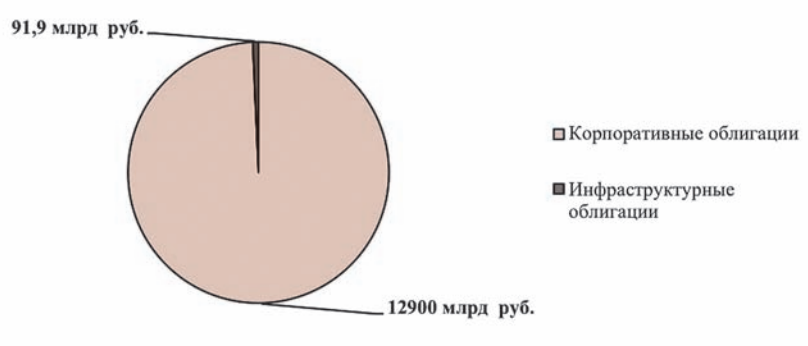


Рисунок 9. Частные инвестиции в проекты ГЧП и объем инфраструктурных облигаций.

Источник: составлено по материалам: Национальный перечень перспективных проектов: Обзор InfraONE Research, декабрь 2019*

Figure 9. Private investment in PPP projects and the volume of infrastructure bonds. *Source: compiled from: National List of Prospective Projects: InfraONE Research Review, December 2019*

* https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/nacionalnyj_perechen_perspektivnyh_proektov_infraone_research.pdf

В данных условиях драйвером развития инфраструктурных облигаций в проектах ГЧП могут стать некоммерческие организации (далее – НКО). Подогрев спрос на данный вид ценных бумаг, они могут не только создать долгосрочные потоки финансовых средств в свои организации, но и способствовать привлечению внимания других участников рынка. Отсутствие у некоммерческой организации целевой установки на потенциальную прибыльность не означает, что предпринимательская деятельность отсутствует и прибыль не извлекается: она направляется на достижение поставленных задач организации.

В современной зарубежной практике самым распространенным инструментом финансирования деятельности НКО является формирование эндаумента[2]. Эндаументом считается ресурсный капитал НКО, формируемый путем передачи денежных средств или имущества, которые в дальнейшем должны быть использованы исключительно для достижения целей и задач данной НКО. Аналогом подобного механизма в Российской Федерации является целевой капитал. При этом некоммерческая организация обязана передать (при необходимости извлечения дохода) данные средства в доверительное управление выбранной управляющей компании. Полученный доход используется для финансирования уставной деятельности [Курбанов, 2016. С. 19].

Одна из целей формирования подобных фондов – обеспечение частичной независимости НКО от непредвиденной волатильности разовых взносов и неповторяющихся/непостоянных поступлений – этому способствует в том числе ежегодная прибыль от использования целевого капитала.

Управление активами фонда целевого капитала НКО производится управляющей компанией, возможности которой строго ограничены и регламентируются федеральным законом: с целью минимизации риска утраты капитала обозначаются допустимые области инвестирования, в том числе позволяющие выполнять профессиональное управление средствами фонда посредством участия в рынке ценных бумаг [Никифоренко, 2018. С. 291].

В настоящий момент в российских эндаументах общий объем аккумулированного капитала колеблется около 25 млрд руб. Самым большим эндаументом является СколковоТех, который аккумулирует примерно 4,3 млрд руб.[3]

Инструментарий управления эндаументами следует дополнить инфраструктурными облигациями как источником инвестирования по следующим причинам:

- вложенные средства выполняют социальную функцию, способствуя развитию различных составляющих инфраструктуры, что непосредственно связано со смыслом создания НКО как общественного института;

- инфраструктурные облигации выпускаются как источник финансирования конкретного проекта с участием государства и, соответственно, «привязаны» непосредственно к нему. Формат обязанностей партнеров и гарантий возврата инвестиций четко фиксируется в концессионных соглашениях;

– как особый класс бумаг, инфраструктурные бонды попадают в первый и второй уровни котировального списка на Московской бирже, а некоторые их выпуски ЦБ включил в свой ломбардный список;

– средний срок обращения инфраструктурных облигаций – 17 лет;

– реальная доходность инвестора выходит на уровень 2,5–4 % годовых;

– доходность по концессионным облигациям выше, чем по облигациям федерального займа минимум на 1–2 п.п.[4]

Многие региональные эндаументы также имеют высокий потенциал использования инфраструктурных облигаций. Это объясняется тем, что среди проектов, по которым организован выпуск инфраструктурных облигаций, лидирующие позиции занимают именно региональные проекты ГЧП (на них приходится 78 %), остальное – на федеральные проекты. При отраслевом сравнении ситуация констатируется несколько иной: на транспортные проекты распределяется 60,6 % средств, 24,3 % – направляется на проекты в сфере ЖКХ и переработку мусора, на проекты социальной сферы – 15,1 %[5].

Включение в модель финансового механизма государственно-частного партнерства профессиональных участников рынка, которые управляют фондами целевого капитала, будет способствовать росту инвестиционной привлекательности региональных (небольших) проектов ГЧП, которые, как правило, исключены из «объектного поля» крупных институциональных инвесторов.

Использование инструментария исламского механизма финансирования. В связи со значительным ростом количества исламских банков[6] на фоне мирового финансового кризиса, а также масштабом реализуемых на Ближнем Востоке инфраструктурных проектов набирает актуальность анализ возможности применения исламского финансирования в проектах государственно-частного партнерства в иных национальных системах.

2 В истории последних десятилетий самым значимым эндаументом (фондом целевого капитала) является Нобелевский фонд.

3 https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2018/04/24/767668-dengi-kommertsii

4 https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/bondy_dlya_infrastructury_infraone_research.pdf

5 https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/bondy_dlya_infrastructury_2019_infraone_research.pdf

6 Согласно данным IFSB, совокупные активы исламских банков в настоящее время составляют примерно 1,5 трлн долл. С 2008 по 2016 годы такого рода активы возросли в 2 раза. См.: Islamic Financial Services Industry Stability Report. IFSB, 2016.

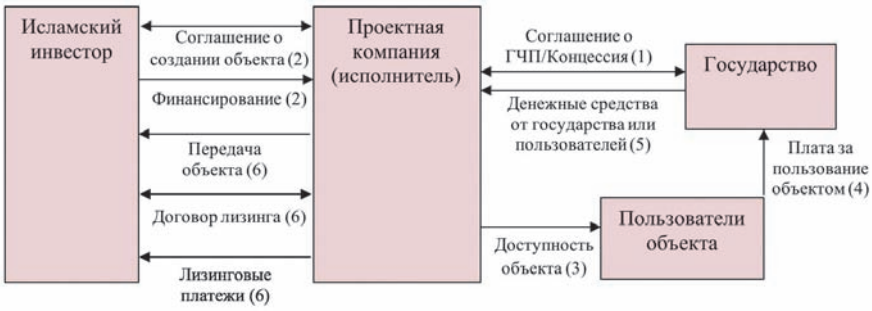
Таблица 4. Исламские принципы осуществления финансовых операций. *Источник:* составлено по материалам: [Трунин, 2009. С. 5-8]

Data chart 4. Islamic principles for financial transactions

Принцип	Практическая реализация
Риба	Запрет процентов. В результате запрещается устанавливать проценты по договорам.
Гарар	Запрет неопределенности. На практике это означает, что предмет, цена и сроки поставки предмета соответствующего договора по отношению к стороне-получателю должны быть выделены с самого начала.
Мэйсир	Запрет создания рискованных ставок/спекуляций. Это означает запрет договоров, по которым прибыль на инвестированный капитал не может быть определена заранее и просто предполагается.
Разделение прибыли и рисков	Прибыль от сделки должна быть реальной и представлять собой непосредственный доход в результате разделения прибыли и рисков по сделке. Сумма прибыли не может устанавливаться заранее.
Запрет азартных игр, алкоголя и наркотиков	Запрещается заключать сделки, связанные с азартными играми, алкоголем или наркотиками.
Соответствие шариатскому праву	Сделка должна соответствовать этике и локальным принципам шариата, которые могут отличаться в зависимости от региона/страны.

Рисунок 10. Схема реализации соглашения о ГЧП с использованием элементов исламского финансирования (с указанием последовательности осуществляемых действий)
Источник: составлено автором

Figure 10. Scheme for implementation of a PPP agreement using elements of Islamic finance (indicating the sequence of actions to be taken). *Source: compiled by the author*



В исламских странах финансирование отличается рядом особенностей, связанных с религией. Банки и кредиторы должны вести свою деятельность в соответствии с шариатом (исламским правом), на принципах которого фиксируются разрешенные виды инвестиций и способы осуществления финансовых операций (см. **таблицу 4**).

В настоящий момент применение технологий исламского финансирования в проектах государственно-частного партнерства напрямую невозможно, так как отечественное законодательство ориентировано на «традиционные» финансовые потоки с применением западно-европейских и американских технологических решений. Проекты ГЧП с учетом правил исламских финансов косвенно могут реализовываться с применением инструментов «Истисна» и «Иджара».

«Истисна» – контракт на производство. Проектная компания в рамках ГЧП-соглашения от лица исламского инвестора обязуется создать объект в установленный срок. Цена соглашения фиксирована, выплаты производятся частями, покрывающими требования контрагентов (например, генподрядчика по EPC-контракту). По окончании строительства право на созданный актив переходит исламскому инвестору.

«Иджара» – лизинг (в ГЧП-проектах обычно используется одновременно с «Истисна»). Проектная компания (арендатор) и исламский инвестор (арендодатель) одновременно с «Истисна» подписывают соглашение о лизинге на объект, который будет строиться, а затем эксплуатироваться. На стадии строительства SPV выплачивает первые «обслуживающие» платежи. Они пропорциональны объему денег, предоставленных по «Истисна». На этапе эксплуатации природа этих платежей меняется на фактический лизинг. Рента включает фиксированную (аналог тела долга) и плавающую части; последняя привязывается к определенному рыночному индикатору и норме доходности. Основные сложности при реализации данной модели возникают при переходе права собственности (см. **рисунок 10**).

В российском законодательстве право на использование объекта может получить только проектная компания, заключившая соглашение о ГЧП/концессии с государством. А при схеме с использованием элементов исламского финансирования права на объект до окончания соглашения принадлежат инвестору, то есть проектная компания в данном случае становится фактически застройщиком и эксплуатирующей компанией. Отметим, что в данной схеме есть общественный (государственный) интерес: при банкротстве проекта исламский инвестор несет основные финансовые риски и отвечает перед государством как собственник объекта.

При наличии законодательной возможности встроить элементы исламского финансирования в национальные модели механизма финансирования проектов ГЧП объем доступного частного капитала резко возрастет за счет открытия новых рынков, что позволит совершить значительный прорыв в скорости развития инфраструктуры.

Заключение

Механизм финансирования не является статичным, что дает возможность адаптировать его под запросы общества и экономики. Выделение базовых моделей механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства позволяет структурировать необходимый набор элементов и их комбинации для вариативности финансового обеспечения реализации проектов, а также формирует аргументированные основания для включения дополнительных элементов, практическое применение которых повысит эффективность государственно-частного партнерства, расширит источники финансирования проектов, создаст условия для большей гибкости механизма финансирования, реализует его потенциал действенности и высокой эффективности в различных ситуациях.

Литература

Алешин В.В. Моральные риски контрактных обязательств ГЧП: актуальность и вектор их преодоления. *Экономика и предпринимательство*. 2017. № 5-1 (82). С. 198-200.

Брейли Р. Принципы корпоративных финансов / Р. Брейли, С. Майерс. Пер. с англ. Н. Барышниковой. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2012.

Васильева Е.Ю., Акимова Е.М. Состояние рынка концессионных облигаций и их значение для развития инфраструктуры. *Экономика и предпринимательство*. 2018. № 5 (94). С. 291-295.

Вейс Ю.В. Модели и механизмы реализации государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов с участием корпораций. *Вестник Самарского муниципального института управления*. 2017. № 2. С. 41-48.

Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре (практическое руководство для органов государственной власти) / Джеффри Делмон // The World Bank 2010. Красноармейск : ГЕО-ТЭК, 2010.

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

Трунин П., Каменских М., Муфтяхетдинова М. Исламская финансовая система: современное состояние и перспективы развития. М.: ИЭПП, 2009.

Йескомб Э. Р. Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования / Пер. с англ.; под ред. Р.Ф. Яббарова. М.: Альпина Паблишер, 2015.

Кисель К. Партнерство государства и частного сектора: теоретические основы. *Бизнес. Общество. Власть*. 2012. № 10. С. 1-15.

Курбанов С.А., Хамурадов М.А. Риски и их роль в государственно-частном партнерстве. *Политика, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия*. 2016. № 8. С. 16-22.

Никифоренко А.С. Финансирование инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства при помощи проектных облигаций и кредитных дефолтных свопов. *Форум. Серия: гуманитарные и экономические науки*. 2018. № 3(5). С. 289-292.

Резниченко Н.В. Модели государственно-частного партнерства. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Менеджмент*. 2010. № 4. С. 58-83.

Петюков С.Э. Финансирование инвестиционных проектов в электроэнергетике с использованием механизма государственно-частного партнерства: диссертация на соискание ученой степени канд. экон. наук. Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, 2018.

References

Aleshin V.V. Moral risks of public-private partnership contractual obligations: relevance and vector of overcoming them. *Ekonomika i predprinimatelstvo.* 2017. № 5-1 (82). P. 198-200. In Russian

Brejli R. Corporate finance principles / R. Brejli, S. Majers. translated from English by N. Baryshnikova. M.: ZAO "Olimp-Biznes", 2012. In Russian

Vasilieva, E.Y., Akimova E.M. The state of concession bonds market and their importance for the development of infrastructure. *Ekonomika i predprinimatelstvo*. 2018. № 5 (94). P. 291-295. In Russian

Weiss Y.V. The models and mechanisms of public-private partnership implementation in investment projects with the participation of corporations. *Vestnik Samarskogo munitsipalnogo instituta upravleniya*. 2017. № 2. P. 41-48. In Russian

Delmon J. Public-private partnership partnership in infrastructure (practical guide for public authorities) / Jeffrey Delmon // The World Bank 2010. Krasnoarmejsk: GEO-TEK, 2010. In Russian

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

Trunin P., Kamenskih M., Muftyahetdinova M. Islamic financial system: current status and development prospects. M.: IEPP, 2009. In Russian

Jeskomb E.R. Public-private partnership. Basic principles of financing / Translation from English edited by R.F, Yabbarova. M.: Alpina Publisher, 2015. In Russian

Kisel K. Partnership between public and private sector: theoretical foundations /. *Biznes. Obschestvo. Vlast*. 2012. № 10. P. 1-15. In Russian

Kurbanov S.A., Khamuradov M.A. Risks and their role in public-private partnership. *Politika, ekonomika i sotsialnaya sfera: problem vzaimodeistviya*. 2016. № 8. P. 16-22. In Russian

Nikiforenko A.S. Public-private partnership infrastructure projects financing by means of project bonds and credit default swaps. *Forum. Seriya: gumanitarnye i ekonomicheskie nauki*. 2018. № 3 (5). P. 289-292. In Russian

Reznichenko N.V. Models for public-private partnership. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya: Management.* 2010. № 4. P. 58-83. In Russian

Petyukov S.E. Financing investment projects in the electric power using public-private partnership mechanism: Ph.D. dissertation. Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, 2018. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-27-36

Управление по ценностям и целям: инновационное развитие государственных корпораций

ОЛЬГА АКИМОВНА ТОЛПЕГИНА, **кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и практики государственного контроля факультета государственного управления экономикой Института государственной службы и управления**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: Tolpegina_Olga@mail.ru

ЕКАТЕРИНА ИГОРЕВНА РУДЕНКО, **кандидат технических наук, доцент кафедры теории и практики государственного контроля факультета государственного управления экономикой Института государственной службы и управления**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: rudenko-ei@ranepa.ru

Аннотация: В статье рассмотрена методика оценки инновационной деятельности компании – одного из ценностных направлений государственных корпораций: «Инновации, инновационное развитие, способность к обновлению». Для оценки эффективности был использован принцип декомпозиции глобальной цели с заменой ее на отдельные конкретные задачи по обозначенным функциональным подсистемам и объектам (блокам) оценивания, которые в совокупности дают обобщенную характеристику технологическим, техническим новшествам, их разработкам и использованию, внедрению новейших цифровых информационных технологий, результатам интеллектуальных исследований, развитию новых бизнес-процессов, методов управления, организационных форм в деловой практике, а также способности к устойчивому обновлению, совершенствованию и перспективам инновационного роста компании. Методика балльной оценки с использованием разработанных критериальных границ эффективности от амбициозной до низкой эффективности и с присвоением экспертным путем весов значимости предполагает включение в каждый оценочный блок от шести до пятнадцати традиционных и составных авторских показателей, комплексность которых определяется сложностью предмета исследования и описываемого процесса. Методика носит универсальный характер, может использоваться как для крупных корпораций, так и небольших компаний по сокращенному набору показателей, а также применяться при определении рейтингов.

Ключевые слова: инновации, инновационное развитие, эффективность, способность к обновлению, инновационная активность, результаты инновационной деятельности, методика балльной оценки

Статья поступила в редакцию 12 августа 2020 года.

Толпегина О.А., Руденко Е.И. Управление по ценностям и целям: инновационное развитие государственных корпораций. *Государственная служба.* 2020. № 4. С. 27–36.

MANAGEMENT BY VALUES AND GOALS: INNOVATIVE DEVELOPMENT OF PUBLIC CORPORATIONS

OLGA A. TOLPEGINA, **Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Department "Theory and Practice of State Control" of the Faculty of State Economic Management, Institute of Public Service and Management**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: Tolpegina_Olga@mail.ru

EKATERINA I. RUDENKO, **Cand. Sci. (Technics), Associate Professor of the Department «Theory and Practice of State Control» of the Faculty of State Economic Management, Institute of Public Service and Management**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: rudenko-ei@ranepa.ru

Abstract: The article proposes a methodology for assessing the innovative activity of a company, one of the areas of values of state corporations: «Innovation, innovative development, the ability to upgrade». To evaluate the effectiveness, the principle of decomposition of a global goal was used with its replacement for individual specific tasks according to the designated functional subsystems and objects (blocks) of assessment, which together give a generalized description of technological, technical innovations, their development and use, implementation of the latest digital information technologies, results intellectual research, the development of new business processes, management methods, organizational forms in business practice, as well as ability to sustainable renovation, improvement and prospects for innovative growth of the company and its sustainable renewal.The scoring methodology using the developed criteria boundaries of efficiency from ambitious to low efficiency and with assignment of significance scales by expert means involves the inclusion in each assessment block of six to fifteen traditional and composite author's indicators, the complexity of which is determined by the complexity of the subject of the study and the described process. The methodology is universal in nature, can be used for large corporations and small companies according to a reduced set of indicators, it can be used in determining ratings.

Keywords: innovation, innovative development, efficiency, ability to update, innovation activity, results of innovation, methods of scoring

The article was received on August 12, 2020.

Tolpegina O.A., Rudenko E.I. Management by values and goals: innovative development of public corporations. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. № 4. P. 27–36.

Введение

Мир стоит у истоков новой технологической революции, и она должна принести прорыв в развитии технологий: создать искусственный интеллект, развить трехмерную печать, нано-технологии и роботизировать автомобили, – так считает основатель Всемирного экономического форума в Давосе Клаус Шваб [Шваб, 2018. С. 85].

Одно из наиболее актуальных направлений в деятельности практически любого субъекта хозяйствования в условиях выдвинутых глобальных целей на технологический прорыв и переход к цифровой экономике является достижение ценности «Инновации, инновационное развитие, способность в обновлению». «Инновационный процесс сегодня считается жизненно важным, поскольку он, во-первых, подчеркивает необходимость выяснения характеристик целевых сегментов рынка, где компания собирается предложить свои будущие продукты и услуги, а, во-вторых, позволяет изобретать и разрабатывать новые продукты и услуги, которые удовлетворят будущие потребности клиентов из этих сегментов» [Каплан, Нортон, 2004. С. 110].

Федеральный закон от 27 августа 1996 года № 127 «О науке и государственной научно-технической политике»[1] предлагает рассматривать инновационную активность как научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность, направленную на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее функционирования. Инновационная активность государственных компаний во многом определяет эффективное развитие, надежную, долгосрочную их жизнеспособность, обеспечивает кардинальную модернизацию, предполагающую ускоренное обновление производственно-технологического потенциала. Как считают исследователи, «инновации становятся сутью современной научно-технической революции, поскольку качественные глубокие изменения в сфере науки уже недостаточны для коренных изменений в системе производительных сил общества, для этого необходимо довести их до уровня практического применения» [Курегян, Елкина, Елкин, 2018. С.102].

Комплексная оценка эффективности и результатов инновационной деятельности

Аналитическое изучение ценностного направления «Инновации, инновационное развитие, способность к обновлению» проводится по принципу декомпозиции глобальной цели и замены ее на конкретные задачи по выделенным функциональным подсистемам и объектам оценивания, совокупность исследования которых с применением причинно-следственного подхода позволяет дать комплексную оценку эффективности всего ценностного направления, охарактеризовав:

- технологические, технические новшества, разработки, внедрение их в производство;
- внедрение новейших цифровых информационных технологий и дальнейшее их совершенствование;
- интеллектуальные исследования и их результаты (изобретения, патенты и др.);
- развитие новых бизнес-процессов, методов управления, организационных форм в деловой практике и др.;
- способность к устойчивому обновлению, совершенствованию.

Степень конкретизации функциональных подсистем и внутреннего содержания оценочных объектов определяется необходимостью максимальной информативности, открытости, удобства получаемой информации, наибольшей аналитической точности и должны соответствовать объективности получаемых результатов.

Схематично принцип детализированного и последовательного исследования по ценностному направлению «Инновации, инновационное развитие, способность к обновлению» представлен в виде функциональных подсистем с их конкретизацией по четырем оценочным объектам (см. **рисунок**):

- состояние, обеспеченность инновационной деятельности необходимыми ресурсами;
- степень инновационной активности;
- результаты инновационной деятельности;
- способность к устойчивому обновлению.

Каждый оценочный объект включает от шести до пятнадцати показателей, комплексность которых определяется сложностью исследования процесса и описываемого состояния в его становлении и развитии. Фактические рассчитанные показатели сравниваются с критериальными их значениями по оценочной шкале эффективности, разработанной исходя из семи уровней: от седьмого уровня амбициозной эффективности до первого уровня – низкой эффективности. Каждому показателю выставляется балл эффективности, соответствующий установленному значению с учетом положительной или негативной динамики развития. Обобщающая оценка эффективности оценочного блока определяется средней арифметической суммой присвоенных баллов.

Для расчета итоговой кумулятивной оценки эффективности всего ценностного направления каждому оцениваемому объекту экспертным путем устанавливается весовое значение его значимости (исходя из особенностей компаний).

Оценочный блок «Состояние, обеспеченность инновационной деятельности необходимыми ресурсами» – это характеристика технического, технологического потенциала компании. Он представлен одиннадцатью показателями.

1 Федеральный закон Российской Федерации от 27 августа 1996 года № 127 «О науке и государственной научно-технической политике»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/

Информацию о структуре основного капитала, его особенностях, затратах на исследования и о перспективах дальнейшего формирования факторов прогрессивного развития рассматривают показатели качественного состава нематериальных активов, оценивающие степень инновационного потенциала компании, резервы повышения конкурентоспособности выпускаемой продукции, предоставляемых услуг [Ташман, ÓРайли, 2013. С. 54]. Затраты на НИОКР в зависимости от стадий исследования, источники финансирования капитальных вложений в нематериальные активы, в обеспечение текущей инновационной деятельности, наличие целевого финансирования и уровень освоенных средств в оценочных показателях дают комплексное представление о масштабности и приоритетности инновационного развития компании (**таблица 1**).

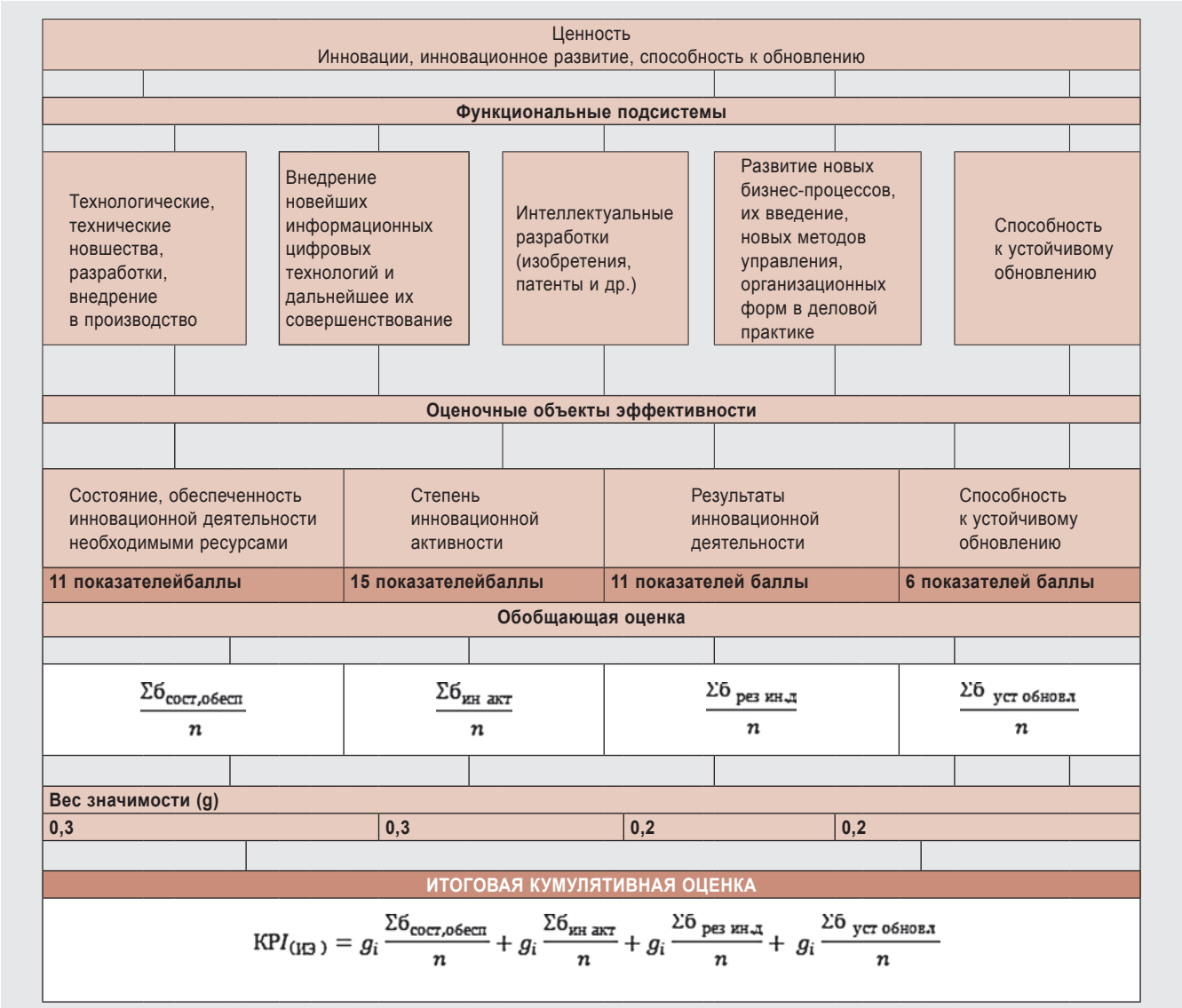
Заключительные показатели этого оценочного блока раскрывают содержание обеспеченности инновационной деятельности современными, прогрессивными техническими средствами и квалифицированным научно-техническим персоналом, занятым в научных исследованиях (**таблица 2**).

Оценка потенциала инновационного развития компаний

Следующий оценочный блок «Инновационная активность предприятия» посвящен формированию стратегической инновационной конкурентоспособности исходя из достигнутого уровня инновационной деятельности, перспектив ее дальнейшего роста и совершенствования [Друкер, 2007. С. 432]. Это комплексная референция, которая дает представление

Рисунок. Формирование системы оценок в исследовании эффективности инноваций, инновационного развития, способности к обновлению

Figure. Formation of an assessment system for the study of innovation effectiveness, innovative development, and ability to update



о приобретенном научном опыте исследований и возможностях аккумулировать новые идеи, о проводимой политике, ориентированной на ускорение и совершенствование инновационных процессов, на создание нового технологического уклада:

Индекс исследовательской активности – это показатель уровня наукоемкой продукции (отношение затрат на НИОКР к объему выпущенной продукции); характеризует степень технологичности производства и его связь с научными исследованиями и разработками.

Коэффициент инновационного роста определяется относительной динамикой (темпом прироста) получаемых патентов, изобретений, промышленных образцов полезных моделей, то есть оценивает активность изобретательской деятельности, поддержку научно-исследовательских инициатив, накопленную интеллектуальную собственность.

Коэффициент научной активности (по количеству

Таблица 1. Значения эффективности показателей, характеризующих структуру основного капитала и источники финансирования инновационной деятельности

Data chart 1. Values of the effectiveness of indicators characterizing the structure of fixed capital and sources for innovation financing

Показатели	Амбициозная эффективность	Высокий уровень эффективности	Эффективность выше средней	Эффективность средняя	Эффективность ниже средней	Низкая эффективность	Неэффективная деятельность
	Уровень эффективности (баллы)						
	7	6	5	4	3	2	1
Удельный вес нематериальных активов в структуре основного капитала, %	больше 10	10–8	7–6	5–4	3–2	1,9–1	меньше 1
Удельный вес незаконченных операций по приобретению нематериальных активов в величине нематериальных активов, %	больше 20	20–25	24–20	19–15	14–10	9–1	меньше 1
Удельный вес нематериальных активов, созданных самой организацией, в объеме совокупных нематериальных активов, %	больше 50	50–40	39–20	19–10	9–3	2–1	меньше 1
Удельный вес затрат по незаконченным исследованиям и разработкам (НИОКР) на стадии исследования в объеме основного капитала, %	больше 20	20–15	14–10	9–5	4–2	меньше 2	0
Удельный вес затрат по НИОКР отчетного периода в объеме всех затрат на НИОКР, %	больше 20	20–15	14–10	9–5	4–2	меньше 2	0
Удельный вес целевого финансирования в величине совокупного капитала, %	больше 30	30–20	19–15	14–10	9–1	меньше 1	0
Удельный вес финансирования капитальных расходов, (покупка, строительство внеоборотных активов) в объеме основного капитала, %	больше 25	25–20	15–10	9–5	4–1	меньше 1	0
Удельный вес финансирования текущих расходов по инновационным проектам в величине оборотного капитала, %	больше 15	14–10	9–5	5–3	2–1	меньше 1	0
Удельный вес израсходованных текущих средств за счет целевого финансирования в объеме всех источников целевого финансирования, %	больше 80	80–40	39–20	19–15	14–5	меньше 5	0

Таблица 2. Значения эффективности показателей, характеризующих ресурсную обеспеченность инновационной деятельности

Data chart 2. Values of the effectiveness of indicators characterizing the resource provision for innovative activities

Показатели	Амбициозная эффективность	Высокий уровень эффективности	Эффективность выше средней	Эффективность средняя	Эффективность ниже средней	Низкая эффективность	Неэффективная деятельность
	Уровень эффективности (баллы)						
	7	6	5	4	3	2	1
Удельный вес инновационного оборудования в составе профильных основных фондов, %	больше 70	70–60	59–50	49–30	29–20	19–10	меньше 10
Доля научно-технических работников в структуре персонала компании, %	больше 30	30–25	24–20	19–10	9–3	2–0,5	меньше 0,5

научных публикаций) также может рассчитываться по темпу прироста в случае большого числа опубликованных работ; является одним из важнейших индикаторов в системе оценки результатов научно-исследовательской деятельности.

Количество созданных новых высокотехнологичных рабочих мест – показатель абсолютной величины, отражает процесс построения инновационного производства. Высокотехнологичные рабочие места могут создаваться только на базе модернизированных производств в условиях формирования так называемой новой экономики, процесса внедрения цифровых технологий во все области жизнедеятельности человека, предусматривающей многократное увеличение производительности труда [Международная научная конференция…, 2018. С. 27].

Количество инновационных продуктов, разработанных за текущий период в динамике; целесообразно использовать этот показатель в сравнении результатов, полученных компанией в текущем году, с показателями за прошлые годы, а также с аналогичными данными организаций-конкурентов (**таблица 3**).

Обобщающий коэффициент инновационной активности отчетного периода оценивает эффективность затрат на НИОКР, обеспечивающих выпуск инновационной продукции в ее динамике. Он объединяет в себе изменения четырех индексов, аккумулирующих динамику отдельных соотношений затрат на НИОКР и объема реализованной инновационной продукции.

Индекс затрат на НИОКР в себестоимости реализованной продукции текущего года показывает затраты на НИОКР в одном рубле совокупной себестоимости:

$$I_{З\ ниокр} = \frac{З_{ниокр}}{S_п} \quad (1).$$

Динамика индекса оценивает процесс формирования наукоемкой базы производства и рассчитывается по формуле:

$$\Delta I_{З\ ниокр} = \frac{I_{(З(1)\ ниокр)}}{I_{(З(0)\ ниокр)}} \quad (2),$$

где: $З_{ниокр}$ – затраты на НИОКР, $S_п$ – себестоимость общей реализованной продукции, , $I_{(З(1)\ ниокр)}$ – затраты на НИОКР в себестоимости реализованной продукции за отчетный и предыдущий периоды, соответственно.

Индекс затрат на НИОКР текущего года характеризует величину затрат на НИОКР текущего года в одном рубле реализованной инновационной продукции:

$$I_{З/N_и} = \frac{З_{ниокр}}{N_и} \quad (3).$$

Динамика индекса определяется аналогично, соотношением индексов отчетного и прошлого периодов:

$$\Delta I_{З/N_и} = \frac{I_{З(1)/N_и)}}{I_{З(0)/N_и)}} \quad (4),$$

где: $N_и$ – стоимость выпущенной инновационной продукции.

Индекс затрат на НИОКР текущего года на одного научно-технического работника:

$$I_{З/R_{нт}} = \frac{З_{ниокр}}{R_{нт}} \quad (5).$$

Таблица 3. Значения эффективности показателей, характеризующих инновационную активность

Data chart 3. Values of the effectiveness of indicators characterizing innovative activity

Показатели	Амбициозная эффективность	Высокий уровень эффективности	Эффективность выше средней	Эффективность средняя	Эффективность ниже средней	Низкая эффективность	Неэффективная деятельность
	Уровень эффективности (баллы)						
	7	6	5	4	3	2	1
Индекс исследовательской активности (показатель наукоемкой продукции – доля затрат на НИОКР к объему выпущенной продукции)	больше 0,30	0,30–0,25	0,24–0,20	0,19–0,15	0,14–0,10	0,09–0,05	меньше 0,05
Коэффициент инновационного роста (полученных патентов, изобретений, промышленных образцов полезных моделей)	больше 7	7–6	5	4	3–2	1	0
Коэффициент обновления инновационного оборудования	больше 40	40–30	20–15	14–10	9–3	меньше 2	0
Коэффициент оборота по приему научно-технических работников	больше 5	5–4	3–2	1–0,5	0,4–0,2	0,1–0,01	0
Коэффициент научной активности (по количеству научных публикаций)	больше 10	10–9	8–7	6–5	4–3	2–1	0
Количество созданных новых высокотехнологич-ных рабочих мест	больше 5	5	4	3	2	1	0
Количество инновационных продуктов, внедренных предприятием на рынке за текущий год	больше 3	3	2	1	стадия разработки	стадия подготовки	0

В обобщающем показателе инновационной активности используется также динамика изменения индекса:

$$\Delta I_{З/R_{НТ}} = \frac{I_{З(1)/R_{НТ})}}{I_{З(0)/R_{НТ})}} \quad (6),$$

где: $R_{НТ}$ – среднесписочная численность научно-технических работников.

Индекс роста объема реализованной инновационной продукции:

$$I_{N_И} = \frac{N_{(1)И}}{N_{(0)И}} \quad (7).$$

Относительная динамика индекса реализованной инновационной продукции:

$$\Delta I_{N_И} = \frac{I\,N_{(1)И}}{I\,N_{(0)И}} \quad (8).$$

Рост научно-исследовательской и опытно-конструкторской активности сопровождается увеличением затрат, а результатом эффективности потребленных ресурсов должна стать положительная динамика реализованной инновационной продукции [Crepon, Duguet, 1997. P. 8]. Обобщающий показатель инновационной активности рассчитывается среднеарифметической суммой четырех выше описанных индексов в их динамике, а экспертное присвоение балла эффективности должно учитывать соответствие изменений индексов затрат на НИОКР и превышающее увеличение индекса реализованной продукции, демонстрирующее получаемый положительный эффект:

$$K - T_{иа} = \frac{\Delta I_{З_{ниокр}} + \Delta I_{З/N_И} + \Delta I_{З/R_{НТ}} + \Delta I_{N_И}}{4} \quad (9).$$

Рост научно-исследовательской деятельности и взятый курс компании на стратегию инновационного развития характеризуют ее потенциал [Харгадон, 2007] и оцениваются следующими показателями (**таблица 5**):

Индекс затрат на НИОКР на стадии исследования на одного научно-технического работника в динамике (соотношение индексов отчетного и предыдущего периодов):

$$I_{З(И.ниокр)} = \frac{З_{(И.ниокр)}}{R_{НТ}} \quad (10).$$

Динамика следующего показателя дает представление о степени грандиозности и сложности проводимых исследований, о продолжающемся финансировании научных проектов и разработок:

$$\Delta I_{N_И} = \frac{I_{(1)З(И.ниокр)}}{I_{(0)З(И.ниокр)}} \quad (11).$$

Коэффициент новизны продукции (удельный вес продаж инновационной продукции, к общему объему продаж), %. Максимальное значение показателя – единица (как некая идеальная величина); может быть достигнуто в случае выпуска только новой либо модернизированной продукции. Предприятие считается высокотехнологичным, если доля выручки от реализации инновационной продукции в общем объеме продаж составляет более 50 %, среднетехнологичным – 10–50 %, низкотехнологичным – 1–10 %.

Коэффициент стимулирования инновационной активности в динамике рассчитывается отношением стоимостного вознаграждения авторам за изобретения, поданные рационализаторские предложения, за научные разработки к среднесписочной численности научно-технического персонала. Высокое значение коэффициента указывает на проводимую политику компании, направленную на максимальную поддержку творческой, технической, изобретательской инициативности работников, на «повышение адаптивности развития человеческого потенциала к потребностям инновационного развития» [Солодовников, Сергиевич, 2016. С. 12–16].

Таблица 4. Значения эффективности обобщающего коэффициента инновационной активности

Data chart 4. Values of efficiency for the generalizing coefficient of innovative activity

Показатели	Амбициозная эффективность	Высокий уровень эффективности	Эффективность выше средней	Эффективность средняя	Эффективность ниже средней	Эффективность ниже средней	Неэффективная деятельность
	Уровень эффективности (баллы)						
	7	6	5	4	3	2	1
Индекс (динамика) затрат на НИОКР текущего периода в величине себестоимости реализованной продукции	Каждый из показателей больше 1				Один из показателей меньше 1	Несколько показателей меньше 1	Все меньше 1
Индекс (динамика) затрат по НИОКР текущего года на один рубль выпущенной инновационной продукции и динамика изменения							
Индекс (динамика) затрат на НИОКР текущего года на одного научно-технического работника в динамике							
Индекс роста реализации инновационных продуктов	больше 5	5,0–3,0	2,9–2,3	2,2–1,25	1,24–1,1	1	
Обобщенный коэффициент инновационной активности за отчетный период							

Таблица 5. Значения эффективности показателей, характеризующих развитие научно-исследовательской деятельности

Data chart 5. Values of the effectiveness of indicators characterizing the development of research activities

Показатели	Амбициозная эффективность	Высокий уровень эффективности	Эффективность выше средней	Эффективность средняя	Эффективность ниже средней	Низкая эффективность	Неэффективная деятельность
	Уровень эффективности (баллы)						
	7	6	5	4	3	2	1
Индекс затрат на НИОКР на стадии исследования на одного научно-технического работника в динамике	больше 2	2–1,5	1,4–0,9	0,8–0,5	0,4–0,1	0,09–0	с мину-сом
Коэффициент новизны продукции (удельный вес продаж инновационной продукции к общему объему продаж), %	больше 50	50–40	39–30	29–20	19–10	9–1	0
Коэффициент стимулирования инновационной активности	больше 2	2–1,5	1,4–1,3	1,2–1,1	1,1–1,09	1	0

Таблица 6. Значения эффективности показателей, характеризующих влияние инновационной продукции на результативность

Table 6. Values of the effectiveness of indicators characterizing the impact of innovative products on performance

Показатели	Амбициозная эффективность	Высокий уровень эффективности	Эффективность выше средней	Эффективность средняя	Эффективность ниже средней	Низкая эффективность	Неэффективная деятельность
	Уровень эффективности (баллы)						
	7	6	5	4	3	2	1
Доля прироста общего объема реализованной продукции за счет инновационной продукции, %							
	больше 20	20–15	14–10	9–5	4–2	меньше 2	0
Доля прироста прибыли от реализации за счет прибыли от инновационной продукции, %							
	больше 30	30–25	24–20	19–10	9–1	меньше 1	0

Результативность инновационной деятельности имеет многогранные аспекты, проявляясь в научной, социальной, технической, коммерческой, экономической, экологической эффективности [Кузнецов, 2006. С. 125].

Возможность увеличивать прибыль, расширять рынки сбыта за счет реализации инновационной продукции подтверждается многочисленными исследованиями[2] [Trajtenberg, 1989; Cohen, Klepper, 1996].

Влияние реализации высокотехнологичной продукции на увеличение эффективности работы компании

Показатели полученных результатов от инновационной деятельности представлены индикаторами влияния выпуска и реализации высокотехнологичной продукции на увеличение эффективности работы компании в целом: на рост продаж, увеличение прибыли и отдачи вложенного капитала, повышение эффективности использования ресурсов, ускорение окупаемости и прирост рентабельности:

Доля прироста общего объема реализованной продукции за счет инновационной продукции **($\Delta D_{Nи}$)**, %:

$$\Delta D_{N_{р/и}} = \frac{\Delta N_и}{\Delta N_р} \times 100\% \quad (12);$$

Доля прироста прибыли от реализации за счет прибыли от инновационной продукции **($\Delta D_{Pр/и}$)**, %:

$$\Delta D_{P_{р/и}} = \frac{\Delta P_и}{\Delta P_р} \times 100\% \quad (13),$$

где: $\Delta D_{Nи}$, $\Delta N_Р$, $\Delta P_И$, $\Delta P_Р$ – абсолютные изменения (выручки от реализации инновационной продукции, общей выручки от реализации, прибыли от реализации инновационной продукции, общей прибыли от реализации, соответственно).

В присвоении балла эффективности по этим критериям важно учитывать динамику изменений показателей. В условиях снижения обоих показателей, то есть их отрицательных величин **($\Delta_N_и$, $\Delta_N_р$)** и **($\Delta_P_и$, $\Delta_P_р$)** деятельность рассматривается как неэффективная (**таблица 6**). При снижении общего объема продаж или прибыли и росте реализованной инновационной продукции или прибыли это означает положительное влияние последней и частичную компенсацию общей негативной динамики.

2 *Kleinknecht A., van Montfort K., Brouwer E.* How consistent are innovation indicators? A factor analysis of CIS data. Amsterdam: University of Amsterdam, 2000: https://www.researchgate.net/publication/4794976_How_consistent_are_innovation_indicators_a_factor_analysis_of_CIS_data

Таблица 7. Значения эффективности показателей, характеризующих результаты инновационной деятельности

Data chart 7. Values of the effectiveness of indicators characterizing the results of innovative activities

Показатели	Амбициозная эффективность	Высокий уровень эффективности	Эффективность выше средней	Эффективность средняя	Эффективность ниже средней	Эффективность ниже средней	Неэффективная деятельность
	Уровень эффективности (баллы)						
	7	6	5	4	3	2	1
Динамика роста прибыли от реализации инновационной продукции, %	более 30	30–20	19–15	14–10	9–1	менее 1	отрицательная
Коэффициент ресурсоотдачи (объем продаж инновационной продукции на один рубль затрат)	более 1,8	1,8–1,5	1,4–1,3	1,2–1,1	1,09–1,01	1	менее 1
Коэффициент отдачи средства целевого финансирова-ния на текущие расходы	более 8	8–6,5	6,4–5,5	5,4–3,5	3,4–2,5	2,4–1	менее 1
Фондоотдача инновацион-ного оборудования	более 4	4–3,5	3,4–3,0	2,9–2,5	2,4–2,0	1,9–1	менее 1
Коэффициент сравнительной эффективности использования производственных ресурсов	более 1,5	1,5–1,4	1,39–1,29	1,28–1,20	1,19–1,09	1	менее 1
Окупаемость капитальных вложений	менее 1	1–1,5	1,6–2,0	2,1–2,5	2,6–3	4–5	более 5
Рентабельность продаж инновационной продукции, %	более 30	30–20	19–15	14–5	4–1	менее 1	отрицательная
Рентабельность затрат инновационной продукции, %	более 20	30–20	19–15	14–5	4–1	менее 1	отрицательная
Рентабельность капитальных вложений, %	более 50	50–40	30–20	19–10	9–5	4–1	отрицательная

Предлагаемые показатели **таблицы 7** дают развернутую оценку способности компании эффективно управлять средствами целевого финансирования, характеризуют степень интенсивного использования производственных ресурсов, уровень доходности инновационной деятельности, период возмещения капитальных вложений в инвестиционную деятельность.

Заслуживает внимания коэффициент сравнительной эффективности использования производственных ресурсов и динамика его изменения. Объем инновационной продукции на один рубль затрат ($\frac{N_и}{З_и}$) сопоставляется с товарной продукцией на рубль производственной себестоимости (без учета инновационной ($\frac{N_т}{З_{пр}}$)). Коэффициент сравнительной эффективности рассчитывается следующим образом:

$$К_{ср.эф.} = \frac{N_и / З_и}{N_е / З_{пр}} \quad (14).$$

Значение коэффициента выше единицы, как и динамика его роста, указывает на более интенсивное использование ресурсов при производстве инновационной продукции.

«На долгосрочный экономический рост могут оказывать влияние множество факторов, но единственным неограниченным источником, всесильным рычагом роста мирового дохода и богатства, остается технический прогресс [Мокир, 2015], поэтому так важна оценка достигнутого уровня инновационного развития и способности дальнейшего следования высокотехнологичной деятельности. Необходимо определять восприимчивость предприятия к перспективным техническим и организационным новшествам, возможности мобилизовать необходимое количество и качество ресурсного финансового, научно-технического и кадрового потенциала при увеличении степени его интенсивного использования и рациональности формирования инновационного процесса.

Показатели этого блока отражают заложенные основы эффективности на будущие периоды (**таблица 8**):

Эффективность производственного цикла в динамике (**МСЕ**), показатель, предложенный Р. Капланом и Д. Нортоном [Каплан, Нортон, 2004. С. 112].

$$МСЕ = \frac{Т_{пр\text{-}ва}}{Продолжительность\ общего\ производственного\ цикла} \quad (15),$$

$$Т_{общ.пр.цикла} = Т_{пр\text{-}ва} + Т_{контр.кач\text{-}ва} + Т_{перемещен.} + Т_{простой,\ хранение} \quad (16),$$

где: $Т_{пр\text{-}ва}$ – время производства, $Т_{общ.пр.цикла}$ – продолжительность общего производственного цикла, $Т_{контр.кач\text{-}ва}$ – время контроля качества, $Т_{перемещен.}$ – время перемещений, $Т_{простой,\ хранение}$ – время простоя, хранения.

Таблица 8. Пороговые значения эффективности показателей, характеризующих результаты инновационной деятельности и потенциал инновационного развития

Data chart 8. Threshold values for the effectiveness of indicators characterizing the results of innovative activities and the potential for innovative development

Показатели	Амбициозная эффективность	Высокий уровень эффективности	Эффективность выше средней	Эффективность средняя	Эффективность ниже средней	Эффективность ниже средней	Неэффективная деятельность
	Уровень эффективности (баллы)						
	7	6	5	4	3	2	1
Эффективность производственно-го цикла	1	0,9–0,8	0,7–0,6	0,5–0,4	0,3–0,2	0,1	Меньше 0,1
Коэффициент внутренней эффективности производственной системы инновационного типа	больше 0,05	0,05	0,04	0,03	0,02	0,01	0
Коэффициент эффективности собственных инновационных технологий	больше 0,1	0,1	0,09–0,07	0,06–0,04	0,03–0,02	меньше 0,01	0
Разработка продукта нового поколения, новых технологий, количество проектов, ед.	больше 4	4	3	2	1	стадия подготовки	0
Сокращение периода безубыточности, %	больше 10	10–8	7–6	5–4	3–2	1	0
Коэффициент реализуемости инновационных решений.	1	0,99–0,80	0,79–0,60	0,59–0,50	0,49–0,40	0,39–0,30	меньше 0,3

Амбициозный уровень эффективности достигается при МСЕ, равном единице.

Коэффициент внутренней эффективности производственной системы инновационного типа (Квэ) – удельный вес самостоятельно разработанных предприятием технологий (**Ин $T_{самост}$**) в общем объеме используемых технологий (**Ин $T_{общ}$**) рассчитывается по следующей формуле:

$$\textbf{Квэ} = \frac{\textbf{Ин } T_{самост}}{\textbf{Ин } T_{общ}} \quad (17).$$

Пороговое значение данного коэффициента равно или более 0,05.

Коэффициент эффективности использования собственных инновационных технологий – удельный вес продукции, произведенной с помощью таких технологий:

$$K_{эсит} = \frac{Nи_{(самост)}}{Nт} \quad (18),$$

где: $Nи_{(собст\ техн)}$ – объем инновационной продукции, произведенной с помощью собственных инновационных технологий; ***N*т** – общий объем производимой предприятием продукции. Пороговое значение коэффициента – равно или более 0,1.

В качестве оценки внутреннего потенциала эффективного инновационного развития могут быть предложены следующие показатели:

- разработка продукта нового поколения, новых технологий (по количеству проектов);
- сокращение периода безубыточности (%) [House, Price, 1991. P. 95] характеризует время от начала процесса разработки нового продукта до момента получения прибыли от ее реализации, достаточной для окупаемости инвестиций.

Комплексный интегральный показатель, объединяющий несколько простых в их динамике, представлен коэффициентом реализуемости инновационных решений. Он рассчитывается соотношением суммы излишка и недостатка ресурсов для реализации инновационного проекта к собственному капиталу вместе с целевыми резервами:

$$\textbf{Кэи} = \frac{\Delta Зикр \pm \Delta Зf \pm \Delta Зм \pm \Delta Змар \pm \Delta Зг}{СК + Цел\ Р} \quad (19),$$

где: **Δ**Зикр – (излишек, недостаток) средств для инженерно-конструкторских работ; **Δ**Зf – (излишек, недостаток) потребности в технических средствах; **Δ**Зм – (излишек, недостаток) средств обеспечения материальными ресурсами; **Δ**Змар – (излишек, недостаток) средств обеспечения маркетинга; **Δ**Зг – (излишек, недостаток) средств для фонда заработной платы; **СК** – собственный капитал; **Цел Р** – наличие средств целевого финансирования.

Заключение

Разработанная методика оценки уровня инновационного развития компании во всех ее аспектах проводится по расширенному набору показателей с учетом динамики их изменений и предусматривает глубокое комплексное исследование. Вместе с тем она может использоваться для экспресс-анализа по сокращенному набору показателей.

Литература

Друкер П.Ф. Бизнес и инновации. М.: ИД «Вильямс», 2007. 423 с.

Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей: от стратегии к действию. 2-е изд., испр. и доп. / Пер. с англ. яз. М. Павлова. М.: Олимп-Бизнес, 2004. 294 с.

Кузнецов Б.Л. Синергетический менеджмент: технология управления прорывами. *Будущее России в зеркале синергетики.* М.: КомКнига, 2006. С. 123–125.

Курегян С.В., Елкина О.С., Елкин С.Е. Инновационная экономика и экономика инноваций. *Экономическая наука сегодня*. 2018. № 8. С. 100–107.

Международная научная конференция «Цифровизация Евразии»: новые перспективы экономического сотрудничества и развития. Материалы конференции 28 ноября 2018 г. / Под науч. ред. С.А. Афонцева, Л.Г. Беловой. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2019. 285 с.

Мокир Д. Рычаг богатства. Технологическая креативность и экономический прогресс. М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. 507 с.

Солодовников С.Ю., Сергиевич Т.В. Теоретико-методологические основы исследования взаимосвязи теории трудовой мотивации и динамики трудовых отношений. *Вестн. Полоц. гос. ун-та.* Сер. D. Экон. и юрид. науки. 2016. № 5. С. 12–16.

Ташман М., О'Райли Ч. Победить с помощью инноваций. М., 2013. 289 с.

Харгадон Э. Управление инновациями. Опыт ведущих компаний. М.: Вильямс, 2007. 290 с.

Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2018. 285 с.

Cohen W.M., Klepper S. Firm size and the nature of innovation within industries: the case of process and product R&D. *Review of Economics and Statistics.* 1996. Vol. 78. Issue 2. P. 232–243.

Crepon B., Duguet E., Mairesse F. Research, investment, innovation and productivity: an econometric analysis at the firm level. *Economics of Innovation and New Technology.* 1998. Vol. 7 (2). P. 115–158.

House C.H., Price R.L. The return map: tracking product teams. *Harvard Business Review.* 1991. Vol. 69 (1). P. 92–100.

Trajtenberg M. The welfare analysis of product innovations, with an application to computed tomography scanners. *The Journal of Political Economy.* 1989. Vol. 97. Issue 2. P. 444–479.

Viscusi K., Moore M.J. Product liability, research and development, and innovation. *The Journal of Political Economy.* 1993. Vol. 101. Issue 1. P. 161–184.

References

Cohen W.M., Klepper S. Firm size and the nature of innovation within industries: the case of process and product R&D. In: *Review of Economics and Statistics.* 1996. Vol. 78. Issue 2. P. 232–243. In English

Crepon B., Duguet E., Mairesse F. Research, investment, innovation and productivity: an econometric analysis at the firm level. In: *Economics of Innovation and New Technology*. 1998. Vol. 7 (2). P. 115–158. In English

Drucker P.F. Biznes i innovatsii [Business and innovation]. M.: Publishing House «Williams», 2007. 423 p. In Russian

Hargadon A. Upravleniye innovatsiyami. Opyt vedushchikh kompanii. [How breakthrouths happen. The surprising truth about how companies innovate]. M.: Williams, 2007. 290 p. In Russian

House C.H., Price R.L. The return map: tracking product teams. In: *Harvard Business Review.* 1991. Vol. 69 (1). P. 92–100. In English

Kaplan R.S., Norton D.P. Sbalansirovannaya sistema pokazateley. Ot strategii k deystviyu [Balanced scorecard. From strategy to action]. 2nd Ed., rev. and add. / Trans. from English by M. Pavlov. M.: Olimp-biznes, 2004. 294 p. In Russian

Kuregyan S.V., Elkina O.S., Elkin S.E. Innovatsionnaya ekonomika I ekonomika innovatsiy [Innovation economics and economics of innovations]. In: *Ekonomicheskaya nauka segodnya* [Economic science today]. 2018. № 8. P. 100–107. In Russian

Kuznetsov B.L. Sinergeticheskii menedzhment: tekhnologiya upravleniya proryvami [Synergetic management: breakthrough management technology]. In: *Budushchee Rossii v zerkale sinergetiki* [The future of Russia in the mirror of synergetics]. M.: KomKniga, 2006. P. 123–125. In Russian

Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya «Tsifrovizatsiya Evrazii»: novye perspektivy ekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitiya. Materialy konferentsii 28 noyabrya 2018 g. [International Scientific Conference «Digitalization of Eurasia»: new prospects for economic cooperation and development. Conference Proceedings / November 28, 2018] / Ed. by S.A. Afontseva, L.G. Belova. M.: Faculty of Economics, Moscow State University named after M.V. Lomonosov, 2019. 285 p. In Russian

Mokir D. Rychag bogatstva. Tekhnologicheskaya kreativnost' i ekonomicheskii progress [Leverage of wealth. Technological creativity and economic progress]. M.: Publishing House of the Gaidar Institute. 2015. 507 p. In Russian

Schwab K. Chetvertaya promyshlennaya revolyutsiya [The fourth industrial revolution]. M.: Eksmo, 2018. 285 p. In Russian

Solodovnikov S.Yu., Sergievich T.V. Teoretiko-metodologicheskie osnovy issledovaniya vzaimosvyazi teorii trudovoy motivatsii I dinamiki trudovykh otnosheniy [Theoretical and methodological foundations of the study of the relationship between the theory of labor motivation and the dynamics of labor relations]. In: *Vestn. Polots. gos. un-ta* [Bulletin of Polots. State university]. Ser. D. Econ. and legal sciences. 2016. № 5. P. 12–16. In Russian

Tashman M., O'Reilly Ch. Pobedit' s pomoshch'yu innovatsii [Winning with innovation]. M., 2013. 289 p. In Russian

Trajtenberg M. The welfare analysis of product innovations, with an application to computed tomography scanners. In: *The Journal of Political Economy*. 1989. Vol. 97. Issue 2. P. 444–479. In English

Viscusi K., Moore M.J. Product liability, research and development, and innovation. In: *The Journal of Political Economy*. 1993. Vol. 101. Issue 1. P. 161–184. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-37-41

Цифровые права человека и гражданина: конституционное измерение

МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА ЛИПЧАНСКАЯ, **доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного права**
Саратовская государственная юридическая академия (410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1). E-mail: lipchan_maria@mail.ru

Аннотация: В статье исследуется сущность цифровых прав в конституционно-правовом аспекте. Автор подвергает критике концепцию цифровых прав как новых объектов гражданских прав, нашедшую отражение в отечественном гражданском законодательстве, поскольку она не только противоречит сложившейся мировой практике понимания термина «цифровые права», но и некорректно закрепляет в качестве самостоятельных прав отдельные правомочия иных субъективных прав, реализуемые с помощью цифровых технологий. Также доказывается ошибочность отнесения к цифровым правам ряда конституционных прав, закрепленных в российской конституции (права на информацию, на защиту частной жизни, на свободу массовой информации).

По мнению автора, цифровыми правами в конституционно-правовом смысле следует считать лишь те, которые либо появились вместе с возникновением современных цифровых технологий, либо приобрели действительно новое наполнение. Автор приводит некоторые примеры таких прав (право на доступ к сети Интернет; право на коммуникацию; право на защиту от машинной обработки информации) и делает вывод о формировании в настоящее время конституционно-правового института цифровых прав.

Благодарность: Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ 20-011-00765.
Ключевые слова: конституционные права, цифровые права, объекты гражданских прав, блокчейн-технологии, право на информацию, право на доступ в сеть Интернет, право на коммуникацию, защита прав граждан

Статья поступила в редакцию 16 июня 2020 года.

Липчанская М.А. Цифровые права человека и гражданина: конституционное измерение. *Государственная служба*. № 4. С. 37–41.

DIGITAL RIGHTS OF MAN AND CITIZEN: CONSTITUTIONAL DIMENSION

MARIA ALEXANDROVNA LIPCHANSKAYA, **Dr. of Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Constitutional Law**
Saratov State Law Academy (1, Volskaya st., Saratov, Russian Federation, 410056). E-mail: lipchan_maria@mail.ru

Abstract: The article examines the meaning of digital rights in the constitutional and legal aspects. The author criticizes the concept of digital rights as new objects of civil rights in domestic civil legislation since it contradicts the established world practice in understanding such a term as “digital rights”, as well erroneously ascribes certain powers of other subjective rights as independent ones, which can be realized through digital technologies. The article considers the incorrect assignment to digital rights of some constitutional rights, enshrined in the Russian constitution (rights to information, the right to privacy, freedom of the media).

According to the author, digital rights in the constitutional and legal framework should be considered only those that either appeared along with the emergence of modern digital technologies, or acquired a significantly new meaning. The article gives some examples of such rights (the right to Internet access; the right to communication; the right to protection from machine processing of information) and states the conclusion on the formation of a constitutional and legal institution of digital rights at the present time.

Acknowledgment: This work was supported by RFBR grant 20-011-00765.
Keywords: constitutional rights, digital rights, objects of civil rights, blockchain technology, the right to information, the right to access the Internet, the right to communication, protection of the rights of citizens

The article was received on June 16, 2020.

Lipchanskaya M.A. Digital rights of man and citizen: constitutional dimension. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 4. P. 37–41.

Introduction

According to article 18 of the Constitution of the Russian Federation, human and civil rights and freedoms shall have direct force. They shall determine the meaning, content, and implementation of laws, the functioning of legislative and executive authority and local self-government, and shall be guaranteed by law.

The second chapter of the Constitution of the Russian Federation contains a large number of fundamental rights and freedoms that meet the highest international standards. However, there cannot be listed all possible rights and freedoms of citizens. According to Part 1 of Article 55 of the Constitution of the Russian Federation, the fundamental rights and freedoms listed in the Constitution of the Russian Federation should not be interpreted as a denial or diminution of other universally recognized human and civil rights and freedoms. It should be noted that attention is paid here to the inadmissibility of denying or diminishing the commonly recognized rights and freedoms of man and citizen. The commentary to the Constitution of the Russian Federation states that the universality of rights and freedoms underlines their natural-legal nature; to protect such rights, no official "procedure for their implementation by the federal parliament or other legislative recognition in the form of enshrining in a regulatory legal act is required. That is, such rights and freedoms, as long as they are generally recognized, are directly applicable, and therefore, they oblige the state, all its bodies and officials" [Commentary to the Constitution..., 2011].

As a result, a problem arises. As we know, in the 18th century the Concept of Natural Rights was formed, and the list included only those rights that were known to the actors of that time. Bartsits I. N. rightfully noted: "The definition of modern society assumes the use of such characteristic as "informational". In the "information society" completely new social relations appear, in which previously unknown rights and obligations are realized, as the result, the question arises – which of them need protection not only at the constitutional level, but also at other levels. The modern civil information society puts forward new challenges to the state and authorities, to which the state must answer with its best instrument – law [Bartsits, 2017. P. 120].

Declaration of Digital Rights

Experts note that the Constitution of the Russian Federation is of the pre-digital era [Maslovskaya, 2019. P. 18]. It did not and could not have human and civil rights that are associated with digital technologies. Meanwhile, many experts note the formation of a system of such rights. Zorkin V. D. says that "the digitalization of social life has led to the emergence of previously unknown the so-called digital rights".[1] Anichkin E. S. once noted that "adaptation of constitutional law to digital reality will contribute to the formation of new amendments in current constitutional law, such as "digital rights and freedoms" [Anichkin, 2019. P. 20]. Maslovskaya T. S. emphasizes the need to protect digital rights, and proposes "to develop a universal document – the Universal Declaration of Digital Human Rights (in case, when self-sufficiency of such rights is recognized)" [Maslovskaya, 2019. P. 21].

Taking into account the above, it is necessary to apply to the study of the very concept and essence of digital rights, as well as their role and place in the system of constitutional and legal regulation.

Concept and essence of digital rights

First of all, let us note that the concept of digital rights is currently legal, that is, enshrined in legislation. However, this term is used not in the constitutional and legal field, but only within the framework of civil legislation. In article 141.1 of the Civil Code of the Russian Federation, it is written that "obligation and other rights, the content and conditions of which are determined in accordance with the rules of the information system that meets the criteria established by law. Exercise, disposal, including transfer, pledge, encumbrance of a digital right by other means or restriction of disposal of a digital right are possible only in the information system, without recourse to a third party". Summarizing the above, under the digital rights in civil law it is proposed to understand some statements that are executed through the functioning of some information system. Due to the unspecified requirements for such a system, fair criticism has been raised in the scientific literature [Dobrobaba, Channov, 2019; Konobeevskaya, 2019]. This flaw was partly emended by the Federal Law of August 02, 2019 No. 259-FZ "On attracting investments using investment platforms and on amending certain legislative acts of the Russian Federation". As noted by Dobrobaba M. B. and Channov S. E., "it is easy to observe that the list of utilitarian digital rights enshrined in the law corresponds to the rights that are usually granted to token holders (more specifically utility tokens) within the framework of various ICOs (or IEOs) implemented on blockchain platforms" [Dobrobaba, Channov, 2020]. In the Civil Code of the Russian Federation and in the Federal Law "On attracting investments using investment platforms and on amending certain legislative acts of the Russian Federation" the lawmaker called digital rights, but in fact, they are not independent subjective civil rights, but their individual powers, rights-requirements for certain benefits that can be realized both within the information system and in the real world.

Here a controversial point arises, namely, why do the lawmaker needed to add the concepts of digital rights to civil legislation, since they look extremely doubtful there. Konobeevskaya I. M. adheres to the same opinion, she notes that "the introduction of the concept of "digital rights" into legislation is, in principle, terminologically not quite accurate, and their attribution to objects of civil rights is completely erroneous" [Konobeevskaya, 2019. P.

1 https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html

333]. Zaitsev O. V. also agrees that the adoption of such laws does not improve the efficiency of blockchain programs [Zaitsev, 2019. P. 9]. Some scientists, who also understand the groundlessness in classifying digital rights as objects of civil rights, propose to clarify in Article 128 of the Civil Code of the Russian Federation the list of objects which will be specified in it. Andreev V. K. believes that a certain special object must correspond to digital rights, access to which is got through the use of electronic devices. He proposes to reformulate Article 128 of the Civil Code of the Russian Federation as follows: "The objects of civil rights include such things as energy, radio signal, electrons, cash and documentary securities, other property, including non-cash funds, uncertified securities, property rights, results from works and rendering of services, protected results of intellectual activity and means of individualization equated to them (intellectual property); digital rights; intangible benefits" [Andreev, 2018. P. 40].

It is rather difficult to comment on such a proposal. First, among the new objects of civil rights, professor listed a concept that absorbs another. Secondly, the attribution of such an object as an electron to the objects of civil rights causes extreme bewilderment. As we know, an electron is a negatively charged elementary particle and is a part of atom structure. It remains a mystery why this element of the atom attracted the attention of Andreev V. K. so much that he considered it necessary to highlight it among the objects of civil rights. We can only assume that Andreev V.K. in this case simply equated the concepts of "digital" and "electronic", which are actively used in modern information technologies (digital economy, digital technologies, electronic commerce, and electronic signature).

But, we agree with the researchers who believe that the concept of digital rights in the current civil legislation is obviously redundant, and the term "digital rights", in this case, is used incorrectly. As Sannikova L. V. and Kharitonova Y. S. rightly noted, digital rights, by their nature, are linked to constitutional rights and freedoms of individuals, and the term "digital rights" is used in foreign sources to denote human rights in the digital space [Sannikova, Kharitonova, 2018. P. 89]. However, in this case, in the domestic legislation, the lawmaker went against all world practice.

What is meant by digital rights in the public (constitutional and legal) legislation? Maslovskaya T. S. says that the main thing in this group is the right to information, to gain access to it using (including) information technologies, and the emerging digital rights presuppose the presence of a new subject – a digital person [Maslovskaya, 2019. P. 20]. Nevinsky V. V. believes that the essence of digital human rights is the quintessence of nature, content, assignment of the role and methods of constitutional and legal regulation of human rights, which are expressed in information and telecommunication form. He clarifies that the legal basis of digital human rights is one of the fundamental human rights – the constitutional right to freedom of information, which is developed by other traditional constitutional rights to certain types and methods of information usage (everyone shall have the right to privacy of correspondence, of telephone conversations and of postal, telegraph and other communications (Part 2, Article 23); collecting, storing, using and disseminating information about the private life of a person shall not be permitted without person's consent (Part 1, Article 24); state government bodies and local self-government bodies and their officials shall be obliged to provide everyone with access to documents and materials directly affecting their rights and freedoms, unless otherwise envisaged by law. (Part 2, Article 24); the right to freedom of mass media (Part 5, Article 29); the right to reliable information about the state of the environment (Article 42) [Nevinsky, 2019. P. 26-32].

It can be seen that the above authors mention "digital rights" which are not digital rights in fact. The right to information and the right to privacy of correspondence, telephone conversations and postal, telegraph and other communications are well known to constitutional and legal science and are enshrined in the Russian Constitution. The fact that they can be realized through modern digital technologies, to a certain extent, changes their content, but not the original essence.

In this regard, some scientists think that the emergence of a new type of rights (digital) is nothing more than an illusion [Khabrieva, 2018. P. 12].

Do digital rights exist not in the civil but in the public legislation? Do they differ from traditional constitutional rights in the information sphere? In our opinion, the answer to these questions should still be positive. Digital rights of a person and a citizen should be understood as those rights, the emergence and implementation of which are due to the presence of modern digital technologies, such as the Internet, other telecommunication systems, blockchain, Big Data, artificial intelligence and others.

The right of everyone to access the Internet should prevail among others. The official recognition of this right at the international level is associated with the UN report from 2011, which states that the right to access the Internet is recognized as an inalienable human right.[2] But, the UN report is not an international covenant on human rights. In this case, the low level of formal recognition of the right to Internet access only testifies to its novelty. There is no doubt that over time it will find consolidation in international legal documents of an official nature. Currently, many states have already reflected it either in national legislation or in various decisions at the law enforcement level. By Decision No. 2009-580 DC of June 10, 2009, the French Constitutional Council recognized the freedom of access to the Internet and prohibited its interruption (likewise access to water or electricity).[3]

2 https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

3 https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009580DC.htm

Among other states that have guaranteed such a right, we can note Estonia, Costa Rica, Greece, Mexico, and Spain.

This right is also recognized in Russian jurisprudence, but only at the level of constitutional and legal doctrine. Namely, Zorkin V. D., Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation, among digital rights distinguishes the right to access and use communication networks, in particular, the Internet.[4]

The right to communication

Another right closely related to digital technologies is the *right to communication*. The right to communication should be distinguished from the right to information, although they are very similar in meaning. "Realization of the right to information is a necessary but insufficient part of the communicative and legal tasks of modern society. As a broader category, the right to communication largely reflects the specifics in the course of modernization of the country's socio-economic development, the intensification of social interactions both vertically and horizontally, creates conditions for a person's self-realization and expanding his or her rights and freedoms" [Gainulina, Leontyeva, 2013. P. 218]. It should be mentioned that back in the 1970s, the French researcher J. d'Arcy conceptually formulated the right to communication, he emphasized that, unlike the right to information, when exercising the right to communication, information flows in society has a horizontal character, not vertical one. At that time, it was more of a theoretical nature. The right to communication received its real reflection with the advent of the Internet, and it became truly significant with the development of social networks and other technologies that provide precisely horizontal information exchange. Modern researchers note that nowadays, for many people it is the information obtained from social networks that becomes more significant than any other transmitted through official TV channels or through the media [Tikhonova, 2015]. It became necessary not only to recognize the right to communication within the framework of domestic constitutional and legal science, but also to consolidate it, if not at the constitutional level, then at least within the framework of national legislation.

Threats and challenges of digitalization

Now we can already talk about the formation of other constitutional citizens' rights directly related to digital technologies. For example, in addition to the well-known positive aspects associated with digitalization, today, more and more specialists are paying attention to the fact that digitalization of society brings certain threats. Kutovoy D. A. shares his opinion on the situation with digitalization, "after the invention of nuclear weapons, which for a long time was considered as the greatest threat to civilization, now, we have a new threat to humanity that can have a devastating impact on civilization without its physical destruction – this is the power of information combined in a network" [Kutovoy, 2017. P. 35].

Currently, citizens often have problems related to the fact that the absolutely legitimate use of modern digital technologies in public administration entails a violation of their constitutional rights. Amelin R.V. in his monograph gives many examples when citizens could not register any rights or obtain permits, since they did not give information or documents into the state or municipal information system that are not even required by law [Amelin, 2016. P. 124-126]. In such situations, the implementation of the legitimate rights and interests of citizens (including constitutional ones) is made dependent on the functionality of specific information systems and technologies. Channov S. E. raised the issue on violations of the constitutional right of citizens of the Russian Federation to education due to the widespread use of the Federal Information System for the State Final Certification of Students, and proposed to enshrine in domestic legislation a general rule that allows monitoring the execution of rights granted to a citizen without the mandatory use or municipal information systems [Channov, 2018. P. 13].

Another threat is represented by some of the latest digital technologies, such as Big Data, neural networks, and some others. The use of such digital technologies makes it possible to make management decisions that affect the interests of many people without human participation or with his/her formal involvement [Mayer-Schönbergen, Kukier, 2014. P. 123]. Some nations are already aware of this threat. For example, in 2019, some US states have already passed laws protecting the rights of citizens when processing personal information through Big Data technologies.[5] In our opinion, all of the above allows us to raise the question of the formation (if not at present, then in the future) of the *constitutional right of citizens to protection from machine information processing*. The point is that a citizen should always be able to demand the realization of his/her rights without using modern digital technologies in cases where their use in some way could harm his/her position.

Conclusion

At present, we can talk about the formation of a new institution of digital rights in the domestic science of constitutional law. It is formed by those constitutional rights that either appeared along with the introduction of modern digital technologies or acquired a significantly new content. A distinctive feature of these rights is the fact that at present they are still poorly formalized, and do not have consolidation at the constitutional level. However, this must happen in the near future.

4 https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html

5 https://www.kommersant.ru/doc/3673035

References

Amelin R. V. Legal regime of state information systems: monograph. M., 2016. GrossMedia. 338 p. In Russian

Amelin R. V., Channov S. E. Transformation of law under the influence of digital technologies: new requirements to training of lawyers. In: *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravleniye. Pravo.* 2019. No. 2. P. 200-204. In Russian

Andreev V. K. On the concept of digital rights and their negotiability. In: *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava*. 2018. No. 2. P. 38-41. In Russian

Anichkin E. S. Modernization of the constitutional and legal status of an individual in the conditions of digital space formation. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*. 2019. No. 12. P. 19-22. In Russian

Bartsits I. N. Information law in the information society (Concerning the book under edition of Bachilo I. L. and Lapina M. A.). In: *Gosudarstvo i pravo*. 2017. No. 1. P. 119-122. In Russian

Channov S. E. Legal issues of personal data processing in state information systems. In: *Informatsionnoye pravo*. 2018. No. 2. P. 10-13. In Russian

Commentary to the Constitution of the Russian Federation (Article by Article). Ed. by Zorkin V. D. Second edition, Revised. M.: Norma, Infra-M, 2011. P. 1008. In Russian

Dobrobaba M. B., Channov S. E. Digital law: problems of understanding in subjective and objective sense. In: *Informatsionnoye pravo.* 2020. No. 2. P. 4-8. In Russian

Dobrobaba M. B., Channov S. E. The use of state information systems in financial management. In: *Pravovaya kultura*. 2019. No. 3. In Russian

Gaynulina L. F, Leontyeva L. S. The right to communication: the due and the existing. In: *Aktualnyye problemy ekonomiki i prava*. 2013. No. 4. P. 217-225. In Russian

Golovkin R. B., Amosova O. S. "Digital rights" and "digital law". In: *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta*. 2019. No. 2. P. 163-166. In Russian

Khabrieva T. Ya. Law facing the challenges of digital reality. In: *Zhurnal rossiyskogo prava.* 2018. No. 9. P. 5-16. In Rusian

Konobeevskaya I. M. Digital rights as a new object of civil rights. In: *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravleniye. Pravo.* 2019. Vol. 19. No. 3. P. 330-334. In Russian

Kutovoy D. A. Digital analogy of social relations in a post-industrial society: development potential or a new threat? In: *Informatsionnoye pravo*. 2017. No. 4. P. 34-38. In Russian

Maslovskaya T. S. Digital environment and constitutional law: Interaction areas. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*. 2019. No. 9. P. 18-22. In Russian

Mayer-Schönberger V., Cukier K. Big data. A revolution that will transform how we live, work and think. Translated from English by Inna Gaydyuk. M.: Mann, Ivanov and Ferber, 2014. P. 240. In Russian

Nevinsky V. V. Human "digital rights": essence, system, meaning. In: *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*. 2019. No. 10. P. 26-32. In Russian

Sannikova L. V., Kharitonova Yu. S. Legal essence of new digital assets. In: *Zakon*. 2018. No. 9. P. 86-95. In Russian

Tikhonova S. V. Legal policy in the digital world: the ideas, methodology, doctrine: monograph. Saratov: Saratov National Research State University named after N.G. Chernyshevsky, 2015. 276 p. In Russian

Zaitsev O. V. The role of notaries in the digital economy through the principles of functioning of distributed registers. In: *Notarialnyy vestnik*. 2019. No. 10.P. 5-9. In Russian

ПОДПИСАН ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О «ЦИФРОВЫХ ПЕСОЧНИЦАХ»

31 июля 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон N 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

Документ устанавливает специальные правовые режимы для производителей-инноваторов, «определяет цели и принципы экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, круг участников экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, а также регулирует отношения, связанные с их установлением и реализацией, в том числе изменением, приостановлением, прекращением, мониторингом, оценкой их эффективности и результативности».

Благодаря возможностям, открывающимся с появлением нового закона, бизнес, занимающийся разработкой и внедрением инноваций, получает право испытать свой продукт на практике. «Цифровые песочницы» могут быть созданы, даже если действующие правила содержат некоторые ограничения – требования и запреты в цифровой сфере могут быть отменены для проведения эксперимента. Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций понимается в законе как «применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода времени специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций».

Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций могут устанавливаться в следующих отраслях: медицинская деятельность, применение телемедицинских технологий, фармацевтическая деятельность; транспорт и логистика, особенно высокоавтоматизированные технологии, такие как беспилотный транспорт; финансовый рынок; дистанционные продажи; строительная сфера; промышленность; сельское хозяйство; предоставление государственных и муниципальных услуг и государственный контроль.

Целями экспериментального правового режима заявлены: «1) формирование… новых видов и форм экономической деятельности, … 2) развитие конкуренции; 3)… повышение качества или доступности товаров, работ и услуг; 4) повышение эффективности государственного или муниципального управления; 5) обеспечение развития науки и социальной сферы; 6) совершенствование общего регулирования по результатам реализации экспериментального правового режима; 7) привлечение инвестиций в развитие предпринимательской деятельности в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации; 8) создание благоприятных условий для разработки и внедрения цифровых инноваций.

Финальное решение о проведении эксперимента и его продолжительности в каждом отдельном случае будет принимать правительство Российской Федерации.

Закон вступает в силу 28 января 2021 года.

МИР ВОКРУГ НАС

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-42-55

Страновые рейтинги сегодня и завтра

АНДРЕЙ МАРКОВИЧ МАРГОЛИН, доктор экономических наук, профессор, директор Института финансов и устойчивого развития, проректор
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: margolin-am@ranepa.ru
ТАТЬЯНА АНДРЕЕВНА СПИЦЫНА, кандидат экономических наук, заместитель директора научно-образовательного центра финансов и инвестиций Института финансов и устойчивого развития
Российская академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: spitsyna-ta@ranepa.ru

Аннотация: Практическое использование наиболее известных страновых рейтингов не всегда позволяет получить объективную информацию о реальном положении дел в различных странах и оценить перспективы их развития. Народная мудрость, выраженная афоризмом «Мы и не заметили, как истину заменили на рейтинги», становится все более популярной. В статье предложен инструментарий анализа взаимосвязи позиций разных стран в наиболее популярных рейтингах, основанный на использовании матрицы парных коэффициентов корреляции, оценки их значимости по критерию Пирсона и силы корреляционной связи по шкале Чеддока. На основе выполненных расчетов выявлено, что динамика продвижения стран в рейтинге Doing Business не имеет статистически значимой корреляции практически с любыми рейтингами и макроэкономическими показателями, характеризующими реальную динамику социально-экономического развития. Рассматриваются недостатки методик рейтингования стран по показателям уровня процветания, уровня социального развития, индекса верховенства закона, уровня восприятия коррупции, всемирного индекса счастья. Приводятся аргументы, свидетельствующие, что после преодоления пандемии коронавируса с высокой вероятностью более востребованными станут рейтинги, позволяющие оценить качество обеспечения национальной безопасности и степень достижения целей устойчивого развития. Доказывается, что к наиболее перспективным рейтингам, наглядно демонстрирующим наличие конкретных достижений страны в проведении экономических реформ и рост ее международного авторитета, целесообразно отнести рейтинг глобальной конкурентоспособности, индекс человеческого развития и индекс устойчивого развития.
Ключевые слова: страновые рейтинги, статистически значимая корреляция, национальная безопасность, устойчивое развитие

Статья поступила в редакцию 22 июня 2020 года.

Марголин А.М., Спицына Т.А. Страновые рейтинги сегодня и завтра. *Государственная служба*. № 4. С. 42–55.

COUNTRY RATINGS: TODAY AND TOMORROW

ANDREY M. MARGOLIN, Dr. Sci. (Economics), Professor, Director of the Institute of Finance and Sustainable Development, Pro-rector
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571) E-mail: margolin-am@ranepa.ru
TATIANA A. SPITSYNA, Cand. Sci. (Economics), Deputy Director of the Finance and Investments Scientific and Educational Center, Institute of Finance and Sustainable Development
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: spitsyna-ta@ranepa.ru

Abstract: Practical use of the most well-known country ratings does not always allow obtaining objective information about the real situation in various countries and assessing the prospects for their development. Popular wisdom expressed by the aphorism 'We have not noticed how the truth has been replaced with ratings' is becoming increasingly popular. The article proposes a tool for analyzing the relationship between the positions of different countries in the most popular ratings, based on the use of a matrix of paired correlation coefficients, assessing their significance according to the Pearson criterion and the strength of the correlation connection on the Cheddock scale. Based on the calculations, it was found that the dynamics of the countries advancement in the Doing Business ranking did not have statistically significant correlation with almost any ratings and macroeconomic indicators characterizing the real dynamics of socio-economic development. Shortcomings in the methods of ranking countries by prosperity, social development, rule of law index, level of perception of corruption, global happiness index are considered. Arguments are made that once the Coronavirus pandemic has been overcome, it is more likely that ratings will be more in demand to assess the quality of national security and the extent to which sustainable development goals have been achieved. It is proved that it is advisable to include the Global competitiveness rating, Human development index and SDG index as the most promising ratings that clearly demonstrate the country's specific achievements in economic reforms and the growth of its international prestige.
Keywords: country ratings, statistically relevant correlation, national security, sustainable development

The article was received on June 22, 2020.

Margolin A.M., Spitsyna T.A. Country ratings: today and tomorrow. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 4. P. 42–55.

Введение

Следует признать, что в настоящее время предварительное изучение самых разных рейтингов (страновых, региональных, корпоративных) стало, по сути, обязательным элементом обоснования целесообразности принятия управленческих решений. Рейтинги проникли в повседневную жизнь настолько глубоко, что считаются актуальными «по умолчанию», а внимание профильных экспертов сфокусировано на незначительных корректировках методик рейтингования, аргументации достоинств и определении областей практического применения конкретных рейтингов.

Между тем любые рейтинги являются определенной совокупностью экспертных оценок, корректность и достоверность которых зачастую далеко не очевидна и, если следовать известной максиме французского философа и математика Рене Декарта «Подвергай все сомнению», нуждается в содержательном анализе.

Приведем несколько примеров, подтверждающих данный тезис. Так, в рейтинге стран по благоприятности условий ведения бизнеса (Doing Business) 2019 года[1] одна из беднейших африканских стран, Руанда, заняла 38 место (а по условиям регистрации прав собственности и получения кредита даже третье и четвертое место, соответственно) и опередила Нидерланды (42 место), Бельгию (46 место), Италию (58 место) и некоторые другие страны, по своему потенциалу и возможностям реализации предпринимательских способностей превосходящие Руанду многократно. Очевидный недостаток рейтинга Doing Business заключается в том, что наиболее привлекательные условия для бизнеса будут у страны, расположенной на необитаемом острове. В частности, Руанда занимает в рейтинге Всемирного Банка[2] по душевому валовому внутреннему продукту, рассчитанному по паритету покупательной способности, лишь 171 место из 189 стран мира. При таком объеме экономики почетное 38 место в рейтинге Doing Business и высокие места в частных рейтингах условий регистрации прав собственности и получения кредита, по сути, несущественны.

Перечень примеров можно продолжать, однако это не изменит принципиального вывода о том, что существующие рейтинги зачастую недостаточно объективно отражают реальное положение дел в различных странах и не всегда являются надежным ориентиром для принятия справедливых управленческих решений политического и/или экономического характера.

Более того, причины, ход и ожидаемые последствия пандемии коронавируса заставляют переосмыслить как роль отдельных рейтингов, так и методики их составления. Принципиальное значение имеет постепенно формирующееся в профессиональном сообществе согласованное мнение, что приоритет краткосрочных целей над долгосрочными в сознании значительной части элит привел к созданию своеобразного культа текущего потребления в ущерб развитию здравоохранения, образования и инфраструктуры. Трудно признать здоровым общество, в котором заработная плата не самых известных футболистов может превышать среднюю заработную плату врачей более чем в 300 раз. И именно по этой причине готовность к пандемии коронавируса оказалась не на должном уровне даже у наиболее развитых стран. Этот вывод имеет самое прямое отношение не только к пониманию необходимости совершенствования методик составления традиционных рейтингов, но и к предварительному заключению о целесообразности разработки новых методологий, учитывающих неизбежные изменения в «посткоронавирусном» мире.

Актуальность каких рейтингов уже в ближайшей перспективе снизится, а каких, наоборот, повысится? И почему? Какие направления совершенствования применяемых методик рейтингования следует признать наиболее существенными? Наличествуют ли содержательные аргументы, обосновывающие необходимость введения в пространство принятия управленческих решений новых рейтингов, ранее не применявшихся? Настоящая статья посвящена поиску ответов на эти вопросы, тесно связанные между собой.

О методиках составления страновых рейтингов, их достоинствах, недостатках и направлениях совершенствования

В последнее время популярность проблематики межстрановых сопоставлений на основе использования различных рейтингов стремительно увеличивалась, что привело к появлению большого количества отечественных и зарубежных исследований на эту тему (McCormack, 2018; Bucher, 2018; Барабашев, 2019; Doshi, 2019; Schwab, 2020; Шуманов, 2020; Zarghami, 2020).

Одним из наиболее популярных и широко используемых для сопоставления качества реформ, проводимых в различных странах, является рейтинг по показателю благоприятности условий ведения бизнеса (Doing Business). Значительная часть зарубежных исследователей убеждены, что этот рейтинг оказывает позитивное влияние на усилия правительств в области дебюрократизации регулирования экономических процессов. Квинтэссенция этой позиции приведена в работе «The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior» [Doshi, Kelley, Simmons, 2019]. Однако альтернативной точке зрения также находится место на страницах авторитетных изданий. В частности, McCormack считает, что связь рейтинга Doing Business с экономическим развитием неочевидна [McCormack, 2018].

1 https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings

2 https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD

Таблица 1. Динамика изменения позиций России в рейтинге Doing Business в период с 2015 по 2019 год

Data chart 1. Dynamics of changes in Russia's positions in the Doing Business rating for the period from 2015 to 2019

Индикаторы	2015	2016	2017	2018	2019
Простота ведения бизнеса общая оценка)	**51** (из 189 стран)	**40** (из 189 стран)	**35** (из 190 стран)	**32** (из 190 стран)	**28** (из 190 стран)
Открытие бизнеса	41	26	28	32	40
Получение разрешения на строительство	119	115	115	48	26
Подключение к объектам энергоснабжения	29	30	10	12	7
Регистрация собственности	8	9	12	12	12
Получение кредита	42	44	29	22	25
Защита интересов миноритарных инвесторов	66	53	51	57	72
Уплата налогов	47	45	52	53	58
Международные торговые операции	170	140	100	99	99
Выполнение обязательств по контрактам	5	12	18	18	21
Решение проблем неплатежеспособности (закрытие бизнеса)	51	51	54	15	57

Источник: Годовые доклады «Ведение бизнеса» за 2016-2020 годы. https://russian.doingbusiness.org/ru/reports/global-reports/doing-business-2020

Этот рейтинг достаточно давно находится в эпицентре внимания российской политической и бизнес-элиты и весьма удачное продвижение к его вершине за последние 15 лет считается показателем успеха. Так, если в 2006 году Россия занимала лишь 97 место из 175 стран – участниц рейтинга, то в 2020 году – 28 из 190 (в рейтинге, опубликованном в 2020 году, представлены показатели 2019 года). Характерно, что в комментарии РБК, посвященном продвижению России к вершине рейтинга, сам рейтинг назван «флагманским» и подтверждена цель вхождения в двадцатку лучших к 2024 году[3].

Однако существуют и другие оценки. В частности, в статье Олега Шибанова «Призрачный успех России. Что на самом деле предсказывает рейтинг Doing Business», опубликованной на сайте Forbes[4], уже из названия видна позиция автора, именующего достигнутые успехи «призрачными». И если этот вывод верен, то напрашиваются вопросы: «Есть ли смысл концентрировать внимание на данном рейтинге? Не стоит ли пересмотреть приоритеты продвижения в страновых рейтингах, тем более, с учетом консолидированного экспертного мнения о том, что мир после преодоления пандемии коронавируса изменится и весьма существенно?».

Для ответа на эти вопросы рассмотрим динамику продвижения России в каждом из компонентов рейтинга Doing Business в период с 2015 по 2019 год. Соответствующие данные приведены в **таблице 1**, из которой следует: чем выше поднимается страна в рейтинге, тем тяжелее дается каждый следующий шаг.

Характерно, что в течение рассматриваемого периода имела место разнонаправленная динамика изменения позиций страны в локальных рейтингах по каждому отдельному компоненту. Если по таким позициям, как получение разрешения на строительство, подключение к объектам энергоснабжения, получение кредита, международные торговые операции, показатели улучшились, то по всем остальным – либо практически не изменились (открытие бизнеса), либо ухудшились. Такая структура рейтинга позволяет подвергнуть сомнению обоснованность популярной точки зрения о том, что потенциальное лидерство или близкое к нему состояние является индикатором успеха проводимых экономических реформ, свидетельством повышения конкурентоспособности страны и/или повышения качества жизни ее населения.

С одной стороны, косвенным подтверждением данного тезиса является тот факт, что присутствие в первой двадцатке рейтинга далеко не самых развитых стран (Грузия, Литва, Маврикий, Северная Македония, Эстония, Латвия) не может являться бенчмаркингом для России. С другой стороны, перечень стран за пределами первой двадцатки включает Германию, Канаду (впереди России, занимающей 28 место), Японию, Испанию, Китай, Францию (с 29 по 32 место), ориентироваться на которые по уровню жизни (например, Германия, Канада) или темпам экономического развития (Китай) весьма прагматично.

С учетом изложенного сформулируем следующую гипотезу: «Пристальное внимание к улучшению позиций России в рейтинге Doing Business слабо связано с повышением ее глобальной конкурентоспособности и может отвлекать ресурсы от достижения более значимых целей». С целью подтвердить или

3 https://www.rbc.ru/economics/24/10/2019/5db03a099a79473f0680ade3

4 https://www.forbes.ru/biznes/387359-prizrachnyy-uspeh-rossii-chto-na-samom-dele-predskazyvaet-reyting-doing-business

опровергнуть данную гипотезу сопоставим позиции разных стран в рассматриваемом рейтинге с занимаемыми ими местами в других известных рейтингах. Такую оценку дополним анализом взаимосвязей положения разных стран во всех рассматриваемых ниже рейтингах, перечень и краткая характеристика методологии определения которых приведена ниже.

Рейтинг глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index)[5] составляется Всемирным экономическим форумом и характеризует конкурентоспособность стран мира, находящихся на разных уровнях экономического развития. Соответствующие индикаторы объединены в четыре блока, состоящих из двенадцати контрольных показателей:

– Благоприятные условия (качество институтов, инфраструктура, макроэкономическая стабильность, внедрение ИКТ);

– Человеческий капитал (здоровье и начальное образование, высшее образование профессиональная подготовка);

– Рынки (эффективность рынков товаров и услуг, эффективность рынка труда, развитость финансового рынка, размер внутреннего рынка);

– Инновационная экосистема (конкурентоспособность компаний, инновационный потенциал).

Принято считать, что именно этот рейтинг, методика составления которого совершенствуется уже более 15 лет (с 2004 года) является в настоящее время наиболее репрезентативным с точки зрения сравнительной оценки конкурентоспособности различных стран мира.

Индекс человеческого развития (**Human Development Index)**[6], применяемый в качестве инструмента ранжирования стран на основе расчета среднего геометрического стандартизированных (от 0 до 1) индексов ожидаемой продолжительности жизни, доступности образования и уровня жизни.

Индекс уровня процветания (The Legatum Prosperity Index)[7] рассчитывается путем определения средневзвешенного значения индикаторов, каждый из которых со своей стороны характеризует благополучие и процветание разных стран мира. Эти индикаторы объединены в девять номинаций, отражающих различные аспекты жизни общества и параметры общественного благосостояния: экономика, предпринимательство, управление, образование, здравоохранение, безопасность, личные свободы, социальный капитал, экология.

Уровень социального развития (The Social Progress Index)[8], определяемый на основе индекса социального прогресса, разработанного в 2013 году под руководством одного из наиболее авторитетных экспертов в области стратегического менеджмента Майкла Портера. При расчете индекса используется массив из более чем 50 показателей, объединенных в три ключевых блока:

– базовые потребности человека: качество воды, питание, доступность базового медицинского обслуживания, наличия жилья, личная безопасность»;

– основы благополучия: уровень грамотности населения, возможности доступа к информации и коммуникациям, уровень развития здравоохранения, качество окружающей среды;

– возможности развития человека: личные права и свободы, доступность высшего образования; наличие возможностей человека принятия решений и реализации своего потенциала.

Характерно, что показатели социального прогресса рассматриваются не во взаимосвязи с показателями экономического развития, а в качестве определенной альтернативы им. Структура блоков синтетического показателя уровня социального развития такова, что включает в себя, но далеко не полностью, показатели, характеризующие достижение целей устойчивого развития.

Размер ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (ППС), составляемый Всемирным банком[9]. Валовой внутренний продукт по ППС на душу населения считается характеристикой, наиболее объективно отражающей уровень экономического развития страны по сравнению с традиционным показателем номинального душевого ВВП. Так происходит потому, что показатели номинального ВВП корректируются с учетом уровня цен и покупательной способности населения в разных странах. К недостаткам теории ППС относятся: отсутствие учета транспортных издержек и ограничений по перевозке товаров при его определении, сложность унификации набора товаров и услуг, включаемых в методику расчета ППС, из-за различий в приоритетах потребления населения разных стран, а также сложность включения в методику определения ППС спроса на валюту в качестве инвестиционного актива и нерыночные услуги.

Индекс верховенства закона (The Rule of Law Index)[10] измеряет качество законодательства и практики правоприменения в разных странах мира на основе 47 показателей, объединенных в восемь блоков: ограничение полномочий институтов власти, отсутствие коррупции, порядок и безопасность, соблюдение законов, гражданское и уголовное правосудие, защита основных прав граждан, прозрачность институтов власти. При определении индекса учитываются открытые статистические данные, имеющие прямое и/или косвенное отношение к следованию при-

5 http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

6 https://gtmarket.ru/ratings/human-development-index

7 https://www.prosperity.com/

8 http://www.socialprogressindex.com/

9 https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD

10 https://data.worldjusticeproject.org/

нципам верховенства закона, и экспертные оценки участников опроса. К недостаткам рейтинга относятся широкие возможности для субъективных оценок экспертов как при «сборке» показателей отдельных блоков в интегральный рейтинг, так и при сравнении частных показателей рейтинга в отдельных странах.

Индекс восприятия коррупции (The Corruption Perceptions Index)[11] **,** представляет собой глобальное исследование восприятия коррупции в разных странах мира, также как и Индекс верховенства закона (The Rule of Law Index), основанное на использовании общедоступных статистических данных и обобщении результатов опросов экспертов. Под коррупцией понимаются любые злоупотребления служебным положением в целях личной выгоды. При определении индекса доминирует установка на экспертные оценки. Методология определения рейтинга исходит из того, что официально публикуемые статистические данные недостаточно репрезентативны, так как характеризуют не столько уровень коррупции, сколько эффективность работы правоохранительных органов по ее пресечению. По сути, рассматриваемый индекс характеризует не уровень коррупции в различных странах, а именно уровень ее восприятия экспертами, работающими в тесном контакте с международной неправительственной организацией Transparency International. Таким образом, получаемые в результате оценки часто весьма субъективны.

Рейтинг стран мира по уровню счастья (World Happiness Report)[12]. Авторы-составители полагают, что качество жизни людей может быть достаточно достоверно оценено с помощью различных субъективных индикаторов благосостояния, которые в своей совокупности могут интерпретироваться как «счастье». При определении рейтинга используются следующие показатели: ВВП по паритету покупательной способности (ППС) на душу населения; ожидаемая продолжительность здоровой жизни; социальная поддержка (на основе ответов на вопрос о возможности получения помощи при возникновении проблемных жизненных ситуаций), свобода жизненного выбора (на основе обобщения результатов ответов респондентов на соответствующий вопрос; щедрость (на основе ответа на вопрос о тратах респондентов на благотворительность) и восприятие коррупции. Особенность рейтинга заключается в том, что от года к году его авторы акцентируют свое внимание на разных факторах, влияющих на восприятие счастья (например, 2020 – городская и социальная среда, доверие к государственным институтам; 2019 – связь между властью и счастьем, польза для общества, использование информационных технологий). Поэтому существуют объективные сложности в интерпретации динамики результатов рейтинга по разным странам.

Всемирный индекс счастья (The Happy Planet Index)[13]**,** разработанный британским исследовательским центром New Economic Foundation. Предназначен для расчета эффективности, с которой разные страны используют экономические и природные ресурсы в целях обеспечения счастливой жизни своим гражданам. При его определении авторы методики измеряют четыре показателя, характеризующие оценки граждан разных стран, касающиеся их восприятия счастливой жизни:

– благополучие (насколько граждане разных стран удовлетворены жизнью в целом по шкале от 1 до 10);

– ожидаемая продолжительность жизни (на основе данных ООН);

– неравенство в удовлетворенности жизнью и продолжительности жизни внутри одной страны;

– экологический след (усредняет воздействие, которое каждый житель той или иной страны оказывает на окружающую среду).

Индекс устойчивого развития, определяемый в рамках проекта международной программы «Сеть решений устойчивого развития» при ООН (UN Sustainable Development Solutions Network) совместно с фондом Bertelsmann Stiftung[14].

Индекс устойчивого развития иллюстрирует степень достижения странами 17 целей устойчивого развития (ЦУР - SDG Index), утвержденных ООН. К ним относятся: ликвидация нищеты; ликвидация голода; здоровье и благополучие; качественное образование; гендерное равенство; чистая вода и санитария; недорогостоящая и чистая энергия; достойная работа и экономический рост; индустриализация, инновации и современная инфраструктура; уменьшение неравенства; устойчивые города и населенные пункты; ответственное потребление и производство; борьба с изменениями климата; сохранение морских экосистем; сохранение экосистем суши; мир, правосудие и эффективные институты; партнерство в интересах устойчивого развития. В основу расчета индекса положены 162 индикатора, определяющие степень достижения различных ЦУР. Все 17 целей при определении индекса рассматриваются как равнозначные. В зависимости от прогресса по достижению ЦУР, страны классифицируются следующим образом:

- «Зеленая зона» в рамках каждой отдельно взятой ЦУР – цель достигнута;
- «Желтая зона» – многое уже сделано на пути к достижению цели;
- «Оранжевая зона» – существуют значительные проблемы;
- «Красная зона» – основные проблемы остаются нерешенными.

Существуют и другие инструменты межстрановых сопоставлений, которые имеют достаточно ши-

11 http://transparency.org/

12 http://www.worldhappiness.report/

13 https://happyplanetindex.org/

14 https://www.sdgindex.org/

рокую сферу применения. К ним, в частности, относятся «Глобальный рейтинг стран и территорий мира по показателю валового внутреннего продукта», рассчитываемый Всемирным банком, и «Индекс продолжительности жизни», публикуемый Программой развития Организации Объединённых Наций (ПРООН).

Однако эти инструменты в дальнейшем для достижения целей настоящей статьи не используются, поскольку являются рэнкингами, не требующими разработки особой методологии расчетов, необходимой для каждого рейтинга из приведенного выше перечня. Суть рэнкингов (от английского «ranking» – ранжирование) заключается в простом расположении объектов анализа по убыванию или возрастанию в соответствии со значением конкретного критерия, определяемого на основе доступной информации. Составители рэнкингов предлагают вниманию потребителя упорядоченную базу данных, выводы из изучения которой ему предстоит сделать самостоятельно. Отличительная особенность рейтингов (от английского «rate» – оценивать), наоборот, заключается в сравнительной оценке объектов анализа, часто многокритериальной, осуществляемой в соответствии с правилами, разработанными инициаторами создания рейтинга.

Рэнкинг нельзя усовершенствовать, можно лишь отказаться от использования в случае, если формирующая его база данных утратит актуальность. В то же время методики составления рейтингов совершенствуются практически постоянно в целях повышения репрезентативности получаемых оценок. Более того, данные рэнкингов часто интегрируются в различные рейтинги с помощью определяемых для них весовых коэффициентов значимости. Например, отмеченные выше рэнкинги по размеру валового внутреннего продукта и продолжительности жизни учитываются при определении рейтинга стран по уровню человеческого развития.

Именно поэтому представляется целесообразным исключить рэнкинги, принципиально отличающиеся от рейтингов содержанием решаемых ими задач, из используемого далее инструментария анализа взаимосвязи позиций разных стран в рейтингах, входящих в приведенный ранее перечень.

Отмеченный инструментарий описывается следующим алгоритмом:

А. Формируется набор исходных данных, в котором рейтинг Doing Business используется в качестве фундамента в том смысле, что первые 58 стран рейтинга попадают в исходную матрицу, приведенную в таблице 2, с порядковыми номерами, соответствующими их местам в последнем рейтинге за 2020 год. Матрица исходных данных формировалась так, чтобы к нее попали все страны «большой семерки», Россия и Китай. Соответственно, в последнем рейтинге Doing Business 58 место занимает Италия, которая «замыкает» список стран из обязательного перечня. Всего анализ распространяется на 55 стран (из анализа исключены Гонконг, Тайвань и Косово, занимающие в рейтинге соответственно 3, 15 и 57 места). Эти же страны включаются в исходную таблицу с номерами, соответствующими занятым ими местам во всех других рейтингах (Всемирный индекс счастья New Economic Foundation приводится по последнему исследованию за 2016 год; во всех остальных случаях – данные рейтингов за 2019 год).

Б. Места, занятые странами в каждом из рейтингов и представленные в **таблице 2**, выражаются в процентах от общего числа стран – участниц этого рейтинга. Такая процедура необходима потому, что практически все рейтинги по числу стран-участниц по разным причинам отличаются друг от друга. Иногда такие отличия исчезающе малы, а в ряде случаев весьма существенны и, например, 20 место в рейтинге Doing Business из 190 стран не эквивалентно 20 месту в рейтинге стран по уровню процветания, включающему 167 стран.

В. Определяются парные коэффициенты корреляции, характеризующие взаимосвязь позиций различных стран во всех рассматриваемых рейтингах. Соответствующие результаты расчетов, основанные на скорректированных с учетом различий рейтингов по числу стран-участниц данных таблицы 2, приводятся в **таблице 3** в форме матрицы парных коэффициентов корреляции. Статистическая значимость корреляционной связи проверяется с помощью таблиц критических значений корреляции Пирсона для уровня значимости, равного 0,01, и числа степеней свободы, соответствующему объему выборки ($k = n - 2$, где k – число степеней свободы, n – объем выборки). На основе матрицы парных коэффициентов корреляции дается содержательная интерпретация полученных результатов.

Проанализируем полученные результаты. Поскольку инвестиции в одновременное продвижение вперед в большом количестве рейтингов в любом случае приведет к распылению ограниченных ресурсов, целесообразно выявить те из них, которые в наибольшей степени способствуют улучшению международной репутации страны и повышению ее конкурентоспособности.

Так, из данных таблицы 3 следует, что рейтинги Doing Business и - Всемирного индекса счастья, определяемого по методике, разработанной британским исследовательским центром New Economic Foundation, «выбиваются» из общего ряда других рейтингов.

Причем, как свидетельствуют данные рассматриваемой таблицы, корреляционная связь Всемирного индекса счастья со всеми остальными рейтингами является несущественной, что подтверждается анализом соотношения фактических ($r_ф$) и критических ($r_{кр}$) значений коэффициентов корреляции Пирсона, определенных для уровня значимости 0,01 и степеней свободы, определяемого объемом выборки (в данном случае $r_ф < r_{кр}$ для любого парного коэффициента кор-

Таблица 2. Данные о позициях стран в различных рейтингах

Data chart 2. Data on the positions of countries in various ratings

Страна	Порядковые номера рассматриваемых рейтингов*										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Место из 190 стран	Место из 141 страны	Место из 189 стран	Место из 167 стран	Место из 149 стран	Место из 231 стран	Место из 113 стран	Место из 180 стран	Место из 156 стран	Место из 140 стран	Место из 162 стран
Новая Зеландия	1	19	14	7	7	30	7	2	8	38	11
Сингапур	2	1	9	16	27	3	13	4	34	-	66
Дания	4	10	11	1	2	16	1	1	2	32	1
Южная Корея	5	13	22	29	23	31	20	39	54	80	18
США	6	2	15	18	26	11	19	24	19	108	35
Грузия	7	74	70	53	56	107	38	46	119	40	73
Великобритания	8	9	15	11	13	24	11	15	15	34	13
Норвегия	9	17	1	2	1	10	2	7	3	12	8
Швеция	10	8	8	4	5	18	4	5	7	61	2
Литва	11	39	34	33	32	39	-	37	42	107	32
Малайзия	12	27	61	41	46	45	53	53	80	46	68
Маврикий	13	52	66	44	44	62	-	56	57	63	105
Австралия	14	16	6	17	12	19	10	12	11	105	38
ОАЭ	16	25	35	40	61	6	32	21	21	-	65
Северная Македония	17	82	82	54	67	85	57	111	84	90	70
Эстония	18	31	30	21	25	38	12	18	55	118	10
Латвия	19	41	39	35	36	47	-	47	53	121	24
Финляндия	20	11	12	5	4	16	3	3	1	37	3
Таиланд	21	40	77	66	72	75	71	105	52	9	40
Германия	22	7	4	8	8	17	6	9	17	49	6
Канада	23	14	13	14	9	21	9	14	9	85	20
Ирландия	24	24	3	12	14	4	-	19	16	48	19
Казахстан	25	55	50	68	69	54	64	114	60	114	77
Исландия	26	26	6	10	6	12	-	11	4	39	14
Австрия	27	21	20	13	20	14	8	13	10	43	5
Россия	28	43	49	74	62	56	89	144	68	116	55
Япония	29	6	19	19	10	26	14	20	58	58	15
Испания	30	23	25	25	17	32	23	33	30	15	21
Китай	31	28	85	57	89	77	75	81	93	72	39
Франция	32	15	26	23	15	25	18	23	24	44	4
Турция	33	61	59	91	71	53	101	92	79	68	79
Азербайджан	34	58	87	92	-	78	-	126	90	-	59
Израиль	35	20	22	31	31	33	-	36	13	54	49
Швейцария	36	5	2	3	3	8	-	6	6	24	17
Словения	37	35	24	27	21	37	26	38	44	82	12
Руанда	38	100	157	106	110	171	-	54	152	111	126
Португалия	39	34	40	26	18	41	21	31	66	79	26
Польша	40	37	32	36	33	46	25	43	40	62	29
Чехия	41	32	26	28	24	34	17	45	20	64	7
Нидерланды	42	4	10	6	11	13	5	8	5	18	9
Бахрейн	43	45	45	58	-	23	-	78	37	-	76
Сербия	44	72	63	52	53	84	76	91	70	52	44
Словакия	45	42	36	32	35	40	-	59	38	59	27
Бельгия	46	22	17	22	19	20	15	17	18	87	16
Армения	47	69	81	61	59	114	-	77	116	73	75
Молдова	48	86	107	81	70	130	78	120	71	-	37
Беларусь	49	-	50	73	48	70	65	67	81	102	23
Черногория	50	73	52	50	58	69	-	68	73	78	87
Хорватия	51	63	46	45	38	55	35	63	75	47	22
Венгрия	52	47	43	46	39	48	50	70	62	69	25
Марокко	53	74	121	100	82	120	67	84	89	33	72
Кипр	54	44	31	34	28	36	-	42	49	41	61
Румыния	55	51	52	47	45	52	27	71	48	55	42
Кения	56	95	147	113	109	156	95	138	121	83	125
Италия	58	30	29	30	22	28	31	52	36	60	30

реляции, включающего Всемирный индекс счастья). Методика его определения принципиально не учитывает экономические показатели стран и нацелена на то, чтобы показать, что «не в деньгах счастье». Так, первая десятка этого рейтинга (Коста-Рика, Мексика, Колумбия, Вануату, Вьетнам, Панама, Никарагуа, Бангладеш, Таиланд, Эквадор) не включает ни одной страны, входящей, например, в Топ-60 рейтинга стран по уровню человеческого развития. Однако без необходимых ресурсов добиться значительной активной продолжительности жизни и решить экологические проблемы не представляется возможным. Именно поэтому методология определения Всемирного индекса счастья остается уязвимой для критики.

Примечание к таблице 2. Порядковые номера рассматриваемых рейтингов: 1 – Doing business; 2 - Уровень глобальной конкурентоспособности; 3 - Индекс человеческого развития; 4- Уровень процветания; 5- Уровень социального развития; 6- Размер душевого валового внутреннего продукта по паритету покупательной способности; 7 - Индекс верховенства закона; 8- Уровень восприятия коррупции; 9 - Уровень счастья, определяемый по методике UN Sustainable Development Solutions Network; 10 - Всемирный индекс счастья New Economic Foundation; 11 - Индекс устойчивого развития.

Таблица 3. Матрица парных коэффициентов корреляции; критические значения коэффициентов корреляции Пирсона при уровне значимости, равном 0,01 / заданное число степеней свободы

Data chart 3. Matrix of paired correlation coefficients; critical values of Pearson correlation coefficients at a significance level equal to 0.01 / given number of degrees of freedom

Порядковые номера рассматриваемых рейтингов		Критические значения коэффициентов корреляции Пирсона при уровне значимости, равном 0,01 / число степеней свободы										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Парные коэффициенты корреляции	1	1	0,354/ 52	0,351/ 53	0,351/ 53	0,358/ 51	0,351/ 53	0,408/ 39	0,351/ 53	0,351/ 53	0,368/ 48	0,351/ 53
	2	0,49	1	0,354/ 52	0,354/ 52	0,358/ 51	0,354/ 52	0,408/ 39	0,354/ 52	0,354/ 52	0,368/ 48	0,354/ 52
	3	0,39	0,87	1	0,351/ 53	0,358/ 51	0,351/ 53	0,408/ 39	0,354/ 52	0,351/ 53	0,368/ 48	0,351/ 53
	4	0,46	0,86	0,92	1	0,358/ 51	0,351/ 53	0,408/ 39	0,351/ 53	0,351/ 53	0,368/48	0,351/ 53
	5	0,33	0,82	0,92	0,95	1	0,358/ 51	0,408/ 39	0,358/ 51	0,358/ 51	0,368/ 48	0,358/ 51
	6	0,39	0,89	0,95	0,86	0,85	1	0,408/ 39	0,351/ 53	0,351/ 53	0,368/ 48	0,351/ 53
	7	0,36	0,76	0,83	0,93	0,93	0,78	1	0,408/ 39	0,408/ 39	0,408/ 39	0,408/ 39
	8	0,44	0,77	0,76	0,87	0,82	0,71	0,93	1	0,351/ 53	0,368/ 48	0,351/ 53
	9	0,34	0,83	0,88	0,85	0,85	0,89	0,79	0,70	1	0,368/ 48	0,351/ 53
	10	- 0,01	0,28	0,23	0,31	0,32	0,23	0,22	0,31	0,34	1	0,368/ 48
	11	0,20	0,72	0,75	0,76	0,81	0,68	0,83	0,60	0,72	0,31	1

Примечание. Например, парный коэффициент корреляции между рейтингами Doing Business (№ 1) и уровня социального развития (№ 5) равен 0,33, критическое значение коэффициента корреляции Пирсона - 0,358 (оба параметра выделены жирным подчеркнутым курсивом). Поскольку в рассматриваемом случае критическое значение коэффициента корреляции превышает фактическое, такую корреляционную взаимосвязь нельзя признать существенной.

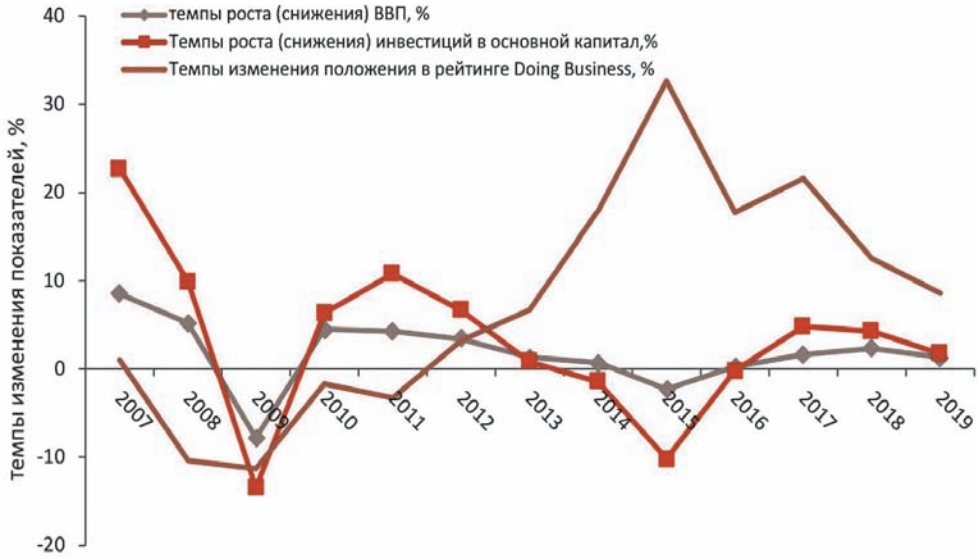
Что же касается рейтинга Doing Business, то гипотеза о несущественности коэффициента корреляции получила подтверждение примерно в 50 % случаев (взаимосвязь с рейтингами №№ 5, 7, 9, 10, 11). В остальных случаях рассматриваемую гипотезу следует отклонить. Однако на данную проблему целесообразно посмотреть не только с точки зрения существенности полученных коэффициентов корреляции, но и с позиций оценки так называемой «силы корреляционной связи», для которой применяется известная шкала Чеддока. В таблице 4 такая оценка представлена применительно к рейтингу Doing Business и ко всем остальным рейтингам за исключением рейтингов Doing Business и Всемирного индекса счастья.

Сила корреляционной связи между всеми другими страновыми рейтингами является высокой, а сила связи с ними рейтинга Doing Business – слабой.

Изучим **рисунок 1**, где приводятся результаты сопоставления данных периода уверенного продвижения России в рассматриваемом рейтинге с публи-

Рисунок 1. Сопоставление динамики изменения положения России в рейтинге Doing Business с динамикой темпов роста ВВП и инвестиций в основной капитал

Fig. 1. Comparison of the dynamics of Russia's position in the Doing Business rating with the dynamics of GDP growth and investment in fixed assets



куемыми Росстатом ключевыми показателями экономического развития.

Характер этих графиков существенно отличается. Показательно, что динамика изменения положения России в рейтинге Doing Business и, например, динамика темпов роста ВВП характеризуются слабой отрицательной корреляцией (r = - 0,185)[15], которая оказывается несущественной при сопоставлении с критическим значением коэффициента корреляции Пирсона даже при уровне значимости 0,1 и количестве степеней свободы, определяемом с учетом числа лет наблюдений и для рассматриваемого случая равном 11 (этот же вывод справедлив и для коэффициента корреляции, характеризующего взаимосвязь динамики рейтинга Doing Business и объема инвестиций в основной капитал и составляющего -0,316).

Но сам факт, что даже эта несущественная корреляция представляется отрицательной (то есть, лишенной возможности какой-либо содержательной интерпретации), является дополнительным аргументом в пользу подтверждения сформулированной ранее гипотезы о том, что избыточная концентрация внимания на улучшении позиций России в рейтинге Doing Business лишь создает иллюзию успеха проводимых реформ и отвлекает ресурсы от более важных целей, достижение которых способствует реальному повышению стратегической конкурентоспособности страны. При всех нюансах и недостатках методик составления большинства рейтингов следует признать, что они нацелены на измерение конкретных результатов, а рейтинг Doing Business – преимущественно на совершенствование процедур, которое может реализовываться достаточно формально, «на бумаге», и не иметь прямой связи с действительными экономическими достижениями, что и подтверждается данными рисунка 1 и результатами определения соответствующих коэффициентов корреляции. Это не означает, что о продвижении вперед в этом рейтинге следует забыть, но для отнесения его к «флагманским» достаточных оснований нет. Данный рейтинг представляет определенный интерес с точки зрения рекомендаций для России, но концентрировать внимание на конкретных местах не имеет смысла.

Такой логики мы будем придерживаться и в дальнейшем анализе, разделив по его результатам все рассматриваемые рейтинги на две группы. В одну из них войдут рейтинги, место в которых имеет значение для реальной, а не формальной, оценки достижений России в сопоставлении с другими странами и влияет на ее международную репутацию. Здесь важно добиться эффективного взаимодействия с разработчиками подобных рейтингов и участвовать в работе по совершенствованию методологии их составления. В другой группе окажутся рейтинги, которые представляют интерес лишь с точки зрения анализа рекомендаций их авторов в части диагностики проблем, свойственных России, и механизмов их решения, но информация о том месте, которое они ей отводят в своих ранжированных рядах, будет второстепенной.

С учетом изложенного перейдем к рассмотрению содержательного рейтинга стран по уровню глобальной конкурентоспособности, детали методологии составления которого приведены в годовом отчете Всемирного экономического форума 2020 под редакцией его президента Клауса Шваба [The Global Competitiveness Report, 2019]. Следует отметить глубокую проработку проблематики влияния экономического роста на глобальную конкурентоспособность, отражающую принципиальную позицию авторов рейтинга, заключающуюся в том, что именно достижения разных стран мира в сфере экономики являются важнейшим фактором, позволяющим им занять достойное место в рассматриваемом рейтинге.

Следует принять во внимание: речь в данном случае идет не только о конкурентоспособности национальных экономик, но и глобальной конкурентоспособности стран в целом. Непредвзятый анализ структуры рейтинга показывает, что в нем практически отсутствуют индикаторы, содержащие объективную информацию об обеспечении национальной безопасности, а индикаторы, соответствующие утвержденным ООН целям устойчивого развития, представлены лишь частично. Не учитывается в перечне рассмотренных показателей и оценка степени влияния стран на мировую политику и экономику. И тогда, в рамках существенно усеченного перечня показателей глобальной конкурентоспособности, легко объяснить почему, например, Люксембург занимает в рейтинге 18 место, а Китай – 28.

Представляется, что в рассматриваемом рейтинге обязательно должно найтись место учету таких критериев, как наличие у страны статуса постоянного члена совета безопасности ООН, а также членство в «Большой двадцатке» (G20). «Большую семерку» (G7) в этом контексте мы не упоминаем по двум причинам: все ее члены входят в G20, а влияние стран «Большой семерки» на глобальные процессы имеет выраженную тенденцию к снижению. Характерно, что ряд стран – членов престижного клуба G20 (Турция, Индия, Бразилия, Аргентина) не входят даже в Топ–60 стран, представленных в рейтинге глобальной конкурентоспособности.

Важным направлением совершенствования рассматриваемого рейтинга может (и, на наш взгляд, должно) стать дополнение четырех традиционных

15 При определении корреляционной связи учитывался лаг между показателями рейтинга Doing Business и показателями динамики ВВП продолжительностью один год. Показателю изменения в рейтинге, например, за 2010 год соответствовал показатель темпов изменения ВВП за 2011 год. В этом есть своя экономическая логика: именно улучшение положения в рейтинге должно способствовать росту ВВП и объему инвестиций, а не наоборот. Однако расчеты, выполненные без учета лага и с его величиной больше единицы, не внесли никаких принципиальных изменений в полученные результаты.

Таблица 4. Оценка «силы корреляционной связи» рейтингу Doing Business с другими рейтингами

Data chart 4. Evaluation of 'correlation strength' for Doing Business rating with other ratings

Значение коэффициента корреляции	Интерпретация силы корреляционной связи по шкале Чеддока		
	Исходная шкала	Сила корреляционной связи (доля случаев в %)	
		Рейтинга Doing Business с другими рейтингами	Всех рейтингов между собой (за исключением Doing Business и Всемирного индекса счастья)
От 0 до 0,3	Очень слабая	18,2	0
От 0,3 до 0,5	Слабая	81,2	0
От 0,5 до 0,7	Средняя	0	8,1
От 0,7 до 0,9	Высокая	0	75,7
От 0,9 до 1	Очень высокая	0	16,2

блоков показателей (благоприятные условия, человеческий капитал, рынки и инновационная экосистема), отмеченных в таблице 2 и составляющих основу рейтинга в настоящее время по меньшей мере двумя новыми блоками показателей, позволяющих учитывать имеющийся у разных стран потенциал в области обеспечения национальной безопасности и степень их влияния на формирование глобальной повестки дня.

В частности, в соответствии с действующей Стратегией национальной безопасности Российской Федерации[16], к основным показателям, подлежащим учету при оценке состояния национальной безопасности, относятся:

- удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств;
- доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах;
- ожидаемая продолжительность жизни;
- валовой внутренний продукт на душу населения;
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10 процентов наиболее обеспеченного населения и 10 процентов наименее обеспеченного населения);
- уровень инфляции;
- уровень безработицы;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий и образования;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на культуру;
- доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам.

Аналогичные показатели представляют значительный интерес не только для России, но и для других стран и их учет при определении уровня глобальной конкурентоспособности (за исключением экономических показателей, уже включенных в методику рейтингования) мог бы содержательно дополнить как сами результаты расчетов, так и следующие из них выводы [Сенчагов, Иванов, 2015].

Рейтинг стран по уровню глобальной конкурентоспособности является одним из наиболее содержательных, и для России значительно важнее улучшение позиции в нем (в последнем рейтинге – 43 место), нежели в рассмотренном ранее рейтинге Doing Business.

Особое место в ряду рейтингов, приведенных ранее в таблице 2, занимают индекс верховенства закона и уровень восприятия коррупции, результаты которых имеют очень высокую корреляцию между собой (**таблица 4**), а методики составления во многом аналогичны и опираются на глобальные опросы экспертов. Представляется, для выявления и устранения недостатков российской практики правоприменения и анализа рекомендаций по противодействию коррупции Группы государств по борьбе с коррупцией [Анализ выполнения…, 2019], отмеченные рейтинги представляют существенный интерес. Такие рекомендации, в частности, касаются необходимости устранения конфликта интересов на различных уровнях власти, введения реальной ответственности за недостоверное или неполное предоставление сведений о доходах и имуществе парламентариев и судей, повышения прозрачности системы найма государственных служащих, в том числе судей и прокуроров.

Но с точки зрения качества межстрановых сопоставлений, рассматриваемых в настоящей статье, объективность этих рейтингов вызывает большие сомнения. В них, например, практически не получили позитивной оценки предпринимаемые в последнее время усилия по повышению открытости и прозрачности деятельности государственных органов. Или другой пример. В ранжированном ряду стран по «Индексу восприятия коррупции» за 2019 год, определяемому по методологии Transparency International, Россия занимает 144 место из 180 стран и уступает Украине 15 позиций. Безусловно, несмотря на определенные результаты реализации антикоррупционной политики, в России еще многое предстоит сделать, но, принимая во внимание общеизвестные факты тотальной коррупции на Украине, можно констатировать, что рассматриваемые результаты рейтингования изначально политизированы и не являются адекватным источником информации для сравнительных оценок.

Перейдем далее к сравнительному анализу применения таких рейтингов как индекс человеческого развития; уровень процветания и уровень социаль-

16 http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391

ного развития. Они также имеют очень высокую корреляцию между собой (все парные коэффициенты корреляции превышают 0,9) и поэтому достаточно логично включить в пул приоритетных один из этих рейтингов. Представляется, что наиболее проработанным и, в известной степени, респектабельным из них является индекс человеческого развития, основной вклад в разработку которого внесли пакистанский экономист Махбуб уль Хак и лауреат нобелевской премии по экономике индийский экономист Амартия Сен. Данный индекс публикуется ПРООН уже в течение 30 лет, в то время как рейтинг уровня процветания – с 2006 года, а рейтинг уровня социального развития – лишь с 2013 года.

Следует отметить и наличие очень высокого коэффициента корреляции индекса человеческого развития с рейтингом стран по размеру душевого ВВП по паритету покупательной способности – 0,95 (таблица 4). Показатель душевого валового национального дохода по ППС, тесно связанный с аналогичным показателем ВВП, является существенной частью методики определения индекса человеческого развития. Напомним, что валовый национальный доход отличается от валового внутреннего продукта тем, что при его определении не учитывается рыночная стоимость товаров и услуг, предназначенных для конечного потребления и произведенных нерезидентами на территории страны, и, наоборот, учитывается рыночная стоимость конечных товаров и услуг, произведенных резидентами за пределами страны. Именно рейтинг стран по индексу человеческого развития можно рассматривать в качестве одного из приоритетных, вхождение в обойму лидеров по которому должно стать предметом постоянного внимания.

Это не означает, что методику определения индекса человеческого развития следует признать канонической и не нуждающейся в совершенствовании. По крайней мере, *на три аспекта такого совершенствования целесообразно обратить внимание*.

1. Показатели валового национального дохода и валового внутреннего продукта постепенно утрачивают роль объективного индикатора экономического роста. Более того, понятие «рост» вступает в определенное противоречие с понятием «развитие». Причем, данный тезис практически отражает консенсус, достигнутый в профессиональном сообществе. Например, в работах В.А. Мау неоднократно отмечалось, что номинальные темпы роста ВВП перестали быть однозначным критерием успеха или неуспеха экономики [Мау, 2019; Идрисов, Мау, Божечкова, 2017]. Да и методика его расчета, приводимая практически в любом учебнике экономики, далеко не всегда соответствует реалиям современной жизни. Так, если посмотреть на ожидаемые расходы по ликвидации последствий недавней аварии в Красноярском крае, из-за которой в реки и почву попало больше 20 тысяч тонн дизельного топлива, то формально они увеличат ВВП, но в действительности ни о каком вкладе в экономический рост речь в данном случае не идет. К настоящему моменту объективная альтернатива показателю ВВП еще не найдена, но направление поиска, суть которого заключается в осознании, что рост благосостояния важнее номинальных темпов роста ВВП, уже не вызывает сомнений.

2. Включаемый в методику определения индекса человеческого развития индекс образования ориентирован прежде всего на учет средней продолжительности обучения детей школьного возраста и взрослого населения, но информации о качестве образования он не содержит. Между тем, возможность учиться в течение достаточно длительного периода времени не всегда свидетельствует, что люди, получившие образование, обладают достаточными компетенциями и чувствуют себя конкурентоспособными в современном динамично меняющемся мире. Поэтому методика определения индекса образования нуждается в совершенствовании с точки зрения сравнительного анализа качества образования в разных странах мира. Здесь целесообразно учитывать такие показатели, как удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме товаров, работ и услуг, пользующихся платежеспособным спросом, а также включаемые в определяемый компанией Pearson с 2012 года индекс эффективности национальных систем образования (Global Index of Cognitive Skills and Educational Attainment)[17] показатели когнитивных навыков: качество чтения и понимания текстов, математического и естественнонаучного образования, оценка международных достижений учащихся.

3. В действующую методику определения индекса человеческого развития не интегрированы положения доклада ПРООН за 2010 год, в котором понятие «развитие человека» было содержательно дополнено. Суть дополнений: репрезентативная оценка такого развития практически невозможна без учета реальных свобод человека, расширения его прав и возможностей и обеспечения социальной справедливости.

Дальнейшее совершенствование рейтинга стран по уровню человеческого развития по трем перечисленным направлениям с большой степенью вероятности приведет к тому, что рейтингование по уровню счастья, осуществляемое международной программой «Сеть решений устойчивого развития» при ООН утратит самостоятельное значение. Действительно, даже без включения рассмотренных дополнений в методику определения индекса человеческого развития, коэффициент его корреляции с рейтингом уровня счастья составляет 0,88 (таблица 4), а в случае их учета должен весьма существенно превысить отметку 0,9, которая по шкале Чеддока (таблица 5) характеризует «очень высокую» степень взаимосвязи. Основанием для подобного вывода служит анализ структуры этих рейтингов, которые в этом случае будут принципиально отличаться друг от друга только наличием показателей доступности и качества образования в методике определения индекса человеческого развития.

17 http://thelearningcurve.pearson.com/

Помимо заслуживающих особого внимания рейтингов стран по уровню глобальной конкурентоспособности и индексу человеческого развития, важное значение имеет и рейтингование по индексу устойчивого развития. С учетом появления новых глобальных вызовов и угроз, формой проявления которых стала пандемия коронавируса, роль этого рейтинга и его влияние на принятие экономических и политических решений будет только увеличиваться.

Семнадцать целей устойчивого развития

Идея определения индекса устойчивого развития заключается в оценке степени достижения разными странами 17 целей устойчивого развития (ЦУР), утвержденных ООН[18]. Для этого используется 162 ключевых индикатора, а сами цели считаются равнозначными [Sustainable Development Report, 2019].

Несмотря на то, что этот рейтинг можно считать наиболее полным исследованием, характеризующим степень достижения странами 17 целей устойчивого развития ООН, методология его составления также нуждается в совершенствовании. Для того, чтобы обосновать этот тезис, обратим внимание на следующие результаты, заслуживающие критического осмысления.

Среди стран ОЭСР ЦУР № 3 «Здоровье и благополучие» считается полностью достигнутой только в семи странах (Австралия, Ирландия, Израиль, Италия, Люксембург, Швеция, Норвегия – находятся в так называемой «зеленой зоне» – таблица 2). Для расчета степени достижения данной ЦУР используются девять различных показателей: уровень заболеваемость туберкулезом, уровень детской смертности, ожидаемая продолжительность жизни, уровень смертности на дорогах и ряд других. Однако, как стало очевидно в ходе пандемии коронавирусной инфекции, не у всех стран, имеющих высокие показатели по данной ЦУР, система здравоохранения оказалась готова к резкому росту заболеваемости. В частности, у Италии наблюдалась острая нехватка медицинского персонала, палат интенсивной терапии, койко-мест в больницах. Спорная, получившая негативные оценки профессионалов, модель «пассивного реагирования» на ухудшение эпидемиологической обстановки была использована в Швеции. А это означает, что приведенный перечень индикаторов для данной ЦУР не является исчерпывающим, и должен быть существенно дополнен, отражая, среди прочего, готовность систем здравоохранения стран к глобальным эпидемиям.

Для определения степени достижения ЦУР № 1 «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах» используются два показателя: доли населения, проживающего менее чем на 1,6 долл./день и на 3,2 долл./день. Цель считается достигнутой, если в данные категории попадает менее двух процентов населения. Для стран ОЭСР дополнительно определяется такой показатель относительной бедности, как доля населения, доходы которого ниже половины медианного дохода для всего населения. Отметим, что данный показатель, с точки зрения авторов, в большей степени иллюстрирует бедность, однако отсутствие структурированных данных не позволяет рассчитывать его по всей совокупности стран. Парадоксальность полученных при составлении рейтинга результатов состоит в следующем: с одной стороны, среди всех целей устойчивого развития в нашей стране (как и в некоторых странах – бывших республиках СССР: Туркменистане, Украине, Молдове) достигнута только эта. С другой стороны, в Италии, Японии, Южной Корее, Канаде, Польше, Испании цель по ликвидации нищеты достигнута не в полном объеме.

В России действительно на 3,2 доллара в день проживает совсем небольшая часть населения. Но ликвидация крайней нищеты – лишь одно из условий, которые ставит ООН для достижения ЦУР №1. Наряду с этим ООН ставится задача к 2030 году сокращения вдвое числа лиц, живущих в бедности во всех ее проявлениях в соответствии с национальными стандартами[19]. По российской методологии к бедным принято относить лиц, с доходами ниже величины прожиточного минимума, установленного на национальном уровне. По данным Госкомстата[20], в 2019 году в Российской Федерации доля такого населения составила 12,3 %, а доля населения, имеющего доходы ниже медианного среднедушевого денежного дохода – 50 %. Таким образом, можно констатировать, что представленный в рейтинге перечень индикаторов по достижению ЦУР № 1 необходимо существенно дополнить для получения более объективной картины по ликвидации нищеты во всех ее проявлениях.

Достаточно противоречивым выглядит и стопроцентное достижение Украиной ЦУР № 10 «Сокращение неравенства внутри стран и между ними», практически единственной среди стран Восточной Европы и Центральной Азии. При этом коэффициент Джини, на котором базируется оценка достижения ЦУР № 10, на Украине находится на уровне таких стран как Финляндия, Дания, Норвегия, являясь одним из самым низких в Европе. Полученное значение коэффициента Джини, по всей видимости, объясняется низким качеством статистических данных по доходам беднейших и богатейших слоев населения, а также наличием значительного сектора «теневой экономики», показатели которого не учитываются при проведении подобных расчетов. Украинский экономист Александр Охрименко оценил данные о том, что страна находится в числе европейских лидеров по снижению дифференциации

18 https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/

19 https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/

20 https://www.gks.ru/sdg/data/goal1

доходов так: «Это большая победа тех, кто умеет делать рейтинги»[21].

Для определения степени достижения ЦУР № 12 «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства» используются в основном индикаторы, характеризующие выбросы опасных веществ в результате производственной деятельности, количество электронного мусора, объем твердых бытовых отходов, в том числе не подвергшихся вторичной переработке. Как и в рассмотренных выше примерах, используемые индикаторы далеки от комплексного охвата достижения ЦУР № 12. В отличие от акцентов, имеющих место в документах ООН, индикаторы рейтинга в рамках ЦУР «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства», пока не принимают во внимание необходимость уменьшения потерь продовольствия, совершенствования процедур проведения государственных закупок в контексте достижения данной ЦУР, повышения эффективности использования природных ресурсов и прочее. Достижению данной ЦУР могло бы способствовать также развитие рынка производства и потребления экологически чистых продуктов питания. Одним из существенных индикаторов ответственного подхода страны и ее населения к реализации ЦУР № 12 является уровень развития экономики совместного потребления. Одним из безусловных лидеров в данном направлении является Исландия. Также в Топ–10 из европейских стран вошли Мальта, Хорватия, Черногория, Дания, Ирландия. В индексе SDG, напротив, данные страны, за исключением Хорватии и Черногории, попадают в «красную зону» по уровню достижения ЦУР № 12.

На сегодняшний день разработка национальных показателей по достижению ЦУР не скоординирована на международном уровне как по количеству, так и по содержанию показателей. Например, в Бельгии используется 39 показателей, в Канаде – 244, а в российском проекте перечня показателей ЦУР 2020 предусмотрено 156 показателей[22].

Направления совершенствования индекса устойчивого развития

Анализ результатов сопоставлений стран по индексу устойчивого развития свидетельствует о том, что к основным направлениям его совершенствования могут быть отнесены:

1. Повышение качества данных, используемых для составления рейтинга. При расчете индекса устойчивого развития за основу берутся преимущественно данные международных организаций, которые, при более детальном рассмотрении оказываются достаточно поверхностными. Кроме того, ввиду отсутствия актуальных данных, для расчета ряда показателей индекса устойчивого развития за 2019 год, используются данные за 2015 – 2016 годы, что, очевидно, не учитывает последние изменения, как глобальные, так и в отдельных странах, и снижает поэтому репрезентативность получаемых результатов[23].

2. Расширение перечня и унификация показателей, характеризующих степень достижения ЦУР. Несмотря на то, что в отчете по устойчивому развитию за 2019 год использовано 85 глобальных индикаторов по сравнению с 60 показателями за 2016 год, применяемый перечень показателей для отдельных ЦУР не является достаточным.

3. Группировка ЦУР и описывающих их достижение показателей в соответствии с ключевым положением теории устойчивого развития: экономические, социальные и экологические проблемы решаются в комплексе. Такой подход позволит в значительной степени устранить внутреннюю корреляцию между целями устойчивого развития внутри отмеченных групп (например, индикаторы достижения таких ЦУР как ликвидация нищеты и голода коррелируют между собой весьма существенно) и представить результаты рейтинга в форме, более удобной для межстрановых сопоставлений. Группировка ЦУР может быть следующей:

– ЦУР социальной направленности: ликвидация нищеты; голода; здоровье и благополучие; качественное образование; гендерное равенство; уменьшение неравенства;

– ЦУР экономической направленности – недорогостоящая и чистая энергия; достойная работа и экономический рост; индустриализация, инновации и современная инфраструктура;

– ЦУР экологической направленности - чистая вода и санитария; ответственное потребление и производство; борьба с изменениями климата; сохранение морских экосистем; сохранение экосистем суши;

– Междисциплинарные ЦУР – устойчивые города и населенные пункты; мир, правосудие и эффективные институты; партнерство в интересах устойчивого развития.

Заключение

Представленные в статье расчеты и анализ полученных на их основе результатов подтвердили правомерность гипотезы авторов о том, что отнесение рейтинга Doing Business к флагманским и повышенное внимание к улучшению позиций России в нем слабо связано с повышением глобальной конкурентоспособности страны и отвлекает ресурсы от достижения более значимых целей. В отличие от большинства рассмотренных рейтингов, ориентированных на измерение конкретных результатов, отражающих его специфику, Doing Business фокусирует внимание преимущественно на совершенствовании процедур. А оно может достигаться достаточно формально, «на бумаге», и не иметь

21 https://112.ua/mnenie/koefficient-dzhini-kak-ukraina-stala-liderom-po-imushhestvennomu-ravenstvu-426448.html

22 https://www.gks.ru/sdg/national

23 https://www.sustainabledevelopment.report/

прямой связи с реальными экономическими достижениями, что подтверждается отсутствием корреляции продвижения страны в этом рейтинге с динамикой ВВП и инвестиционной активности.

К наиболее значимым, приоритетным рейтингам, наглядно свидетельствующим о наличии конкретных достижений страны в проведении экономических реформ и росте ее международного авторитета, следует отнести Рейтинг глобальной конкурентоспособности, Индекс человеческого развития и Индекс устойчивого развития. Область практического применения этих рейтингов связана с решением двуединой задачи продвижения в Топ-20 и взаимодействия с ключевыми разработчиками по вопросу совершенствования методик их определения, в том числе и с использованием приведенных в настоящей статье рекомендаций.

Область практического применения таких рейтингов как Уровень процветания, Уровень социального развития, Индекс верховенства закона, Уровень восприятия коррупции, Уровень счастья и Всемирный индекс счастья отличается от области практического применения приоритетных рейтингов. Она заключается в содержательной интерпретации выводов, касающихся России, в особенности в части анализа выявленных недостатков и возможных путей их устранения. При этом в разработке специальных мер, обеспечивающих позитивную динамику продвижения страны в этих рейтингах, нет необходимости, в особенности, с учетом высокой корреляции большинства из них с приоритетными рейтингами.

Литература

Анализ выполнения Россией рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по внедрению международных стандартов. IV раунд. / Под ред. И.В. Шуманова. М.: Транспеpенси Интернешнл Россия, 2019. 145 с.

Барабашев А.Г., Макаров А.А., Макаров И.А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2019. № 2. С. 7–38.

Идрисов Г.И., Мау В.А., Божечкова А.В. В поисках новой модели роста. *Вопросы экономики.* 2017. № 12, С. 5 – 23.

Мау В.А. Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018-2019 гг. *Вопросы экономики.* 2019. № 3. С. 5 – 28.

Реальное богатство народов: пути к развитию человека. Доклад о развитии человека, 2010, 20-е, юбилейное издание. / Пер. с англ. опубликовано для ПРООН. М., Издательство «Весь Мир», 2010. 244 с.

Сенчагов В., Иванов Е. Структура механизма современного мониторинга экономической безопасности России. М.; Институт экономики РАН, Центр финансовых исследований. 2015. 46 с.

Bucher S. The Global Competitiveness Index as an Indicator of Sustainable Development. *Herald of the Russian Academy of Sciences.* 2018. Vol. 88: 1, P. 44–57.

Doshi R, Kelley J, Simmons B.A. The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior. *Cambridge University Press (CUP) in International Organization.* 2019. Vol. 73. P. 611-643.

McCormack G. Why 'Doing Business' with the World Bank May Be Bad for You. *European Business Organization Law Review*. 2018. № 19. P. 649-676.

Sustainable Development Report 2019. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN). 2019. 478 p.

The Global Competitiveness Report, 2019. Editor by Klaus Schwab. World Economic Forum, 2020. 666 p.

Zarghami E., Fatourehchi D. Comparative analysis of rating systems in developing and developed countries: A systematic review and a future agenda towards a region-based sustainability assessment. *Journal of Cleaner Production*. V. 254.

References

Analysis of Russia's implementation of international standards according to the recommendations of Group of States Against Corruption, GRECO. Round 4. / Ed. by Shumanov I. V. M.: Transparency International Russia. 2019. 145 p. In Russian

Barabashev A. G., Makarov A. A., Makarov I. A. On the improvement of indicative quality assessment of public administration. *Voprosi gosudarstvennogo upravleniya.* 2019. № 2. P. 7–38. In Russian

Bucher S. The Global Competitiveness Index as an Indicator of Sustainable Development. *Herald of the Russian Academy of Sciences.* 2018. Vol. 88: 1, P. 44–57. In English

Doshi R, Kelley J, Simmons B. A. The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior. *Cambridge University Press (CUP) in International Organization.* 2019. Vol. 73. P. 611-643. In English

Idrisov G. I., Mau V. A., Bozhechkova A. V. Searching for a New Growth Model. *Voprosy Ekonomiki.* 2017. № 12. P. 5 – 23. In Russian

Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. New York: Palgrave Macmillan, 2010. 244 p. In English

Mau V. A. National goals and model of economic growth: New in the Russian socio-economic policy of 2018-2019. *Voprosy Ekonomiki.* 2019. № 3. P. 5-28. In Russian

McCormack G. Why 'Doing Business' with the World Bank May Be Bad for You. *European Business Organization Law Review*. 2018. № 19. P. 649-676. In English

Senchagov V., Ivanov E. Structure of the mechanism for modern monitoring of Russia's economic security. M.: Institut ekonomiki RAN, Centr finansovyh issledovanij. 2015. 46 p. In Russian

Sustainable Development Report 2019. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN). 2019. 478 p. in English

The Global Competitiveness Report, 2019. Editor by Klaus Schwab. World Economic Forum, 2020. 666 p. In English

Zarghami E., Fatourehchi D. Comparative analysis of rating systems in developing and developed countries: A systematic review and a future agenda towards a region-based sustainability assessment. *Journal of Cleaner Production*. V. 254. In English

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-56-60

«За» и «против» проекта закона о многолетнем программировании научных исследований – механизма долгосрочного государственного регулирования НИОКР во Франции

ЕЛЕНА ВАСИЛЬЕВНА ПОНОМАРЕНКО, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой политэкономии Российского университета дружбы народов, директор Российско-французского центра ИГСУ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: elponomarenko@yandex.ru

ВИРЖИНИ ОДДО, Директор службы развития Дома Европы
Университет Лазурного берега (06103, Франция, Ницца, Кампус Вальроз, авеню Вальроз, 28). E-mail: virginie.oddo@unice.fr

Аннотация: Жесткая конкурентная борьба за инновации и таланты идет во всем мире. А талантливые компетентные кадры, как известно, формируются в высшем образовании и научных исследованиях. Конкурентоспособность страны сейчас зависит и от способности реализовать инновационный потенциал, и ответить на глобальные вызовы – экологические, социальные, эпидемиологические и т.п.

В этой связи представляется интересным опыт Франции, связанный с амбициозными целями европейского лидерства в сфере НИОКР, обновления механизма формирования внутри страны и привлечения талантливых исследователей, наращивания исследовательского потенциала, развития институциональных форм поддержки инноваций, привлечения государственных и частных инвестиций. Однако самое главное: для нас важен конкретный инструментарий для разрешения противоречий, накопившихся проблем во французском обществе по приданию динамизма процессам исследований и инноваций в целом. В настоящее время разгорелась жаркая дискуссия по обсуждению правительственного проекта Закона о многолетнем программировании научных исследований, ее результаты мы представляем в настоящей статье.

Ключевые слова: программный подход, научные исследования, высшее образование, закон о многолетнем программировании исследований, инновации, смешанное финансирование инновационных проектов, цифровые технологии, НИОКР

Статья поступила в редакцию 9 июля 2020 года.

Пономаренко Е.В., Оддо В. «За» и «против» проекта закона о многолетнем программировании научных исследований – механизма долгосрочного государственного регулирования НИОКР во Франции. *Государственная служба*. 2020. № 4. С. 56–60.

"Pros" and "cons" of the draft law on long-term programming of scientific research – a mechanism for long-term state regulation of R&D projects in France

ELENA V. PONOMARENKO, Dr. of Sci. (Economics), Professor, Head of political economy department of Peoples' Friendship University of Russia, Director of Russian-French Center of Education and Consultancy
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: elponomarenko@yandex.ru

VIRGINIE ODDO, Head of development department
Université Côte d'Azur (28 Avenue Valrose, Campus Valrose, Nice, France, 06103). E-mail: virginie.oddo@unice.fr

Abstract: There is a fierce competitive fight for innovation and talent all over the world. As we know, talented and competent personnel appear in higher education and scientific research. Now, the country's competitiveness depends both on its ability to realize the innovative potential, and on the ability to respond to global challenges – environmental, social, epidemiological, etc.

In this regard, the experience of France, associated with its ambitious goals, to take a leading position in the field of R&D, to update the formation mechanism within the country and attract talented researchers, to strengthen research potential, to develop institutional forms of support for innovation and to attract public and private investment, looks quite interesting. The most important thing for us is a specific toolkit for resolving the contradictions of accumulated problems in French society to develop the processes of research and innovation as a whole. At present, serious discussions are underway on the government's draft Law on the long-term programming of scientific research, and in this article, we present the results of these disputes.

Keywords: programmatic approach, scientific research, higher education, law on long-term programming of research, innovation, mixed financing for innovative projects, digital technologies, R&D

The article was received on July 9, 2020.

Ponomarenko E.V., Oddo V. "Pros" and "cons" of the draft law on long-term programming of scientific research – a mechanism for long-term state regulation of R&D projects in France. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 4. P. 56–60.

Increasing global competition for innovation and innovators

Science must find ways and tools to solve the problems facing humanity today because they will be useful for solving the challenges of the near and distant future. The issue here is about climate change, the use of new types of energy, energy-saving technologies, the preservation of biodiversity, food security, population migration, global public health, epidemiological crises, population aging, as well as promotion of digital technologies, Big Data management, and the development of artificial intelligence.

The creation and implementation of innovations depends on many factors. The point here is, firstly, how many human talents with creative thinking are in each country, how many innovators can pass from the development of a new idea to its implementation, and, secondly, how strongly the institutions for supporting and providing resources for innovation are developed. The level and condition of science and technology, the economic and social development of the country are unquestionably important, however, we agree with the classics – "cadres decide everything", but for our part we will add – with the support of institutions.

There is a competitive fight in the world for innovations and innovators, because in the end it is on them that the competitiveness of countries in the world economy depends. In developed countries, innovation support institutions are being introduced and steadily updated. In France, the necessary conditions have appeared for the application of a programmatic approach in the sphere for creating a mechanism for the long-term management of R&D.

Today, France is one of the leading countries in the field of research and innovation. Here are some of the most significant indicators of 2017-2019.[1]

1) ***France is ranked 9th among most innovative countries*** in the Bloomberg Innovation Index 2018, ***with South Korea in the 1st place and Sweden in the 2nd***.

The French Alternative Energies and Atomic Energy Commission (CEA) ranks first place in Europe and second in the ranking of the most innovative public organizations in the world of 2017 (Thomson Reuters rating).

Eighteen French universities ranked among the 100 most innovative universities in Europe (Thomson Reuters 2018 ranking).

France is ranked fourth place in the world for the number of Nobel Prize winners (the last was received in 2018 and awarded to physicist Gerard Moore) and second place in the world for the number of Fields Medalists (the highest award in the world in mathematics).

2) ***After Germany and Great Britain, France ranks 3rd in the number of researchers among the EU countries***.

More than 600 thousand people are involved in research activities (604,700 people), 58,000 post-graduate students (doctoral students); about 300,000 people (277,600) are professional researchers, and almost a third of them (27%) are women. Half of the researchers can devote up to 50% of their time to research in business companies.

3) France is ranked 4th in the world for ***patent applications to the European Patent Office***. Every year, 16,000 patent applications are filed to the bureau: 22% come from small and medium-sized enterprises, 57% from large companies. In 2018, over 2,250 patent applications were filed by government research institutions.

4) ***French Institutional research structures***. CNRS (National Centre for Scientific Research) ranks first place in the world ranking among European research institutes and second in the world (Nature Index 2017). There are 99 research infrastructures in the country.

With the support of government research programs for over 20 years, 2,400 companies have created more than 38,000 jobs and a capitalization of 12 billion euros.

5) ***Funding*** for research and development is 49.8 billion euros or 2.2% of GDP, which is lower than that of the leading countries.

R&D is carried out both in public and private structures. Most of the public research is carried out in universities and national research organizations; this includes 3200 own research and joint university units. These organizations are significant participants in international research programs; they have partners in more than 250 structures around the world: CNRS, Institut Pasteur, Cirad, INRA, INRIA, INSERM, CNES[2], as well as large research universities.

France is an attractive country for private research, which offers several incentive instruments, namely, a tax credit for research, direct assistance in financing private research and development, etc. France devotes almost 0.4% of GDP to government support for private research and development, and thus ranks second among the OECD countries.

The country has developed such technological research as the development of accelerometers used in airbags (CEA-Leti), production of smart cards (R. Moreno), ultra-low consumption electronic components (SOITEC - CEA), production of high-speed trains TGV, production of launch vehicles of the family Ariane, many computer data processing languages used around the world.

French research has also contributed to the emergence of many innovations in the medical sphere. Over the past 60 years, 127 international innovations have been presented at French hospital teaching centers.

1 Vers une loi de programmation pluriannuelle de la Recherche. URL: https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Recherche/91/7/dp-loi_programmation_1069917.pdf

2 CNRS (National Centre for Scientific Research), Institut Pasteur, (Pasteur Institute); Cirad (The French Agricultural Research Centre for International Development), INRA (National Institute of Agricultural Research), INRIA (The National Institute for Research in Computer Science and Automation), INSERM (the French National Institute of Health and Medical Research), CNES (The National Centre for Space Studies – French space agency)

Problems accumulated in the R&D sphere

Along with recognizing the achievements and implementing the developments in practice in the field R&D, in the last decade, French experts began to recognize some problems and concerns about the loss of dynamism in the promotion of French innovations in European and world markets. Many problems are related to underfunding of R&D, low incentives in scientific work, which is especially critical for young researchers.

The total expenditure on research carried out by both public and private entities is measured by the percentage of R&D expenditure to GDP, and in France, this share is about 2.2%.

As can be seen from **Diagram**, the highest proportion of R&D funding to GDP (almost 4%) is in Israel and South Korea, followed by Sweden, Japan, Austria, and Germany, with 3% of GDP. France, with its level of funding (2.2%), is inferior to the "leaders".

This fact pushes France away from the implementation of the Lisbon goals of achieving 3% of GDP allocated to scientific research, which European countries set themselves in 2000, to move towards a knowledge-based economy.

Both the government circles of the Republic and the scientific university community are working to solve this problem.

In 2017, after the appointment of new Government, the Minister of Higher Education, Research and Innovation of France, Frederic Vidal, initiated projects with a significant increase in the budget for scientific research. The state budget for R&D increased by 8% in two years. From the Big Investment Plan, 3.5 billion euros were allocated for cutting-edge (breakthrough) research and 4.6 billion euros for innovation technologies (development of artificial intelligence, the use of big data, nanotechnology, cybersecurity, etc.).

This decision was accompanied by defining the ***priority research programs*** using already allocated budgets, including those provided for in the Future Investment Plan-3 (PIA-3):

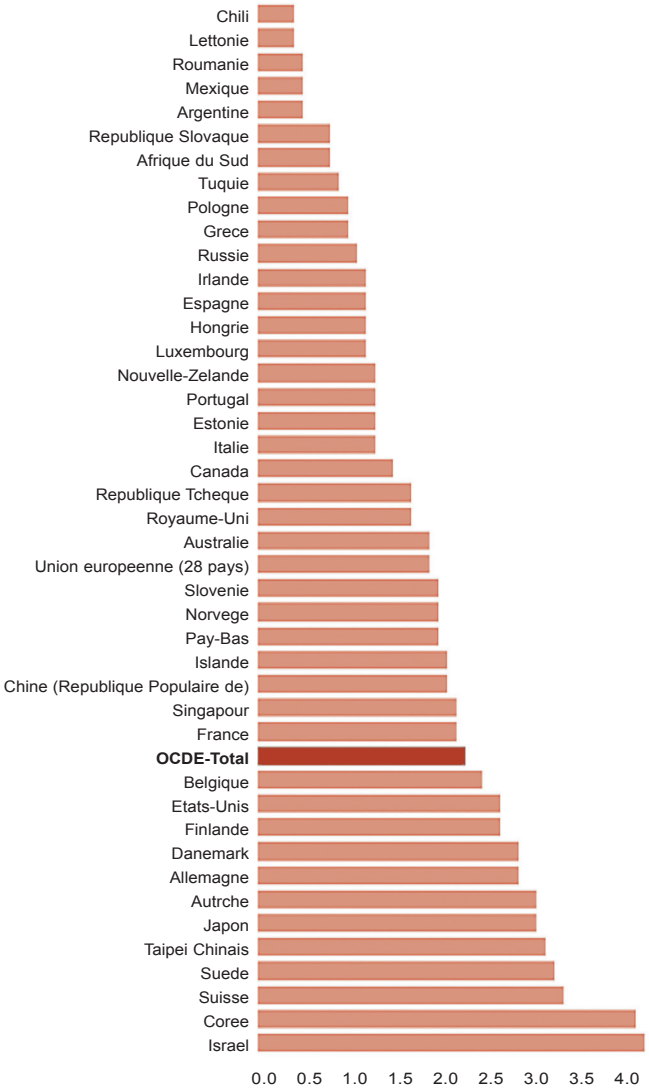
- Make Our Planet Great Again – over 60 million euros, led by CNRS;
- All for Humanity – 1 billion euros, including 665 million euros from state budget, led by INRIA;
- Alternative to chemicals in agriculture – 30 million euros, led by INRA;
- Tackling antimicrobial resistance – 40 million euros, led by INSERM.

The decision contributed to an increase in the budget (by 25 million euros per year) aimed at supporting laboratories, 20% of which are in the humanities and social sciences.

These government measures of 2017-2019 slightly improved the current situation, but do not solve the most acute problems of underfunding of scientific research, the instability of their provision in the long term, weak incentives, and low salaries for researchers. This became a major obstacle in the way of France achieving a leading position in the field of research and innovation in Europe, greatly increasing the competitiveness of industrial production and services.

Diagram. R&D funding in countries around the world in 2018, % of GDP*

* Vers une loi de programmation pluriannuelle de la Recherche. Février 1, 2019. dp-loi programmation, P. 7



The draft Law on long-term programming of scientific research – "pros" and "cons"

For a long time, there has been a discussion in French society about science, about its tasks and results, the need to consider the outcome of scientific discoveries in the long term (the effect of many discoveries is visible over time, sometimes it takes less, and sometimes a lot of time). Therefore, the support of scientific schools, laboratories, promotion of the research centers' staff requires sustainable resource provision, and long-term investments.

That is why, in 2019, the French government proposed a ***draft Law on the long-term programming of scientific research***. According to the developers of the law, the tools prescribed in the document will make it possible to accurately determine the amount of investment (calculated for ten years), as well as to lay a solid legal and institutional foundation for this financing. The idea here is about creating a long-term tool for managing research and development

carried out by both the public and private sectors.[3] The law will enter into force in 2021 and sets out further directions in planning until 2030.

The announcement of the completion of the government's draft law on long-term programming of scientific research caused an ambiguous reaction among numerous scientific and research organizations, trade unions, parliamentarians, and various civil society organizations, which was interrupted by the global pandemic but resumed in June 2020.

In the spring of 2019, online consultations were held with people showing interest in the law, as well as a lot of publicity in the media. Three working groups were established, including one headed by Antoine Petit, President of CNRS.

In March 2020, the newspaper Le Monde published an article titled "France needs a long-term research law" signed by eight presidents of the country's leading universities, including Jean Chambaz, president of the University of Sorbonne.

University heads note that "over twenty years, according to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), French investment in research and development has declined in comparison with most developed countries." Within the framework of research investments, the gap with Germany, Denmark, and the Netherlands is growing, Spain is making more and more investments in science, and France has remained at the same level. Therefore, President Macron's announcement of investing 3% of gross domestic product (GDP) in research (up from 2.2%) and the launch of a law on the multi-year (long-term) programming of scientific research has become encouraging for the scientific community. The scientific community has been talking about the need for these changes twenty years ago. And finally, the economic and political conditions appeared for the implementation of such an important task.

It is noted that the goal of raising R&D funding to 3% of GDP is not so much to allocate several billion euros in the state budget to achieve a state share of 1% of GDP in this area but to simultaneously increase the part of co-financing of private research up to 2% of GDP. The tax credit for research Investment (CIR), more than 6 billion euros per year, needs to be not a disguised form of government subsidies to private companies, but, as in other countries, to encourage investment in research partnerships with government agencies.

Experts note that "the atmosphere of distrust to current policies, concern under the influence of the controversial pension reform ("violation of the social contract"), referring to the words of the Minister of Higher Education, Research and Innovation Frederic Vidal, oppose this law even before its provisions were made public and discussed.

The project was opposed by several laboratories, committees, and unions for higher education and research. Among them: the national committee, CNRS, and the collective of the scientific academic communities of France.[4] They described their fears in the Le Monde newspaper[5]: "The scientific community does not want this so-called reform, which we are very well aware of, that it brings Darwinism, unhealthy competition, the bureaucracy of constant evaluation." Jerome Aust, a professor at Sians Po, analyzes the dangers of increased competition between laboratories that this law has created.[6]

According to the unions, the commitments will only apply to subsequent governments, since the bulk of the budgetary effort falls on a period of ten years. In their opinion, the law contrasts the personnel of higher education and research institutions.

Now, there are two models of funding research organizations: regular, funds are allocated on a permanent basis to laboratories or institutions for ongoing research (funding has dropped over the past 30 years); and the second, funds are allocated on a competitive basis, through the selection of projects.

Critics of the draft law believed that the government intends to strengthen the second, competitive method of financing. The most ardent opponents of the draft law consider it "unfair and Darwinian" aimed at undermining stability and managerial control.

CESE (Economic, Social and Environmental Council is a public association of representatives of patronage, unions, and associations) has issued a highly critical opinion on the draft law, which "does not correspond to the large-scale challenges facing our country".[7] The conclusion says that "only 400 million euros are planned for 2021, while we are talking about billions for a recovery plan from the health sphere crisis that has demonstrated the vulnerability of our country!"

On June 7, 2020, twenty four articles and 1560 pages of the text of the draft law were submitted by representatives of the scientific community. On June 19, this text was urgently discussed by the National Council for Higher Science Education (CNESER), and issued a positive opinion on the draft law. On July 8, 2020, the draft law will be presented to the Council of Ministers, and, by its critics, it is interpreted as a certain pressure and coercion.[8]

3 "It is research that allows our society to remain mobile, and not be paralyzed by the challenges of our time [...]. It is research that allows us not to stand still, but to act." said Minister of Higher Education, Research and Innovation, Frederic Vidal, to the community of Higher Education, Research and innovation in January 2019.

4 "Recommandations prioritaires pour la Loi de programmation pour la recherche", Juin 28, 2019. URL: https://societes-savantes.fr/sondages/

5 "LPPR: les chercheurs aussi descendent dans la rue", Janvier 27, 2020. URL: https://www.lemonde.fr/sciences/article/2020/01/27/lppr-les-chercheurs-aussi-descendent-dans-la-rue_6027419_1650684.html

6 Jérôme Aust, "La recherche à l'épreuve de la mise en concurrence", sur The Conversation. Février 12, 2020

7 "Le Conseil Économique, Social et Environnemental vote un avis défavorable à la LPPR", sur Academia. Juin 24, 2020

8 "Projet de loi LPPR: un "passage en force", sur France Culture. Juin 15, 2020.

"Cadres decide everything...", but with the state support

The government announced that in 2021, an additional 92 million euros will be allocated to increase the salaries of all personnel in the field of higher education and scientific research, and the young researchers will be paid more than 2 minimum wages. The new measures will increase income in 8,000 euros per year for people whose wages today are 1.3 times lower than the minimum wage. For young associate professors and researchers, the income will average from 2,600 to 2,800 euros per month.

The goal is to create a "shock of attractiveness" for the research professions.

Among the new incentives for scientific and research activities, the government sets in the law both three main goals and ways to achieve them.

1. ***Strengthening resource capacity*** to fund research projects, programs, and laboratories:

Funding should enable researchers to benefit from the support they need to carry out their work, in particular, the most original and innovative projects that are sometimes the most difficult to finance. In France, successful selection rates for competitive projects (especially from the French National Research Agency (ANR) are much lower than in Germany, Japan or the United States.

Providing research laboratories with new equipment, with the help of which they will be able to implement a scientific strategy through the availability of the necessary equipment and technological platforms.

Develop research programs in priority strategic areas to meet the challenges facing society and the economy.

2. ***To increase the attractiveness*** of scientific jobs to ensure that the best national and international scientific talents will participate in the national research system.

Researchers who are beginning their scientific careers face two main problems: an increase in the age of obtaining the first stable job (about 34 years) and a low level of wages at the beginning of their careers (1.3 to 1.6 minimum wages). The average salary after contributions and deductions of a research teacher is less than 3,500 euros at the age of 50.

Increasing the attractiveness of a scientific career also implies a greater variety of tasks that can be performed by the teaching researcher or a researcher at all stages of their career (teaching, research, innovation, or fulfilling public duties). Elaboration of the analysis includes the issue of jobs and career support for research staff whose role couldn't be neglected for the proper functioning of laboratories.

3. ***Enhancing the competitiveness of industry*** by combining research through partnerships of the French innovation model, leveraging the benefits of public research collaboration from various private entities.

According to the government, significant progress has been made over the past decade, but the link between the public and private sectors is lagging. For example, in France, only 4.7% of public research funding comes from the private sector, while in Germany, this figure is 12.2%. The goal is to integrate PhDs into the business environment since only 12% of researchers in business have this degree.

Conclusion

Concluding, we would like to note that this law will have significant consequences for the French national economy, as well as for society as a whole.

The government's law on long-term programming for research and development involves the implementation of a constructive mechanism to make the French research and development system sustainable. The law combines elements of government regulation, the advantages of competitive selection of projects, stimulation of creative personnel and innovators, and strengthening the innovative potential of the French industry in the long term. The mechanism for long-term R&D management is based on a programmatic approach.

A toolkit has been developed to guarantee sufficient funding for French projects, programs, and laboratories; ensuring the attractiveness of jobs and careers in the scientific field, both nationally and globally; consolidate public-private research, and ensure the most efficient use of their results. All this had to be done to strengthen the French industry and increase the country's competitiveness, both for the present as well as for the future of the nation.

The pandemic has demonstrated the need for large investments in research (not only in the medical field); at the same time, public finances are needed to overcome the consequences of the crisis in many directions; also, the French government is faced with a lack of understanding of the significance of the new law among a significant part of the research community. Probably nothing will be able to interfere with the further fate of the new law, and it will be adopted in September of 2020 and will come into force on January 1, 2021.

References

"LPPR: les chercheurs aussi descendent dans la rue", Janvier 27, 2020. URL: https://www.lemonde.fr/sciences/article/2020/01/27/lppr-les-chercheurs-aussi-descendent-dans-la-rue_6027419_1650684.html. In French

"Projet de loi LPPR: un "passage en force", sur France Culture. Juin 15, 2020. URL: https://www.franceculture.fr/emissions/le-journal-des-sciences/le-journal-des-sciences-du-lundi-15-juin-2020. In French

"Recommandations prioritaires pour la Loi de programmation pour la recherche", Juin 28, 2019. URL: https://societes-savantes.fr/sondages/. In French

Jérôme Aust, "La recherche à l'épreuve de la mise en concurrence", sur The Conversation. Février 12, 2020. In French

Le Conseil Économique, Social et Environnemental vote un avis défavorable à la LPPR", sur Academia. Juillet 24, 2020. In French

Longhi C. Cluster dynamics: learning from Competitiveness Cluster policy. The case of 'Secure Communicating Solutions' in the French Provence-Alpes-Côte d'Azur Region. 2017. In English

Russia and France in the world educational space: analytical report. Ed. by Bartsits I. N. Moscow, 2017. Publishing house "Delo" RANEPA. In Russian

Vers une loi de programmation pluriannuelle de la Recherche. URL: https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Recherche/91/7/dp-loi_programmation_1069917.pdf. In French

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-61-64

Административно-правовые аспекты продуктивного долголетия в Российской Федерации

ВЯЧЕСЛАВ ЮРЬЕВИЧ СИНЮГИН, **профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: Sinyugin230969@yandex.ru

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные проблемы повышения продолжительности жизни в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и вовлечения в активное социальное пространство людей пожилого возраста. В статье рассматривается термин «продуктивное долголетие» как комплексное представление о стоящих перед органами власти в этом направлении задачах. Отмечаются имеющиеся в нормативной базе основы, на которых должна базироваться деятельность по разработке и реализации программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения. Автор предлагает закрепить основные признаки активного долголетия, которые можно было бы рассматривать и как критерии вовлеченности и участия различных министерств и ведомств по выполнению задач, сформулированных Указом Президента. Кроме того, рассмотрены особенности государственного управления решением задачи активного долголетия. Отмечается необходимость межведомственного взаимодействия, а также создания федерального портала в сети Интернет, где в открытом доступе будут выложены все имеющиеся для старшего поколения возможности: в области здравоохранения, обучения, творческой реализации. Подчеркивается необходимость адресного использования капиталовложений и системного использования заложенных для реализации программы ресурсов.
Ключевые слова: увеличение продолжительности жизни, активное долголетие, граждане старшего возраста, государственное управление, социальные гарантии

Статья поступила в редакцию 9 октября 2019 года.

Синюгин В.Ю. Административно-правовые аспекты продуктивного долголетия в Российской Федерации. *Государственная служба.* 2020. № 4. С. 61–64.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF PRODUCTIVE LONGEVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

VYACHESLAV Y. SINYUGIN, **Professor, Chair of State Law Studies of Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). Email: Sinyugin230969@yandex.ru

Abstract: The article discusses the urgent problems of increasing life expectancy and involving older people in the active social space in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation No.204 of May 7, 2018 “On national goals and strategic tasks for development of the Russian Federation for the period until 2024”. The article considers the term ‘productive longevity’ as a comprehensive idea of the tasks facing the authorities in this direction. It is noted that the regulatory framework provides the basis for the development and implementation of the program of systemic support and improvement of the quality of life of older citizens. The author proposes to consolidate the main signs of active longevity, which could be considered as criteria for the involvement and participation of various ministries and departments in fulfilling the tasks formulated by the Presidential Decree. In addition, the features of public administration by solving the problem of active longevity are considered. The need for interagency cooperation, as well as the creation of a federal portal on the Internet, is noted, where all available opportunities for the older generation will be laid out in the public domain: for the field of healthcare, education, and creative implementation. The need for targeted use of capital investments and systematic use of the resources laid down for the implementation of the program is emphasized.
Keywords: increase in life expectancy, active longevity, older citizens, public administration, social guarantees

The article was received on October 9, 2019.

Sinyugin V.Y. Administrative and legal aspects of productive longevity in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 4. P. 61–64.

Постановка вопроса. Нормативная составляющая в сфере продуктивного долголетия

Рассмотрим прежде всего нормативный аспект. Термин «продуктивное долголетие» является новым для нормативной базы Российской Федерации. Данный термин может основываться на пункте 3а абзац 2 Указа Президента России от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В документе поставлена цель обеспечить увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни [Рамонов, 2011. С. 497–518] до 67 лет к 2024 году. Предлагается соотнести указанную цель с термином «продуктивное долголетие». Также в пункте 3б абзац 4 данного Указа поставлена задача по разработке и реализации программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения, что, по нашему мнению, также является инструментом обеспечения продуктивного долголетия.

Вторым важным документом с точки зрения нормативного аспекта является Федеральный закон от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Данный Федеральный закон закрепил повышение пенсионного возраста [Горлин, Ляшок, Малева, 2018. С. 148–179] для женщин до 60 лет и для мужчин до 65 лет, тем самым законодательно определив задачу по обеспечению продуктивного долголетия. В соответствии с этой целью можно с уверенностью утверждать, что нашей стране важны трудовые ресурсы и опыт старшего поколения.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 26 июля 2019 года № 245-ФЗ по вопросам социального бизнеса[1] также является важной предпосылкой и инструментом для достижения продуктивного долголетия [Суева, 2016. С. 799–810]. При этом граждане старшего поколения могут быть как организаторами социального бизнеса, так и получателями его услуг.

Терминологическая и содержательная составляющие в сфере продуктивного долголетия

В настоящий момент только создается основополагающая терминология в рассматриваемой сфере. Так, в протоколе совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 17 мая 2019 года о ходе реализации федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография» упоминался термин «активное долголетие». Таким образом, ученым и практикам еще предстоит доработать и нормативно закрепить терминологический аппарат в данной сфере. Прежде всего, для того, чтобы он был ясен и понятен людям старшего поколения, для кого он и предназначен.

В отношении содержательного наполнения термина «продуктивное долголетие» (или «активное долголетие») с точки зрения государственного управления предлагается закрепить основные признаки этого явления. В качестве основных можно выделить несколько признаков. В увязке с потенциально ответственными за их исполнение федеральными органами исполнительной власти эта схема могла бы выглядеть следующим образом:

– востребованность в обществе, включая трудовые отношения (возможно, новые налоговые льготы для работодателей), общественные проекты и другие социальные «маяки», свидетельствующие о востребованности данного гражданина. Ответственные – Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;

– качественная медицинская помощь и профилактика, прежде всего на основе системы разветвленной геронтологической службы – Министерство здравоохранения Российской Федерации;

– социальные гарантии в старости, включая качественную систему долговременного ухода, качественные дома престарелых, обязательства со стороны детей – то, что, по сути, формирует «уверенность в завтрашнем дне». Эта задача относится к ведению Минтруда Российской Федерации;

– бесплатный доступ к спортивным сооружениям для людей старшего поколения, включая максимально доступные возможности занятий спортом во дворах, на стадионах, в школах – Министерство спорта Российской Федерации;

– возможности получения специального питания, диетологических рекомендаций для людей старшего поколения – Минсельхоз Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации;

– возможности получения новых навыков, прежде всего в сфере цифровой экономики и финансовой грамотности – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации;

– финансовые ресурсы для обеспечения продуктивного долголетия на всех уровнях бюджетной системы РФ, включая федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и муниципалитетов, стимулирование корпоративных программ и накоплений граждан для обеспечения продуктивного долголетия. Это зона ответственности двух министерств – Минэкономразвития и Минфина Российской Федерации;

– культура продуктивного долголетия, которая в доступном просветительском виде должна быть донесена до каждого пожилого человека. Эта задача потребует координации между Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, Министерством труда и социальной защиты, Министерством здравоохранения, Министерством культуры Российской Федерации.

1 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ»: https://sozd.duma.gov.ru/bill/620203-7

Еще один важный аспект, требующий урегулирования, – на основе каких критериев будет измеряться продуктивность долголетия. Здесь также рассматривается несколько подходов:

– на основе увеличения ожидаемой продолжительности здоровой жизни;

– на основе увеличения количества трудоспособного населения в возрасте до 60–65 лет;

– на основе опросов людей старшего поколения об удовлетворенности условиями жизни;

– на основе достижения значимых социальных целей, например, по воспитанию детей. И другие подходы.

Представляется, что определение критериев оценки успешности продуктивности долголетия также необходимо для реализации данной задачи.

Таким образом, продуктивное долголетие можно определить как инструмент реализации национальной цели Российской Федерации по увеличению ожидаемой продолжительности здоровой жизни пожилых людей, предусматривающий, прежде всего, их востребованность в обществе [Щанина, 2015. С. 150–162], качественную медицинскую помощь и профилактику, социальные гарантии, возможности занятия спортом, получение специального питания, развитие новых навыков на основе знаний культуры продуктивного долголетия и при наличии соответствующих финансовых ресурсов, прежде всего в бюджетной системе Российской Федерации.

Особенности государственного управления в решении задачи активного долголетия

Следующий вопрос после понятийного аппарата и нормативного закрепления – организация государственного управления для обеспечения активного долголетия [Колмыкова, Силеверстова, 2016. С. 134–137]. Выше уже указывалось, и нельзя не согласиться, что достижение целей продуктивного долголетия требует межведомственного взаимодействия как на федеральном, так и на региональном уровне.

Представляется важным рассмотреть вопрос о создании координационных органов на федеральном и региональном уровнях для разработки, а также реализации программ продуктивного долголетия. Помимо координационного органа высокого уровня представляется необходимым наличие межведомственного проектного офиса по данному направлению для работы в ежедневном режиме. К работе в нем могут быть привлечены также эксперты, ученые, представители общественных организаций и бизнеса. Крайне важным представляется участие в этой работе представителей муниципалитетов, так как именно они реализуют разработанную на федеральном и региональном уровнях повестку и являются тем «замыкающим» звеном, которое доходит до каждого. В данном случае важно личное общение с каждым пожилым гражданином с целью разъяснить открывающиеся для него возможности как участника данной программы. При этом с учетом общего уровня жизни пожилых людей важно, чтобы большинство таких возможностей было бесплатным.

Если федеральный уровень власти транслирует нормативные акты, показатели эффективности программ, анализирует и распространяет для исполнения должностными лицами лучшие практики, то на площадке проектных офисов могут регулярно готовиться новые региональные и муниципальные инициативы (например, программа зеленых насаждений и многие другие).

Системным инструментом являются программы, содержащие комплекс мероприятий и обозначающие ответственных для достижения поставленных целей. Так, важным шагом стало поручение Председателя Правительства Российской Федерации по итогам совещания 17 мая 2019 года: «Высшим должностным лицам субъектов РФ – утвердить региональные программы, направленные на укрепление здоровья, увеличение периода активного долголетия и продолжительности здоровой жизни граждан старшего поколения…»[2].

Заключение

Рассматривая вопрос о ресурсах по реализации данной программы, необходимо отметить, что она не требует больших капиталовложений. Важно грамотно организовать использование уже существующих ресурсов в целях реализации программы. Например, перепрофилировать или подключить к реализации имеющиеся медицинские мощности или спортивные учреждения; возможно, задействовать студентов спортивных и иных вузов для организации занятий с пожилыми гражданами. Также по решению Правительства на федеральный проект «Старшее поколение» будет выделено 100 млрд руб.[3]. Это в среднем чуть более 1 млрд руб. на один субъект Федерации. Крайне важно рационально расходовать эти деньги, имея обратную связь непосредственно от бенефициаров данной программы – старшего поколения. Важны также темпы реализации мероприятий «майского» указа Президента, ведь только к 12 декабря 2019 года (через полтора года после принятия Указа) было предусмотрено рассмотрение принятых региональных программ в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации.

Представляет интерес создание федерального и региональных информационных порталов по реализации программ активного долголетия, где в формате «единого окна» представители старшего поколения могли бы получать достоверную и опе-

2 О решениях по итогам совещания у Дмитрия Медведева о ходе реализации федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография»: http://m.government.ru/orders/36804/

3 *В. Кузьмин*. Активные годы. *Российская газета*. 17 мая 2019 года.

ративную информацию обо всех возможностях в рамках данного проекта. При этом пользователями порталов могли бы быть и дети пожилых граждан, и социальные работники, и другие заинтересованные лица.

Уже сегодня можно отметить эффективные примеры региональных программ. Так, проект «Московское долголетие»[4] уже получил достойную оценку в обществе и предлагает новые возможности старшему поколению – укрепить здоровье, получить новые знания и творческое развитие [Макиенко, 2015. С. 29–39].

4 www.mos.ru

В заключение необходимо напомнить требование Президента России В.В. Путина, адресованное управленцам всех уровней на совещании по исполнению национальных проектов 8 мая 2019 года: «Гражданам важен результат, и не в отдаленном будущем, а сейчас… Обращаюсь ко всем должностным лицам, которые отвечают за реализацию национальных проектов: нужно предъявлять людям плоды своей работы, те самые понятные, осязаемые изменения, которые улучшают жизнь российских семей, каждого человека»[5].

5 Стенограмма заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. 8 мая 2019 года: www.kremlin.ru

Литература

Горлин Ю.М., Ляшок В.Ю., Малева Т.М. Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски. *Экономическая политика.* 2018. Т. 13. № 1. С. 148–179.

Колмыкова М.А., Силеверстова Н.И. Перспективы повышения качества жизни пожилых граждан России. *Международный научно-исследовательский журнал*. 2016. № 5–6(47). С. 134–137.

Макиенко М.А. Проблемы и перспективы сохранения качества жизни пожилых людей в Российской Федерации. *Векторы благополучия: экономика и социум*. 2015. № 1. С. 29–39.

Рамонов А.В. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни как интегральная оценка здоровья россиян. *Экономический журнал Высшей школы экономики*. 2011. № 4. С. 497–518.

Суева Ю.В. Социальное предпринимательство как инструмент повышения эффективности решения социальных проблем. *Российское предпринимательство*. 2016. Т. 17. № 6. С. 799–810.

Щанина Е.В. Интеграция пожилых людей в современный социум. *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки*. 2015. № 1. С. 150–162.

References

Gorlin Y.M., Lyashok V.Y., Maleva T.M. Raising the retirement age: positive effects and likely risks. *Ekonomicheskaya politika.* 2018. Vol. 13. № 1. P. 148–179. In Russian

Kolmykova M.A., Sileverstova N.I. Prospects for improving the quality of life of elderly citizens of Russia. *Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatelskij zhurnal.* 2016. № 5–6(47). P. 134–137. In Russian

Makienko M.A. Problems and prospects of preservation of quality of life of elderly people in the Russian Federation. *Vektory blagopoluchiya: ekonomika I sotsium.* 2015. № 1. P. 29–39. In Russian

Ramonov A.V. Expected healthy life duration as an integral assessment of the health of Russians. *Ekonomicheskij zhurnal Vysshej shkoly ekonomiki.* 2011. № 4. P. 497–518. In Russian

Schanina E.V. Integration of older people into modern society. *Izvestiya vysshix uchebnyh zavedenij. Povolzhskij region. Obshchestvennye nauki.* 2015. № 1. P. 150–162. In Russian

Sueva Y.V. Social entrepreneurship as a tool to improve the efficiency of solving social problems. *Rossijskoe predprinimatelstvo.* 2016. Vol. 17. № 6. P. 799–810. In Russian

ДЕНЬ ПОЖИЛОГО ЧЕЛОВЕКА

В 2020 году в мире в тридцатый раз будет отмечаться День пожилого человека. Установленный в декабре 1990 года резолюцией 45/106 Генассамблеи ООН, этот день приходится на 1 октября и призван обратить наше внимание на ту важную роль, которую играют пожилые люди в жизни общества, повысить осведомленность о положительных сторонах и проблемах старения в современном мире.

Организация Объединенных Наций отмечает, что «пожилые люди всегда играли значительную роль в обществе. Они служат примером для молодых, они являются наставниками и хранителями традиций. В то же самое время – это одна из самых уязвимых групп населения… Во многих регионах мира возрастное неравенство является результатом множества факторов: места жительства, пола, социально-экономического положения, здоровья, дохода. По мере улучшения услуг в области здравоохранения численность пожилых людей растет. Их потребности также растут, равно как и их вклад в общество».

В России в 1992 году Верховный Совет принял специальное постановление президиума «О проблемах пожилых людей» и, поддерживая рекомендации ООН и признавая их значимость, объявил 1 октября Днем пожилых людей.

В 2020 году опубликован научно-методологический доклад НИУ-ВШЭ «Концепция политики активного долголетия», подготовленный мультидисциплинарной и межведомственной рабочей группой для экспертной разработки проекта концепции «Активное долголетие в Российской Федерации». Проект прошел обсуждение на заседании Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере. В предисловии к докладу авторы отмечают: «Политика активного долголетия направлена на развитие и реализацию потенциала человека, в основе которого лежит увеличение продолжительности жизни. Двуединая цель политики активного долголетия заключается в обеспечении условий для продолжения продуктивной и независимой жизни всеми гражданами при одновременной мобилизации потенциала стареющего общества для его непрерывного устойчивого развития».

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-65-72

Этапы реализации государственной программы «Московское долголетие»

МАРИНА ВАЛЕРЬЕВНА КОРНИЛОВА, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник, Институт социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра
Российская академия наук (Российская Федерация, 117218, Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корпус 5). E-mail: mmrr@mail.ru

Аннотация: В статье анализируется работа проекта/программы «Московское долголетие» на основе оценок пожилых жителей столицы России, а также специалистов, работающих в учреждениях социальной защиты населения, ответственных за выполнение на местах. Программа относительно новая и работает в Москве чуть более двух лет. Автор выделяет четыре этапа реализации программы: подготовительный, пробный, основной и «особый». Данная разбивка основана на имеющихся нормативно-правовых актах, регулирующих реализацию проекта, а также на анализе результатов социологических исследований. Основными источниками эмпирических данных стали: интервью, проведенные автором с пожилыми москвичами о программе «Московское долголетие» (апрель-май 2020 года); опросы и фокус-группы, в том числе проведенные при участии автора в период работы в Институте дополнительного профессионального образования работников социальной сферы (2016-2017 годы). В статье также анализируются статистика и публикации в СМИ об успехах реализации проекта «Московское долголетие». И пожилые москвичи, и работники социальных организаций высоко оценивают результативность проводимых мероприятий, отмечая их нужность и своевременность, как для вовлечения пенсионеров в активный образ жизни, так и для адаптации пожилых к новому периоду жизни «для себя». Участники с удовольствием обучаются на компьютерных курсах, изучают иностранные языки, посещают уроки танцев, занимаются спортом, развивают художественно-эстетические навыки, осваивают туризм, посещают культурные объекты столицы. Есть у программы и существенные недоработки, на устранение которых требуются значительные материально-технические ресурсы и кадровая работа. Из года в год участники проекта озвучивают одни и те же проблемы, связанные с непригодностью помещений для занятий, а также отсутствием индивидуального подхода к организации активностей. «Особый» этап, связанный с пандемией коронавируса, выявил недостаточность компьютерной грамотности участников программы (несмотря на наличие обучающих программ) и неспособность к оперативной адаптации в новых условиях.

Ключевые слова: московское долголетие, пожилые москвичи, адаптация, социальная активность, социальная защита, старшее поколение, изоляция

Статья поступила в редакцию 1 июля 2020 года.

Корнилова М.В. Этапы реализации государственной программы «Московское долголетие». *Государственная служба.* 2020. № 4. С. 65–72.

STAGES FOR IMPLEMENTING THE “MOSCOW LONGEVITY” PROGRAM

MARINA VALERYEVNA KORNILOVA, Cand. of Sci. (Sociology), Senior Researcher, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology
Russian Academy of Sciences (building 5, 24/35, Krzhizhanovsky st., Moscow, 117218, Russian Federation,). E-mail: mmrr@mail.ru

Abstract: The article examines the work of the “Moscow Longevity” state project/program. The analysis is carried through on the assessments given by the elderly residents of Moscow, as well as specialists from social welfare institutions responsible for the implementation of the program. The program is newly established and has been working in Moscow for over two years. The author names 4 stages for the implementation of the program: preparatory, trial, main, and “special” stages. This staging is based on the existing legal acts regulating the implementation of the project, as well as on the analysis of sociological research. The primary sources of data are: interviews conducted by the author with elderly residents of Moscow regarding the “Moscow Longevity” program (April-May 2020); surveys and focus groups conducted by the author during her work at the Moscow Institute of Additional Professional Training of Social Workers (2016-2017). The article examines statistics and publications in the mass media concerning the success of the “Moscow Longevity” project. Elderly Muscovites and employees of social organizations highly appreciated the ongoing activities, noting their relevance and timeliness, both for involving senior citizens in an active lifestyle and for adapting the elderly to a new period of life “for themselves”. Participants of the program take computer courses, study foreign languages, attend dance lessons, go to sports classes, develop artistic and aesthetic skills, master tourism, and visit cultural sites in Moscow. However, the program also has significant drawbacks, eliminating which requires significant material and technical resources as well as personnel work. Each year the participants voiced the same problems associated with the poor condition of the premises and the lack of an individual approach to activities’ organization. The “special” stage related to the situation with the coronavirus pandemic revealed a lack of computer skills among the program participants (despite the conducted computer classes) and inability to quickly adapt to new conditions.

Keywords: Moscow longevity, elderly Muscovites, adaptation, social activity, social security, the older generation, isolation

The article was received on July 1, 2020.

Kornilova M.V. Stages for implementing the “Moscow Longevity” program. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. № 4. P. 65–72.

Introduction

When a person reaches retirement age, most often the labor activity ends, and the replacement for it is usually a leisure activity. In many countries, old age has been promoted for many years as a progressive, free, and active period of life [Isopahkala-Bouret, 2015. P. 1-9; Skinner B. F., Vaughan M. E., 1997], active longevity shown as a way of adaptation to a new stage in the life cycle[1], and recognizing the elderly as full-fledged members of society is taken seriously [Meltem, 2015. P. 735-752]. In Russia, this process is taking place more slowly, but over the past two decades, a rethinking of old age has been observed in the domestic professional community and the mass consciousness of Russians [Anikeeva, 2018, P. 60-72; Golubeva, 2015. P. 634-638; Kozlova, 2003; Potekhina, Chizhov, P. 3-23; Rogozin, 2012. P. 62-93].

New approaches in understanding older age as an active phase of life require the authorities to implement a social policy not only promoting the development of the territory for older people residence but also taking into account their interests.

All state programs implemented by the Government are designed to improve the quality of life of the population as a whole or some most socially unsecured groups of the society. And the elderly are one of the most unprotected groups in the society. According to state statistics, the number of older Muscovites is over 3.4 million. (27.2% of the total population of the city)[2]. These are the highest rates in the country.

In 2018, the average life expectancy in Moscow was almost 80 years. The number of long-livers is increasing. According to the Pension Fund, in 2018, more than 400 thousand Muscovites crossed the 80-year mark, and 736 passed into the status of centenarians after celebrating their 100th anniversary.

All of the above demographic facts concerning the population of Moscow show not only an actual growth in the number of older age groups but also cause specific attention to senior citizens at the city level. That is why Moscow became the starting point and one of the first to legislate and implement a program to improve the quality of life for older people [Gracheva, 2018, P. 82-86]. Moscow Mayor personally supported the initiative, and the name of the project was chosen by popular vote on the Active Citizen portal. The goal of the "Moscow Longevity" program is to increase the opportunities for older citizens to participate in leisure activities in the capital of Russia (cultural, educational, physical culture, health improvement, etc.).

This program is relatively new and very large-scale in its tasks. The goals of the program are aimed at maintaining social, physical, and labor activity for all residents of Moscow who reached the old age (55 years for women, and 60 years for men).

The program has been operating for more than two years: starting from March 01, 2018 in pilot mode, and on January 01, 2019, it has switched to an ongoing basis. At the beginning of 2020, the total number of elderly residents of Moscow who took part in the program was more than 205 thousand people[3].

In this article, the author wants to consider how the "Moscow Longevity" program works at different stages of its implementation, what difficulties elderly Muscovites experience, and how to overcome them as well as analyze the experience of program participats and its relevance for Moscow.

Research methodology

The article provides a secondary analysis of the available data on the research topic, also examines the results of monitoring the level and quality of life of elderly Muscovites and focus group studies, conducted by the author during her work at the Moscow Institute of Additional Professional Training of Social Workers (2011-2018). Moreover, the results of interviews conducted by the researcher (April-May 2020) with representatives of the older generation in Moscow (the actual program participants) are shown. The article analyzes publications in the mass media concerning the program implementation, legislative and regulatory documents governing the work of the "Moscow Longevity" program at different stages of its work.

The author identifies 4 stages for program implementation:

The preparatory stage (the author relies on the results of research conducted by her colleagues on the social activity of elderly Muscovites and own works up to 2017);

The trial (pilot) stage (March 01 - December 31, 2018);

The main stage (January 01, 2019 - present);

The "special" stage (connected to the coronavirus (COVID-19) pandemic: the introduction of quarantine and the suspension of the work of social institutions – March 28, 2020 till present).

This classification is based on regulatory legal acts, in which the trial and main stages of the program are legally valid. The author deliberately identified the preparatory stage, based on research carried out by her while working in the system of Social Security of the city of Moscow, by order of the Department of Labor and Social Protection of the Population – the main executor of the "Moscow Longevity" program.

Due to the pandemic, the work of the program requires completely different conditions for implementation, that is why they must be considered and characterized individually. Therefore, the researcher considers it necessary to single out this period as a "special" stage in the functioning of the "Moscow Longevity" program.

1 WHO. Active Ageing – A Policy Framework. A contribution of the World Health Organization to the Second United Nations. World Assembly on Ageing, Madrid, Spain, April 2002. Available at: https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Active-Ageing-Framework.pdf (date of access: March 15, 2020).

2 Official website of the Federal State Statistics Service. Section "Older Generation". 1.1. The population of the Russian Federation. URL: https://www.gks.ru/folder/13877 (date of access: April 28, 2020).

3 Official website of the Moscow Mayor. URL: https://www.mos.ru/news/item/70338073/ (date of access: March 03, 2020).

Research results

Let's consider the main indicators of social activity of the elderly population (in 2016) for the country as a whole to understand what the situation with active lifestyle among older people looks like.

According to the Comprehensive Survey of Living Conditions posted on the website of the Federal State Statistics Service, persons over working age showed a diversity of activities. Elderly people participated in the activities of various organizations (movements): work in councils of veterans – 42.9%, public organizations – 25.8%, religious communities – 14.4%, councils and organizing committees for the preparation of variuos events – 10.5%, councils, voluntary unions for family, children and youth affairs – 2.1%, animal protection movements – 1.5%, as well as in other public, voluntary or charitable activities – 15.1%[4].

The older generation of Russians, along with active civic engagement, maintains physical and cultural activity. More than 2/5 of elderly Russians were engaged in some kind of active recreation (42.4%). Among them: attended swimming, water sports – 22.1%, went for sports tourism, hiking – 16.1%. If we compare the same data in the context of 3 age groups: 55-59 years old, 60-69 years old, 70 years, and more, then the difference within the groups does not exceed 1-2%. This suggests that in every age group there is a place for active recreation and lifestyle[5].

22% of senior citizens have made a tourist or sightseeing trip in the past 12 months prior to survey. Among young pensioners (55-59 years old), the share of such travelers is 30.2%, and it naturally decreases with age. In the age group of 60-69 years, 25% of respondents made trips, and among 70-year-olds and older only 11.8%[6].

All of the statistics above demonstrate the need to implement a program that will improve active lifestyle among the country's older generation at the state level.

"Moscow has the most favorable, if not the best, conditions in Russia for the development of active longevity and the use of the older generation's resource potential. This concerns the living conditions, its quality, and the degree of its comfort among elderly Muscovites"[7].

Preparatory stage

One of the largest and most ambitious studies on senior residents in Moscow can be called "Comprehensive monitoring of the level and quality of life of senior citizens in the city of Moscow". From 2011 to 2018, this study was carried out annually by specialists of the Center for Monitoring Research of the Institute of Additional Professional Training of Social Workers with the participation of the author of the article. The study involved 5 thousand respondents (elderly Muscovites aged 55 or more for women, and 60 or more for men, using and not using the services of Moscow Social Service Centers) [Kornilova, 2016, P. 2813-2821].

According to the results of the 11th stage of monitoring (2016), urban residents aged 55-59 prefer to participate in public events, while Muscovites aged 70-79 are most interested in news about the city, and centenarians are more interested in voting in elections or polls.

In 2016, almost half of the elderly Muscovites surveyed (48.7%) noted that they attended events organized by social service institutions, and 57.3% had a hobby. Nearly 2/3 of the elderly respondents (64.5%) walked in parks, and every second person visited theaters, cinema and museums (56.6%), cultural and sports events (44%). Traveling (49.1%) and physical education (45.3%) were also popular among elderly Muscovites[8].

Thus, the researchers note that already in 2016, Moscow created favorable conditions for implementing socio-cultural needs and ensuring the socio-psychological comfort of elderly Muscovites[9].

It is necessary to consider the results of a qualitative study with the heads and specialists of the social security system of the Moscow population, which took place during the author's work (August 2016) at the Institute of Additional Professional Training of Social Workers. The focus group research was organized and moderated entirely by the author of the article. The collected data revealed the main leisure activities of the elderly residents of Moscow (clients of the social security system) and also helped to outline the directions for the development of Social Service Centers.

In 2016-2017, on the basis of Social Service Centers, classes of foreign languages and computer courses began to be organized while theater groups and model schools were not so widespread, but at the same time, they were still in demand among pensioners. (*"We have developed interest groups, many of them. There is even a fashion theater <...> some people come and stay for a very long time ... and they are no longer consumers of social services, but artists ... they have very interesting knitting lessons, they like to make something from beads and show it to everyone. They have a real fashion theater there"*).

4 Official website of the Federal State Statistics Service. Section "Older Generation". Employment and unemployment. 5.5. Participation of persons over working age in the activities of any organizations (movements) in the Russian Federation URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/# (date of access: March 10, 2019).

5 Official website of the Federal State Statistics Service. Section "Older Generation". Social activity of elderly citizens. 7.1. Senior citizens visiting any entertainment and sports events in the Russian Federation. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/population/generation/tab-st-soc_akt.htm (date of access: May 10, 2019).

6 Official website of the Federal State Statistics Service. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/population/generation/tab-st-soc_akt.htm (date of access: May 10, 2019)

7 Rimashevskaya N. M. et al. The older generation of Muscovites: quality of life and conditions for active longevity. Moscow, 2015. P. 10.

8 Comprehensive monitoring of the level and quality of life of elderly citizens in the city of Moscow: information and analytical report. Stage 11. / Edited by Petrosyan V. A., Holostova E. I. Moscow, 2016. P. 139-142.

9 Comprehensive monitoring... P. 144.

The peculiarities of older age include more labor-intensive development of any activity. Older people have many fears, complexes, and self-doubt. In such a situation, the process of dancing and music lessons directly depends on the instructor. (*"We are choosing an instructor. We have very good singing and IT instructor, a photography club. He teaches vocals, piano, choir, both girls and boys. They sing all day. They love the dance instructor and are engaged in oriental dances, Indian dances, gypsy dances..."*).

In 2020, social tourism is still widespread. Back in 2016, the demand for such type of outdoor activity was announced. In addition to creative activities, Moscow seniors are fond of excursions and Scandinavian walking. (*"They are very interested in social tourism ... they ask us to arrange excursions more often, they want to go and see the sights every week. By Buses, common walking or Scandinavian walking..."*).

Involving older people in volunteer activities is one of the priority areas of the program. This task of the program is based on the desire of the older Muscovites "to be useful". (*"That is, they share their experience. We have an excellent English teacher. At first, she attended the Day Care Unit and then began her teaching practice.*) Besides, at the end of their careers, many young pensioners lack the usual activity. This is especially true for people who are creative and inclined to leadership. (*"Yes, but they are also open for others. Once, a woman came to us, still a young pensioner. She immediately formed a creative team. She comes every time and asks everyone: do you dance, do you sing, are you fond of poetry? That is, she is always very optimistic, and she directly attracts attention to herself. Someone dances with her, someone sings"*).

The implementation of the program was preceded by several significant scientific and practical events. Since 2006, in Russia, the oldest exhibition and discussion project "Old Generation" has been annually held in St. Petersburg. The purpose of this project was to consider the development of the industry of goods and services that meet the needs of older people. Since 2013, the annual conference "Society for All Ages" has been held in Moscow, the main goal of which is to change the image of old age in Russia, to develop the service sector to ensure a high quality of life for the older generation.

Trial (pilot) stage

The pilot project on active longevity was carried out in Moscow from March 01 to December 31, 2018. The implementation of the pilot project was regulated by the Decree of the Moscow Government[10] and the Orders of the Department of Labor and Social Protection of Moscow[11]. The project was aimed at creating conditions for a sustainable increase in the life expectancy of the Moscow population, increasing the adaptive capabilities of the elderly, and taking comprehensive measures to organize the active leisure for the older generation.

On March 12, 2018, almost immediately after the start of the trial stage of "Moscow Longevity" program, an international forum "Active Longevity" was held in Moscow. During the forum, Russian and foreign experts discussed the necessary measures to draw attention to the problems of older people and popularize an active lifestyle among people of the third age.

The organization of leisure and educational activities for pensioners within the framework of "Moscow Longevity" was confirmed by 1,500 organizations, dozens of representatives of business, and non-profit organizations. During the first week, residents of the capital filled in over 36 thousand applications for participation, more than 1000 groups were formed, and 600 of them have already started working[12].

Consider the results of the study "Problems and prospects for the development of the pilot project "Moscow Longevity", conducted by specialists of the Institute of Additional Professional Training of Social Workers in October-December 2018[13]. The total number of respondents: 1,600 people (560 "people's experts" – older Muscovites participating in 4 or more activities and 1,040 experts from people who working in the social security system and responsible for the implementation of the "Moscow Longevity" project).

Among the most demanded areas, "people's experts" singled out physical education (45%), dance lessons (38.4%), computer work (29.3%), fitness and exercise equipment (28.6%), learning English (25.9%).

Elderly participants and specialists noted that they were satisfied with the quality of activities under the Active Longevity program (86.4% and 95.9%, respectively).

Among the main positive changes in their lives, older Muscovites named an improvement in mood and well-being (35.7%), new acquaintances, and the emergence of a large number of like-minded people (31.4%), the opportunity to engage in a favorite occupation or hobby (22%).

Experts noted that joint (partnership) events were most successfully organized with the education system, and least successful – with cultural, sports, health, and tourism institutions.

10 On holding a pilot project in the city of Moscow to expand opportunities for the participation of older citizens in cultural, educational, fitness, health- improving, and other leisure activities [Electronic resource]: Resolution of the Moscow Government on February 13, 2018 "ConsultantPlus".

11 On holding a pilot project in the city of Moscow to expand the opportunities for the participation of older citizens in cultural, educational, fitness, health-improving, and other leisure activities [Electronic resource]: order of the Department of Labor and Social Protection of Moscow on February 14, 2018 URL: http://csovernad.ru/wp-content/uploads/2018/06/prikaz-150-ot-14.02.18.pdf (date of access: June 05, 2019); On methodological support for the implementation of the pilot project "Moscow Longevity" [Electronic resource]: order of the Department of Labor and Social Protection of Moscow on May 24, 2018 URL: https://tcso-schukino.ru/docs (date of access: June 05, 2019).

12 Old age must be active. *Vechernyaya Moskva*, March 15-22, 2018. P. 4.

13 Petrosyan V. A., Kholostova E. I. Problems and prospects for the development of the "Moscow Longevity" pilot project: Information and Analytical Report. M., 2018.

Analysis of the actual implementation of "Moscow Longevity" program showed the presence of difficulties in the work of the pilot project. The author's vision on the main difficulties is presented through grouping and secondary analysis of the available data (see **Table 1**).

Additionally, the author identified certain discrepancies in the implementation of the project, in reality, in the Social Service Centers, with the way it is written in legislative acts.

There is no timeframe for implementation and the planned effectiveness of the program. The text of the Government Decree on the implementation of the pilot project "Moscow Longevity" does not contain information on the timing of the program and data on the number of participants.

The methods and criteria for selecting members of the Public Council, which oversees the implementation of the pilot project, *are not specified.* The Council includes many famous people from television shows and show-business who are poorly informed about the problems of the older generation and how to work with them.

There is no clear procedure and rules for the participation of subordinate organizations in the program. The document lacks mechanisms of interaction and practical recommendations for the implementation of activities "locally". The Decree does not contain a clear plan for the implementation of activities' programs in the Social Service Centers.

Not equal treatment to outside organizations. The document specifies the procedure for submitting applications for participation in the program, according to which government organizations are in priority, and commercial structures can apply for participation in the project only in the last turn.

The project is designed only for those pensioners who have permanent registration in Moscow, although the Government Decree states "those who live in the city of Moscow". For example, those who are registered in the Moscow region can take part in the events of the "Moscow Longevity" program only on a paid basis. Thus, paragraph 5 of the pilot project on organizing activities "without attracting funds from citizens" is misleading.

The Government Decree states that all elderly Muscovites can participate in the pilot project "regardless of their employment or other activities," but, in fact, *working pensioners are not able to attend most of the activities*, because almost all classes under the "Moscow Longevity" program are held during working hours. This problem was also indicated by the data obtained 2 years before the start of the project. According to the results of social monitoring of the level and quality of life of elderly Muscovites (2016), the share of socially active Muscovites among working pensioners was 10% lower due to the limitation in free time[14].

Table 1. Main difficulties identified during the implementation of the "Moscow Longevity" pilot project

"People's" experts	Specialists - experts
Large number of documents that must be submitted in order to participate in activities	Excessive reporting requirements
Lack of explanatory work concerning the rules of participation in the project	The dominance of social safety organizations in service providers
Long queues for participation in activities	Inadequate number of urgent orders for employees
Lack of planning and staffing of activity groups	Unclear job responsibilities and areas of charge for the project
Insufficient level of specialists' qualifications to work with the older generation	Staff turnover and change of activity provider organizations
Outdated material and technical base (lack of air conditioning, inadequacy of premises)	Insufficient adaptation of activity programs to the physical and cognitive capabilities of older people

Compiled according to: Problems and prospects for the development of the Moscow Longevity Pilot Project: Information and Analysis Report / Edited by Petrosyan V. A., Holostova E. I. Moscow, 2018. P. 48-58.

The implementation of any new project always faces organizational difficulties. This is the main value of the "pilot" stage of implementation – testing, adaptation, and approbation of new technologies for organizing the activities in the institutions that are responsible for the implementation of the project. Also, the task of any "trial" project is the obligatory summing up, study, and consideration of problematic issues. This must be done before deciding on the future fate of the project and the feasibility of its implementation on an ongoing basis.

Main stage

From January 01, 2019 till present, according to the Decree of the Moscow Government[15], the "Moscow Longevity" project is being implemented in the capital by the Moscow City Department of Labor and Social Protection on an ongoing basis[16].

14 Comprehensive monitoring of the level and quality of life of elderly citizens in the city of Moscow: information and analytical report. Stage 11. / Edited by Petrosyan V. A., Holostova E. I. M., 2016

15 On the implementation in the city of Moscow the "Moscow Longevity" project [Electronic resource]: Resolution of the Moscow Government on December 18, 2018 (as amended and supplemented by the Moscow Government Resolution on December 26, 2019). "Consultant Plus".

16 On the implementation in the city of Moscow the "Moscow Longevity" project [Electronic resource]: Order of the Department of Labor and Social Protection of the Population of 21 January 2020 URL: https://resourse-center.mos.ru/upload_local/iblock/5db/5dbb46c8ef67ed3eaec51de1a951ffc3/prikaz_dtszn_ot_21.01.2020_29_o_realizatsii_v_gorode_moskve_proekta_mo....pdf (date of access: March 10, 2020) On methodological support for the implementation the "Moscow Longevity" project [Electronic resource]: Order of the Department of Labor and Social Protection of the Population of 12 August 2019 URL: https://resourse-center.mos.ru/upload_local/iblock/5db/ 5dbb46c8ef67ed3eaec51de1a951ffc3 / prikaz_dtszn_ot_21.01.2020_29_o_realizatsii_v_gorode_moskve_proekta_mo .... pdf (date of access: March 10, 2020).

In March 2019, the number of program participants was 208 thousand people[17].

The results of the "Moscow Longevity" program are regularly published in the media[18], but there are no analytical publications and scientific articles on the implementation of this program.

Due to the lack of research on the implementation of the "Moscow Longevity" program, the author decided to conduct her own study. In March-May 2020, 32 interviews were conducted (via audio and video communication in the WhatsApp application) about positive and negative aspects of the program's work with older people (potential and real project participants) aged 55 - 80 years old, single and with family, with secondary and higher education, employed and unemployed.

The most popular types of activities for elderly Muscovites are still computer courses, foreign language classes, fitness, and dancing. If during the interview it became clear that the respondent does not participate in the program due to personal reasons, the general necessity and expediency of such a project for the older generation of Muscovites was voiced. Elderly residents of Moscow expressed gratitude for the opportunity for interesting leisure and active recreation. The study found that content with the program's activities among the older generation in the capital city depends on where the person lives. For example, for those who live in the Central Administrative District – excursions, museums, exhibitions, and theaters are more accessible, since they are located mainly in the center of the city. As for other non-central districts of Moscow, especially where there are large park zones, Scandinavian walking is very popular.

More than 7.5 thousand instructors participate in the program in 30 different areas. Almost all research participants who regularly visit the project's activities noted that they have already chosen 2-3 favorite areas, and although they want to try themselves in all activities, there are so many of them that "there are not enough hours a day to try them all". At the same time, some go to the Social Service Center "as if they were going to work", "attend activities, and stay in the Social Service Center from morning until evening". Elderly Muscovites are fond of "Moscow Longevity" precisely for the variety of educational, entertainment, cultural, and sports areas. The most enthusiastic reviews about the work of the program are expressed by those participants who combine creative classes with physical and mental activity.

The main reasons for participating in the project are:

Cognitive ("desire to learn and discover", "to enrich your knowledge", "to live a full life", "keep up with children and grandchildren");

Communicative ("to find like-minded people and friends with the same interests," "to be not alone," "to escape from everyday problems");

Physical ("to be young and healthy", "to push the boundaries of their capabilities", "to lead an active lifestyle");

Consumer (a free receipt of souvenirs, specialized clothing, and equipment – for example, walking sticks and jacket for Scandinavian walking).

Despite the overall positive assessment of the "Moscow Longevity" program, interview participants quite often mentioned the lack of flexibility in the program. Elderly people noted the need to separate the groups of participants according to the principle of "beginners" and "advanced". This applies to students participating in computer courses, health and fitness, dance, and creative activities.

The program also has a number of material and technical problems: small size of premises for activities, lack of air conditioning and water coolers, lack of changing rooms, problems with equipment and insufficient materials for classes, the inadequacy of premises for the needs of older people.

Special (isolation) stage

During the interview period (March-May 2020), the opportunities for social activity of the older generation of Moscow were significantly limited. Since March 26, 2020, due to the epidemiological situation associated with the spread of coronavirus (COVID-19), all residents of the capital over the age of 65 have been obliged to exclude any personal contact and stay at home in self-isolation[19].

On March 28, 2020, according to the Decree of the Moscow Mayor[20], the "Moscow Longevity" program also suspended its work in an offline format; in return, the older generation was offered online classes.

Many interviewees admitted that they have practically no free time to panic and get bored. Older people show less anxiety and concern about the current situation on the pandemic, this is evidenced by the data of the Russian Public Opinion Research Center (VCIOM) survey presented on April 30, 2020, at the expert online discussion "In the regime of isolation: the evolution of social practices in the context of the coronavirus pandemic". People over 60 years old have gone through quite a lot of crises in their lives (the collapse of the USSR, devaluation of the national

17 Interview of the Moscow Mayor Sobyanin S. S. in the newspaper "*Vechernyaya Moskva*", March 7-14, 2019. No. 9 (28177), P. 5. "208 thousand pensioners have come to the program. There are more than 9 thousand free of charge groups and sections of physical education, dance, English language, computer technologies, drawing, chess, and many others".

18 Longevity training. *Vechernyaya Moskva*, 07-14 March 2019. P. 5; A simple health secret. *Vechernyaya Moskva*, 05-12 March, 2020. P. 6.

19 On the introduction of a high alert mode [Electronic resource]: decree of the Mayor of Moscow of March 5, 2020 (as amended and supplemented by the Decree of the Moscow Mayor of May 07, 2020). Clause 10.1 "*Kommersant*".

20 On the introduction of a high alert mode: the Decree of the Mayor of Moscow of March 5, 2020. Clause 3.3

currency, unemployment, shortage of goods, etc.). Today's situation of a sharp change in life causes more concerns among the younger generation: from 18 to 35 years old, for whom a shift in their usual way of life occurs for the first time.

The VCIOM researchers also noted that "corona-fitness" (online sports in self-isolation mode) is rapidly gaining popularity.

Dance lessons, gymnastics, yoga, painting, and aesthetic development are now conducted in special electronic applications, which can be accessed either using a computer or a smartphone. At the very beginning of the isolation period, there were not so many online classes of this kind, and many pensioners found free video lessons on topics of interest on their own. Online offers on masterclasses, lectures, and marathons began to appear as the isolation period extended. Before the "coronavirus" stage, older people could not afford to participate in such courses because of the cost, but now, many well-known coaches and teachers offer to study for free. This creates serious competition for the activities and the level of teaching that can be offered in the online format at the "Moscow Longevity" project.

According to the study participants, the online format of classes is not suitable for everyone. The point here is not only in age but also in the availability of the necessary devices and the ability to use them. (*"Those who know how to use the Internet will find the information they need without the help of "Moscow Longevity", and those who do not know how will not be able even with the help of "Moscow Longevity".*)

Among the main difficulties of online classes, interviewees noted:

It is not easy to master the necessary programs to connect to classes in a distance format and to do it quickly and in a stressful situation is even more difficult.

Technical problems may appear during online classes (connection difficulties, low connection speed), which even instructors cannot always help with.

According to the latest data, the cancellation of the self-isolation regime for citizens over 65 years old began on June 09, 2020. The cancellation of restrictions on the work of various organizations will take 3 stages: 09, 16, and 23 June. The date of the "Moscow Longevity" program suspension was indicated in the corresponding decree of the Mayor of Moscow; the new decree does not say anything about the program's resumption time. If we proceed from the fact that social welfare institutions will be able to start working on June 23, 2020, then the "Moscow Longevity" program should resume its work at this time[21].

According to the results of the interview, it can be seen that the respondents noted a lack of live communication, joint physical and creative activities, as well as a particular emotional component from the "Moscow Longevity" classes. Therefore, the participants are looking forward to a new "offline" stage of the program in the format of live meetings.

General conclusions

The social security system in Moscow has long gone beyond the scope of routine assistance to those in need. Social services today are not only different areas of activity but also an opportunity to adapt older people to a new period of life and a complete rethinking of themselves.

Statistical data of 2016 on the social activity of older people in Russia served as the starting point for the author's research. Unfortunately, the author could not find official statistics on the social activity of older people living in the regions. In 2016, almost half of the respondents of the "Monitoring the level and quality of life of the elderly population of Moscow" noted that they actively attended events organized by social service institutions.

After that, on the basis of the institutions of the social security system, the implementation of the "Moscow Longevity" program began; this is one of the reasons why Moscow occupies a leading place in terms of life expectancy growth, increasing it almost every year by six months. The figures for the current year show that life expectancy indicators have crossed the 80-year mark, and the share of the elderly people in the entire structure of Moscow's population is already more than 27%, and these are very significant results. The older generation of Muscovites is the most massive demographic group of civil society among the residents of the capital, which actively participates in the life of the city.

The attention paid to the organization of leisure and recreation for the elderly citizens in Moscow is due not only to the number of citizens of this age category and indicators of life expectancy but also to the available statistical data that indicate the social activity of the older generation in visiting entertainment and sports events in the Russian Federation as a whole.

For many years, one of the main criteria for receiving social services from the social security system in Moscow was the retirement age and the mandatory end of labor activity. Despite the increase in the retirement age from January 01, 2019, the age of entry into the program has not been increased. Additionally, working pensioners are allowed to participate in the "Moscow Longevity" program.

The most demanded activities are still unchanged. At every stage of the program's implementation, computer courses, dance and sports classes, the study of foreign languages, and artistic activities do not reduce their prevalence. New types of activities are also gaining popularity: theatrical and modeling activities, lessons in style and personal care, age-related make-up, and self-presentation at an older age. These types of leisure and aesthetic development are also in demand among elderly Muscovites.

Feedback received from program participants helps to organize new types of activities and improve the already familiar leisure practices.

21 On the stages of lifting the restrictions established due to the introduction of the high alert regime [Electronic resource]: the Decree of the Mayor of Moscow of June 8, 2020. "ConsultanPlus".

Due to the high assessment of the activities at the pilot stage, on January 1, 2019, "Moscow Longevity" is already being carried out on an ongoing basis.

Analysis of interviews with elderly Muscovites showed the approval of the socio-cultural policy of the city, which is being carried out within the framework of the "Moscow Longevity" program. The proposed activities meet the needs of elderly Muscovites. Both at the trial and the main stages of the project, the main motives for the participation of older Muscovites in this program were the need to take care of their health, satisfy the need for new knowledge, expand the number of friends, the desire to live a full life and spend their free time as useful and interesting as possible.

On October 10-11, 2019, for the seventh time, a national conference "Society for All Ages" was held in Moscow in partnership with the forum "Russia – Territory of Care". A significant part of the reports touched upon the effectiveness of the "Moscow Longevity" program, along with regional examples of this kind of practice for the older generation.

However, the experience of elderly Muscovites in the activities of the "Moscow Longevity" program has shown the presence of difficulties in the implementation of the project, many of which have not been resolved over the two years of the project's existence. Infrastructure and personnel problems caused the most complaints at all stages of the project. The premises do not meet the needs of older people. An inoperative air conditioning system, lack of water coolers, narrow hallways, small rooms for classes are the main claims of the participants to the active longevity program.

The lack of an individual approach in the formation of groups is based not only on the difference in the level of abilities but also on the serious differences in capabilities due to the age of the participants. In the course of personal interviews, pensioners admitted that the age difference is very much felt in the elderly phase of life, and if "people aged 40 and 60 can still be combined in one group, then young pensioners and people over 80 years in one group are not compatible". Suggestions on the division of participants by age and level of abilities were expressed during the trial and at the main stages of the program but were not taken into account in most Social Service Centers.

The introduction of online technologies among representatives of this age group cannot be called successful either. The format of online participation in activities at the "special" stage of the "Moscow Longevity" program showed that older Muscovites find it difficult to adapt to participation in virtual activities. The practice of computer classes has shown that older people acquire general skills with working on a computer and a smartphone, but, finding themselves in a situation of uncertainty, the elderly person cannot figure out how to work in new programs and applications on their own. Even instructors experienced similar difficulties when faced with the urgent need to master previously unused programs.

Despite the difficulties in organizing and implementing this program, which was identified during the analysis of available data, studying the texts of regulatory legal acts and conducting the author's research, the original purpose of the work was different – to show the success of the program at all stages of its implementation and only some general difficulties that always arise when implementing projects of this scale. However, after analyzing a series of interviews with elderly Muscovites (program participants), it became obvious that despite the generally positive assessment of the "Moscow Longevity" program by the older generation, the problems identified during the project implementation require more thorough consideration and submission into a separate article.

References

Anikeeva O. A. Old age and active longevity in modern Russia: realities and trends of changes. In: *Otechestvennyi zhurnal sotsialnoi raboty*. 2018. No. 4. P. 60-72. In Russian

Golubeva E. Yu. Modern directions of scientific and practical research of the policy of active and healthy longevity: experience and perspectives. In: *Uspekhi gerontologii*, 2015. Vol. 28. No. 4. P. 634-638. In Russian

Gracheva O. E. New trends in normative legal support for the development of social security in Moscow. In: *Sotsiologiya*. 2018. No. 3. P. 82-86. In Russian

Isopahkala-Bouret U. Graduation at age 50+: Contested efforts to construct "third age" identities and negotiate cultural age stereotypes. In: *Journal of Aging Studies*, 2015. Vol. 35. P. 1-9. In English

Kornilova M. V. To the question of the research of the level and quality of life of the elderly: problems and prospects. In: *Sotsiologiya i obshchestvo: sotsial'noye neravenstvo i sotsial'naya spravedlivost'* (Yekaterinburg, October 19-21, 2016) [Electronic resource] Materials of the V All-Russian Sociological Congress. Executive editor Mansurov V. A. [Electronic resource] Moscow. Russian Society of Sociologists, 2016. P. 2813-2821. In Russian

Kozlova T. Z. Social time of pensioners: stages of self-realization of the individual. M., 2003. In Russian

Meltem I. Economic and social consequences of population aging: the dilemmas and opportunities in the twenty-first century. In: *Applied Research in Quality of Life*, 2015. Vol. 10. P. 735-752. In English

Potekhina I. P., Chizhov D. V. Potential of the older generation as a component of national human capital (based on research in the regions of the Central Federal district). In: *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskiye i sotsialnyye peremeny,* 2016. No. 2. P. 3-23. In Russian

Rogozin D. M. Liberalization of aging, or labor, knowledge and health in older age. In: *Sotsiologicheskiy zhurnal.* 2012. No. 4. P. 62-93. In Russian

Skinner B. F., Vaughan M. E. Enjoy old age: A practical guide. New York: W.W. Norton & Company Publishing Company, 1997. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-73-81

О СПЕЦИФИКЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ ЭКОНОМИКИ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

ЛЕОНИД БОРИСОВИЧ ВАРДОМСКИЙ, доктор экономических наук, профессор, заведующий Центром постсоветских исследований, главный научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук (117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский проспект, 32). E-mail: 319@transecon.ru
МАДИНА ОКТАМОВНА ТУРАЕВА, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра постсоветских исследований
Институт экономики Российской академии наук (117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский проспект, 32). E-mail: 319@transecon.ru

Аннотация: В статье сделана попытка определить типы моделей экономического развития, применяющиеся в странах, и установить, какие из них и в каких странах были наиболее успешными. Исследование таких моделей важно прежде всего для выявления наиболее успешных мировых практик по их разработке и применению. Оно также необходимо для выстраивания экономических отношений и расширения взаимовыгодного сотрудничества со странами для взаимной адаптации экономик. Это особенно важно в рамках интеграционных объединений, требующих координации программ и стратегий социально-экономического развития стран-участниц. В теоретическом плане это дает объяснение природы экономического развития или застоя, понимание того, как следует корректировать модели национального развития. На наш взгляд, экономическая модель – это результат увязывания через соответствующие институты целей национального социально-экономического развития с имеющимися материальными и интеллектуальными ресурсами, особенностями геоэкономического положения, культурными традициями, с одной стороны, и трендами развития мировой политики и экономики, вопросами национальной безопасности, с другой. Постсоветские страны имеют общие исходные условия формирования суверенных экономик: они представляли собой части советской экономики, которая развивалась на плановой основе, не имея прямого контакта с мировым хозяйством. Движение в направлении полицентричного устройства мировой экономики вызывает обострение международных политических и экономических отношений. Пандемия коронавируса повысила значимость качества государственного управления и негативно повлияла на доходы как стран-производителей углеводородов, так и экспортеров рабочей силы и услуг.
Ключевые слова: постсоветские страны, новые независимые государства, национальная модель, ресурсная модель, проинтеграционная модель, социально ориентированная модель, геополитически обусловленная модель, долговая модель

Статья поступила в редакцию 13 августа 2020 года.

Вардомский Л.Б., Тураева М.О. О специфике национальных моделей экономики в постсоветских странах. *Государственная служба.* 2020. № 4. С. 73–81.

ON SPECIFICITY OF NATIONAL ECONOMIC MODELS IN THE POST-SOVIET COUNTRIES

LEONID B. VARDOMSKY, Dr. Sci. (Economics), Professor, Head of the Center for Post-Soviet Research, chief researcher
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (117218, Russian Federation, Moscow, Nakhimovsky Prospekt, 32). E-mail: 319@transecon.ru
MADINA O. TURAEVA, Dr. Sci. (Economics), leading researcher at the Center for Post-Soviet Research
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (117218, Russian Federation, Moscow, Nakhimovsky Prospekt, 32). E-mail: 319@transecon.ru

Annotation: The article attempts to identify the types of models used in countries and to establish which of them and in which countries have been most successful. The study of economic development models used in different countries is important firstly, to identify the most successful world practices for their development and application. It is also necessary for building economic relations and expanding mutually beneficial cooperation with countries for mutual adaptation of economies. This is especially important within the framework of integration associations that require coordination of programs and strategies for the socio-economic development of the participating countries. In theoretical terms, this explains the nature of economic development or stagnation, helps understanding of how to adjust the models of national development. In our view, the economic model is the result of linking, through the appropriate institutions, the goals of national socio-economic development with the available material and intellectual resources, peculiarities of the geo-economic position, cultural traditions, on the one hand, and trends in the development of world politics and economics, national security issues on the other. Post-Soviet countries have common initial conditions for the formation of sovereign economies. The movement towards the polycentric structure of the world economy is aggravating international political and economic relations. The coronavirus pandemic has raised the profile of the quality of governance and hit the incomes of both hydrocarbon producing countries and exporters of labor and services.
Keywords: national model, post-Soviet countries, newly independent states, resource model, pro-integration model, socially oriented model, geopolitically determined model, debt model

The article was received on August 13, 2020.

Vardomsky L.B., Turaeva M.O. On specificity of national economic models in the post-Soviet countries. Gosudarstvennaya sluzhba. 2020. № 4. P. 73–81.

Введение

Формулирование целей развития опирается на представление о «национально-государственной идентичности», под которой понимаются *осознанные возможности* развития государства и ожидаемые эффекты их реализации. Формирование идентичности государств происходит через выбор социо-культурных, внешнеполитических и экономических приоритетов, которые в оценке элит и общества в наибольшей степени соответствуют задачам национальной модернизации [Huntington, 2004. P. 240–428]. При этом цели развития и идентичность могут изменяться под влиянием внутренних и внешних факторов, вызывая необходимость корректировки избранной странами модели развития. В случае смены политической системы, перехода к рынку, вхождения в иную интеграционную систему изменения приобретают радикальный характер, меняющие траекторию, принципы и цели развития государства [Вардомский, 2015. С. 178–182].

В западной научной мысли главное в содержании эффективной экономической модели составляют институты, реализующие свободу личности и предпринимательской деятельности. До недавнего времени господствовало мнение, что только внедрение либерально-демократических институтов и глобализация могут обеспечить устойчивое развитие стран, относящихся к постиндустриальному обществу. Традиционный либерализм исходит из того, что свобода экономического поведения субъектов рынка является залогом эффективности всей хозяйственной системы [Социальное рыночное хозяйство…, 2007. С. 60–126]. Вмешательство государств в определение новейших перспективных отраслей промышленности и распределение дефицитных ресурсов, включая иностранную валюту, имевшее место в странах Восточной Азии, именуемых «азиатскими тиграми», рассматривалось в странах Запада как причины перекосов и коррупции, хотя это и было весьма целесообразно в рамках политики индустриализации [Юсуф, 2012. С. 169–170].

Но что делать странам, не достигшим постиндустриального состояния, как им развиваться? На этот вопрос западная либеральная экономическая мысль однозначного ответа не дает. До 2008 года она отсылала к программе действий, именуемой «Вашингтонский консенсус», для устранения перекосов, возникающих при внедрении в этих странах либеральной модели экономического развития [Вардомский, Тураева, 2019. С. 12–22]. Согласно этой программе, условия для успешного национального развития создает экономическая модель, в которой присутствуют: открытость экономики, макроэкономическая стабильность, высокий уровень сбережений и инвестиций, зрелые рыночные институты и компетентные, решительные правительства [Колодко, 2019. С. 22]. Но при этом слабо учитываются ресурсные факторы: сравнительные преимущества или слабости отдельных стран по располагаемым ресурсам, на эффективное использование которых нацелены создаваемые институты.

В этом отношении интересен опыт постсоветских стран, которые в силу специфики своего состояния не могли ни при каких условиях достичь соответствия этим критериям. Они искали свои модели развития, опираясь на опыт предшественников рыночной трансформации и национальные возможности. По моделям экономического развития постсоветских стран имеется не так много содержательных публикаций. Большинство из них посвящено отдельным странам[1]. Сквозных сравнительных исследований всех государств еще меньше. Среди них следует выделить монографию, выпущенную в Центре постсоветских исследований Института экономики РАН в рамках проекта «Постсоциалистический мир: итоги трансформации», посвященную постсоветским государствам [Постсоциалистический мир…, 2017], а также труды А.А. Мигранян, в частности ее доклад «Специфика экономических моделей и основные тренды социально-экономического развития стран СНГ»[2]. В нашей статье мы попытаемся определить типы моделей, применяющиеся в странах, и установить, какие из них и в каких странах были наиболее успешными в период до 2019 года.

Общее и особенное в формировании моделей экономического развития в постсоветских странах

Постсоветские страны имеют общие исходные условия формирования суверенных экономик. Наиболее важным из них является то, что в прошлом они представляли собой части советской экономики, которая развивалась на плановой основе, не имея прямого контакта с мировым хозяйством. Их развитие определялось государственными пятилетними планами и опиралось на имеющиеся в союзных республиках ресурсы. Оно также преследовало среди многих других и задачу сокращения межреспубликанских различий в уровнях социально-экономического развития. Главными движущими силами подъема экономики рассматривались индустриализация и связанное с ней развитие науки и образования. Союзные республики были тесно взаимосвязаны через межреспубликанскую специализацию, которая стала разрушаться в результате становления новых государств и превращения внутренних административных границ в межгосударственные.

---

1 Среди них следует выделить труды Л.М. Григорьева по Азербайджану, А.Г. Пылина по Грузии, М.О. Тураевой по Киргизии, А.В. Шурубовича по Белоруссии.

2 *Мигранян А.А.* Специфика экономических моделей и основные тренды социально-экономического развития стран СНГ. Научный доклад. 2018: https://inecon.org/docs/Migranyan_paper_20180327.pdf

Вторая общая черта связана с тем, что все новые независимые страны должны были создавать новую государственность на основе перехода от советской к национальной идентичности, к многоукладной собственности, рыночной экономике, созданию национальных финансово-бюджетных и налоговых систем, институтов взаимодействия с внешними рынками [Экономическое взаимодействие…, 2015. С. 176–403]. В классификации Мирового банка рассматриваемые государства относятся к странам с формирующимися рынками, или переходной экономикой. Одновременно все они, по Е. Клееру, могут быть отнесены к странам периферийного капитализма [Клеер, 2017. С. 25–40], поскольку сильно отстают от развитого ядра мировой экономики, зависят от иностранных технологий, капиталов, рынков сбыта, имея при этом крайне ограниченное экономическое влияние на ведущие мировые и региональные державы.

Исходя из конкретных национальных условий, страны использовали разные модели рыночного транзита. Армения, Грузия, Киргизия и Россия избрали «шоковый вариант» в духе «Вашингтонского консенсуса», предусматривавшего резкую либерализацию цен, широкое открытие экономики, сжатие денежной массы, приватизацию госсобственности и свертывание социальных программ.

Белоруссия, Туркменистан и Узбекистан двигались к рынку эволюционно, сохраняя роль государства в макроэкономическом и социальном регулировании. Остальные страны осуществляли структурные реформы в промежуточном варианте с учетом проблем, возникавших в ходе «шоковой терапии» [Социально-экономическая трансформация…, 2004. С. 156–325].

Все страны, прошедшие системную трансформацию, особенно в ее «шоковом» варианте, понесли громадные безвозвратные потери материальных и нематериальных активов в виде многочисленных неконкурентных (в условиях рынка) и открытых экономик производств. Эти потери академик А.Д. Некипелов определил как «системный гистерезис», или сжатие национальных экономик, упрощение их структур в ходе трансформации. Становление государственности и рыночная трансформация сильно ударили по их советскому экономическому и социальному наследию [Некипелов, 2001. С. 9]. Экономический спад был глубоким и продолжительным. Важным фактором такого спада стали разгоревшиеся во многих странах внутренние этнополитические и межрегиональные конфликты.

В 2000-е и последующие годы происходила конвергенция стран по институтам рыночной трансформации: государства, избравшие «шоковую терапию», постепенно усиливали госрегулирование, а страны градуалистской ориентации внедряли рыночные институты [Некипелов, 2001. С. 14]. На формирование идентичности постсоциалистических стран в большой степени влияло их стремление повторить опыт схожих по структуре экономик и уровню развития государств, которые наиболее удачно прошли этап рыночной трансформации, а также стран, которые в близкой геоэкономической ситуации построили национальную модель, обеспечившую высокие темпы развития (пример Южной Кореи, Ирландии, Объединенных Арабских Эмиратов и др.).

Третья общая черта – внутриконтинентальное положение большинства новых независимых государств, удаленность от рынков третьих стран и при этом недостаточное развитие инфраструктуры и логистики. Внутриконтинентальность предопределяла меньшую втянутость стран в международные экономические отношения, большую зависимость от транзитных перевозок через соседние страны, невысокую инвестиционную привлекательность, ориентацию на внутренний спрос как ведущий фактор развития.

Таблица. Показатели социально-экономического развития постсоветских стран, 2019

Table. Indicators of socio-economic development in post-Soviet countries, 2019

Страны	ВВП по ППС, долл., чел.	Индекс чел. потенциала	Доля городского населения	Индекс эконом. свободы*	Индекс глобализации	Экспорт товаров и услуг к ВВП
РФ	29 181	0,824	75 %	58,9	68,25	28,3 %
Казахстан	27 444	0,817	58 %	65,4	56,08	36,5 %
Белоруссия	19 943	0,817	79 %	57,9	60,76	66,4 %
Грузия	15 637	0,786	59 %	75,9	64,13	54,0 %
Туркменистан	15 196	0,710	52 %	48,4	37,05	22,7 %
Азербайджан	15 001	0,754	56 %	65,4	56,22	36,1 %
Армения	14 220	0,760	63 %	67,7	58,89	38,5 %
Молдавия	13 574	0,711	43 %	59,1	61,39	30,5 %
Украина	13 341	0,750	69 %	52,2	70,24	41,2 %
Узбекистан	7 289	0,710	50 %	53,3	39,43	31,2 %
Киргизия	5 471	0,670	37 %	62,3	53,64	37,4 %
Таджикистан	3 520	0,656	27 %	55,6	42,87	15,7 %

Источники: Мировой банк; индикаторы: https://data.worldbank.org/indicator?tab=all; Доклад о человеческом развитии, 2019. За рамками уровня доходов и средних показателей сегодняшнего дня: неравенство в человеческом развитии в XXI веке. UNDP; Индекс глобализации по версии КОФ*, 2017. KOF Swiss Economic Institute: https://gtmarket.ru/ratings/kof-globalization-index/info; Рейтинг стран мира по уровню экономической свободы, 2017: https://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info

* Индекс включает в себя переменные, измеряющие экономические, социальные и политические аспекты глобализации, которые выражают 24 показателя.

Эти общие особенности развития наложились на унаследованные громадные межстрановые различия: по размерам и специализации экономик, уровню социально-экономического развития, культурным традициям, ресурсному и человеческому потенциалу, положению относительно международных рынков. При этом чем глубже в Евразии располагаются страны, тем ниже уровень их социально-экономического развития.

Новые независимые страны в ходе становления государственности, разных способов рыночной трансформации и моделей приватизации, при различном понимании своей международной миссии и стратегических ориентиров все более отходили от советского наследия. Рост различий между государствами был также обусловлен разным спросом международного рынка на производимые товары и услуги, интересом к ним третьих государств, которые стремились расширить рынки сбыта своей продукции, обеспечить альтернативное энергоснабжение, укрепить геополитические позиции на постсоветском пространстве и т.д. [Новые независимые государства…, 2012. С. 4].

Для измерения современных социально-экономических различий между странами, которые так или иначе отражаются на практикуемых в них моделях развития, использовались сопоставимые данные международных организаций и отдельных западных институтов (см. таблицу). Рассматриваемые страны довольно сильно различаются по уровню развития, измеряемого показателем ВВП и ППС на душу населения в текущих ценах. При этом большинство из них имеет данный показатель ниже среднемирового уровня в 17 680 долл.

Мировой банк для более адекватного измерения благосостояния населения использует также показатель ВНП на душу населения. Его величина у России, Казахстана, Белоруссии, Туркменистана, Грузии, Армении и Азербайджана позволял их отнести к числу стран с доходом выше среднего (в пределах 4 046–12 535 долл.), а Молдову, Украину, Узбекистан, Киргизию – к странам с доходом ниже среднего (от 1 036 до 4 045 долл.). Таджикистан с 1 010 долл. на душу населения занимал 172 место среди 198 рейтингуемых государств и попал в группу бедных стран мира[3].

С показателем ВВП по ППС на душу населения тесно коррелирует «Индекс человеческого развития» (ИЧР) (за некоторыми исключениями, которые связаны с Туркменистаном и Украиной). Стоит отметить, что этот показатель за 2010–2019 годы увеличился у всех стран, особенно сильно у Таджикистана. Наименьший рост отмечен у Украины.

Перечисленные выше общие особенности предопределили сравнительно высокую долю государства в экономическом развитии этих стран, что отражают низкие места в мировых рейтингах индексов «экономической свободы» и «глобализации» (см. таблицу).

«Индекс экономической свободы» (Index of Economic Freedom), ежегодно публикуемый The Heritage Foundation на основе системы показателей, характеризует уровень либерализации экономики стран мира. Большинство новых независимых государств относится к числу стран либо с умеренно свободной экономикой (Армения, Казахстан, Азербайджан и Киргизия), либо с преимущественно несвободной экономикой (Молдавия, Россия, Белоруссия, Таджикистан, Узбекистан и Украина). А крайними полюсами являются Грузия, соответствующая критериям страны с преимущественно свободной экономикой, и Туркменистан – страна с несвободной экономикой[4]. Тем не менее, большинство стран за последние десять лет существенно улучшило свои позиции в этом рейтинге.

«Индекс глобализации» отражает степень включенности стран в мировые экономические и политические отношения. Наиболее высокий показатель среди новых независимых государств авторы рейтинга присвоили Украине, но она с показателем 70,24 балла занимала только 45-е место среди 193 рейтингуемых стран. Последним же среди рассматриваемых стран в списке рейтинга ожидаемо был Туркменистан, занявший 177-е место. Слабое включение в глобальные связи подтверждает и показатель отношения экспорта товаров и услуг к ВВП (см. таблицу). Хотя большинство государств превышает среднемировой показатель в 30,1 %, но со странами ЦВЕ по этому показателю может сравниться только Белоруссия. Обращает на себя внимание довольно тесная корреляция «индекса глобализации» с долей городского населения.

Для постсоветских стран характерно регулирование экономики властными экономическими группировками (хотя и в разной степени), играющими ведущую роль в национальном экономическом развитии при довольно слабой проэкспортной ориентации их экономики. В отличие от стран ЦВЕ, в которых основополагающим фактором экономического развития является интеграция в лице Европейской комиссии, что в своих трудах ярко показали С.П. Глинкина и Н.В. Куликова [Глинкина, Куликова, 2018. С. 9–24; Глинкина, Куликова, 2019. С. 131–149], в новых независимых государствах ведущую роль играют национальные стратегии и программы развития, опирающиеся преимущественно на национальные ресурсы. В условиях слабых кредитно-банковских систем, ограниченных доходов от экспорта, недостаточной привлекательности для иностран-

3 Мировой банк. Индикаторы: https://data.worldbank.org/indicator

4 Рейтинг стран мира по уровню экономической свободы: https://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info

ных инвесторов, небольшой емкости национальных рынков для внутреннего развития особое значение приобретают природные, человеческие и позиционные ресурсы. Но для их эффективного использования требуются качественные государственные институты. Вместе с тем они пока не стали сильной стороной рассматриваемых стран[5].

Типологизация стран по ресурсам развития

В странах Центральной Азии и Азербайджане, расположенных в аридной внутриконтинентальной зоне Евразии, по ведущим факторам развития сложилось два типа моделей. Фактор природных ресурсов играет особую роль у прикаспийских государств, богатых углеводородами. Для них характерна модель развития, в основе которой лежит экспорт нефти и газа. Условно назовем ее *ресурсной моделью*. У Азербайджана, Казахстана, Узбекистана и Туркменистана стабильно отмечается положительное сальдо торгового баланса и значительный объем экспорта товаров и услуг на душу населения – в пределах 2,5–3,5 тыс. долл. на душу населения (при среднемировом показателе 3,2 тыс. долл.)[6]. Эти страны располагают значительными финансовыми ресурсами для проведения политики диверсификации национальной экономики и создания транспортной инфраструктуры, связывающей их с внешними рынками.

Ресурсная модель довольно прозрачна: на доходы от нефти и газа, а также других минеральных ресурсов (у кого они есть) государствами создаются новые производства, новые компетенции и миссии, которые изменяют характер взаимоотношений с окружающим миром. Часть доходов направляется в резервные фонды, которые используются в случае ухудшения ситуации на рынке углеводородов. Доходы от их экспорта обеспечивают рост жизненного уровня населения, потребление которого превращается в важный фактор экономического роста через торговлю, сферы недвижимости и услуг. Следует отметить, что около половины населения этих стран проживает на селе, в основном за счет орошаемого земледелия.

Все рассматриваемые страны стремятся расширить свой транзитный потенциал, используя выгодное положение в полосе международных транспортных коридоров на направлениях Север–Юг и Запад–Восток, создавая для этого соответствующую инфраструктуру. Для контроля за освоением природных ресурсов и использованием водных, за распределением получаемых от экспорта углеводородов доходов в целях национального развития необходима крепкая центральная власть, что выразилось в установлении посттрадиционалистских политических режимов с характерной особой ролью *национального лидера*. Все страны данной группы стремятся проводить многовекторную внешнеэкономическую политику.

В большей мере это удалось Казахстану со значительным населением (18,7 млн человек), что позволяет говорить о наличии достаточно емкого внутреннего рынка, который по мере роста доходов населения может стать серьезным фактором экономического развития. На основе модернизации экономики страна стремится занять лидирующие позиции в Центральной Азии, стать региональным финансовым центром и мощным транзитным хабом. У Казахстана по понятным причинам евразийский интеграционный фактор в модели развития представлен меньше, чем у других стран ЕАЭС, но при этом он стремится сочетать проэкспортный подход с углублением емкости внутреннего рынка за счет наращивания звеньев экономики с высокой добавленной стоимостью.

Азербайджан по своей политической модели близок к Казахстану, что подтверждает их соседское положение в рейтингах «экономической свободы» и «глобализации». Особенностью Азербайджана является его тесная связь с этнически близкой Турцией.

Туркменистан значительно более закрыт и консервативен. За годы суверенного развития страна сильно нарастила экспортный потенциал и обеспечила максимальный среди всех рассматриваемых государств экономический рост. Это объясняется спросом КНР на его газовые ресурсы, а также транспортные пути, связующие с Ираном и странами Индийского океана. Высокая степень экономической ориентации на Китай создает и определенные проблемы для страны.

Упомянутые государства после обретения независимости развивались более высокими темпами, что остальные. Но преимущества ресурсной модели сочетались и со значительными недостатками, которые выражаются в сильной зависимости финансового положения от конъюнктуры международного рынка нефти и газа, а также «голландской болезни». Получаемые от экспорта углеводородов доходы неравномерно распределялись по секторам национальной экономики и по отдельным слоям населения, вызывая рост социального, экономического и регионального неравенства.

Наиболее эффективно данная модель применялась в Казахстане, что подтверждает его более высокое положение в производстве ВВП на душу население и по ИЧР, а также довольно высокие темпы развития с момента обретения независимости при высокой начальной базе. По ВНП на душу населения Казахстан в 1990 году занимал 3-е место после России и Белоруссии [Новые независимые государства…, 2012. С. 8].

5 *Мигранян А.А.* Специфика экономических моделей и основные тренды социально-экономического развития стран СНГ. Научный доклад. 2018: https://inecon.org/docs/Migranyan_paper_20180327.pdf

6 Здесь и далее данные на 2019 год.

На иной основе развиваются Киргизия и Таджикистан. Для них характерны низкие показатели душевого дохода, что, наряду с прочим, связано с высоким естественным приростом населения. Страны этой группы располагаются вне международных транспортных коридоров, удалены от внерегиональных внешних рынков на большие расстояния.

Из-за политических рисков, низкой покупательной способности населения и географической удаленности они мало привлекательны для иностранных инвесторов, в связи с чем экспорт на душу населения крайне мал: 137 долл. у Таджикистана и 421 долл. у Киргизии в 2019 году при постоянном отрицательном сальдо внешней торговли. Киргизия – крупный экспортер золота, а Таджикистан – алюминия. В Таджикистане и Киргизии значительное место в экспорте занимает электроэнергия. Эти страны всеми возможными способами стараются привлечь иностранную помощь и инвестиции, идя на большие риски для национальной финансовой системы, о чем свидетельствует нарастающая внешняя задолженность, прежде всего перед Китаем.

Высокая доля сельского населения, дешевый труд и возможность его экспорта, играющего важнейшую роль в росте внутреннего потребления, – главный ресурс развития этих республик. Их финансовое положение критически зависит от трудовой миграции в Россию и Казахстан, доходы от которой полностью покрывают высокий торговый дефицит. Это государства с *трудоэкспортной моделью развития*. Такая модель опирается на трудовую активность населения и возможность их перемещения в страны приложения труда.

Имея схожую экономическую модель, они довольно сильно различаются своими политическими системами. Киргизия более демократична, Таджикистан более традиционен. Национальный бизнес последнего находится под жестким государственным контролем. Но какая политическая система обеспечивает более эффективное использование трудоэкспортной модели – вопрос пока открытый.

Отдельно хотелось бы отметить конфессиональный фактор. В конце 1990-х – начале 2000-х годов в современной Центральной Азии стремительными темпами начал распространяться ислам. И речь даже не столько о религии или различных учениях, а об одном из эффективных инструментов влияния. К примеру, Таджикистан, пережив острую фазу попыток «исламизации» (что послужило одной из причин гражданской войны 1991–1997 годов), в последние годы испытывает ощутимую религиозную экспансию. Активное возвращение к «религии предков» у населения стало особенно модным к концу 80-х – началу 90-х годов. Скорое возвращение к религии было дополнительно форсировано тем, что с распадом СССР у людей образовался мировоззренческий кризис. Политическая нестабильность, бедность, социально-экономическая напряженность и финансирование религиозных течений извне служат благодатной почвой для разрастания сект, ячеек, движений, в том числе и экстремистского толка. Б. Бабаджанов объясняет массовое возвращение к исламу в регионе тем, что именно в религии стали видеть панацею от всех проблем, в том числе экономических, социальных, политических. В среде молодых интеллектуалов из маргинальных слоев с техническим и гуманитарным образованием феномен возврата приобрел особые черты. Их религиозные воззрения – это некая смесь из атеистских взглядов и принципов ислама с заметными послаблениями (например, по части соблюдения обрядов)[7].

Косвенным свидетельством подобного «технократического» подхода к религии в исламизирующемся Таджикистане, на наш взгляд, является стабильно расширяющийся кредитный рынок, институты которого работают не в соответствии с установками шариата[8], а вполне секулярно [Тураева, 2012. С. 53–55].

Экономика Узбекистана сочетает в себе черты *ресурсной и трудоэкспортной моделей*. Важным преимуществом страны является значительное население, превышающее 34 млн чел. Переход в последние годы к более либеральной, открытой экономической политике при сохранении рычагов управления в руках государства, наличие многочисленной дешевой рабочей силы, срединное положение в Центральной Азии может ускорить экономическое развитие страны, хотя и до этого оно было весьма заметным.

Следующую группу составляют Армения, Грузия и Молдавия. Для них характерны небольшое, но убывающее население (3–4 млн человек), небольшой внутренний рынок, низкие показатели инвестирования в основной капитал, существование в условиях этнополитических (хотя и замороженных) конфликтов, оказывающих значительное влияние на состояние финансов, экономическую и социальную динамику. Данная группа стран сильно зависит от трудовых миграций, иностранных инвестиций и помощи от диаспор и международных организаций, внешнего спроса на национальные трудовые ресурсы. Ограниченный ресурсный и человеческий потенциал страны стремились компенсировать более либеральными условиями ведения бизнеса, ускоренным развитием сферы услуг и их экспорта. Причем это сопровождалось масштабной деиндустриализацией.

Модель, сложившуюся в этих странах, можно определить как *сервисно-трудоэкспортную*, *проинтеграционную*. Более выражена она у Грузии, меньше – у Армении и Молдавии в силу особенностей их

7 *Бабаджанов Б.* Верните Фемиде весы (непопулярный взгляд на андижанскую трагедию). Общественный фонд Александра Князева. 2005: https://crss.uz/2006/05/10/vernite-femide-vesy-nepopulyarnyj-vzglyad-na-andizhanskuyu-tragediyu

8 В исламе существует запрет на ссудный процент – «риба».

транспортного и геополитического положения. Благодаря более благоприятному геоэкономическому положению и природно-климатическим условиям Грузия шире включена в международные экономические отношения, она более привлекательна для иностранных инвесторов [Пылин, 2018. С. 79–96]. В общем доходе от экспорта товаров и услуг в стране около 40 % приходилось на международный туризм (для сравнения у Армении – более четверти, а у Молдавии – менее 4 %). Грузия превратилась в крупный транзитный мост между Турцией и Азербайджаном, Россией и Арменией.

Данная группа стран практически не способна развиваться вне региональных объединений и активного взаимодействия с региональными центрами силы, что требует от них большой гибкости. Так, находящаяся на крайней периферии Европы Грузия не может вписаться в европейскую экономику, при этом более уверенно она чувствует себя на стыке ЕС, Турции, ЕАЭС и СНГ. Молдавия более активно интегрируется в экономическое пространство ЕС, но в то же время крайне заинтересована в сохранении хороших экономических отношений с Россией и другими странами СНГ. Армения из-за сложного геополитического и транспортного положения не может полностью включиться ни в экономику ЕАЭС, ни в экономику ЕС, что предопределяет ее желание одновременно быть и членом ЕАЭС, и участником европейской программы «Восточного партнерства». При благоприятных условиях эти малые страны могли бы стать соединительными звеньями между рынками ЕС и ЕАЭС. В целом данная модель более успешно применяется в Грузии, которая за последние годы вышла по ВВП на душу населения и ИЧР на четвертое место (см. таблицу).

Республика Беларусь имеет специфическую экономическую модель, в которой открытость экономики сочетается с высоким уровнем централизации управления. Главным ресурсом развития Белоруссии является геоэкономическое положение, диверсифицированная экономика и значительный инновационный потенциал. Идентичность Белоруссии строится не на этнической, а на гражданской основе. Идеологическими основаниями современного белорусского государства стали индустриальная идентичность, государственная символика, культ победы в Великой Отечественной войне. Главной целью государства стало сохранение унаследованной от СССР экономики. Этим объясняется ее выбор эволюционной рыночной трансформации. Белорусское государство привержено евразийской интеграции, рассматривает себя как «точку сборки» Евразии и одновременно центр традиционной Европы.

Высокая социальная ориентация белорусской модели развития обернулась утратой конкурентоспособности экономики и повышением в ее структуре доли производств с невысокой степенью обработки. Драйвером экономического роста в 2000-е годы стал реэкспорт российских углеводородов (в виде продуктов переработки нефти и газа, получаемых по льготным ценам), и на этой основе значительные инвестиции направлялись в национальную промышленность и социальную сферу. Отражением этого являются самые низкие показатели социального неравенства среди новых независимых государств, что, в частности, отражает коэффициент Джини.

Жестким барьером развития государства сегодня выступает недостаточная конкурентоспособность национальных технологий и производимых на их основе новых изделий. С проблемой недостаточной конкурентоспособности экономики сегодня связаны финансовые трудности, стагнация доходов населения, недостаточная инвестиционная активность. В целом модель экономики Белоруссии можно определить как *социально ориентированную, диверсифицированную по ресурсам и отраслям, проинтеграционную.*

В этих условиях страна стоит перед нелегким выбором будущего развития: либо бороться за долю на внутреннем и внешнем рынках в сегменте традиционных отраслей, используя действующую модель, но получая от этого все меньшую прибыль, либо сконцентрировать усилия на инновационных производствах, порождаемых новой промышленной революцией, выпуск которых связан с большими коммерческими рисками. Решение этой дилеммы видится через повышение разными способами инновационной активности предприятий и организаций, что позволит либо снизить издержки в традиционных отраслях, либо выйти на рынок с новыми продуктами. В настоящее время руководство страны пытается переломить ситуацию с помощью ускоренной цифровизации экономики, развития логистики и модернизации энергетической базы путем строительства АЭС [Шурубович, 2019. С. 91–110]. Внедрение новых технологий и на их основе массовый выпуск инновационных товаров и услуг обусловлен формированием соответствующих рынков и согласованием национальных программ развития с выделением приоритетных производств в рамках евразийской интеграции.

В отличие от Белоруссии, сумевшей сохранить за годы независимости свои лидирующие позиции среди новых независимых государств по ВВП на душу населения и ИЧР, Украина, имевшая изначально более мощную и комплексную экономическую базу, зажиточное и образованное население, своих позиций не удержала. Сегодня Украина – одна из наиболее бедных стран Европы. Ее ВВП по ППС на душу населения в 2019 году был ниже, чем у Молдавии. Результат свидетельствует о том, что при большом разнообразии факторов развития, но ущербных институтах и трудно формируемой государственной идентичности невозможно добиться положительных результатов. На протяжении суверенного развития

страна не смогла остановить деиндустриализацию, что вызвало избыток рабочих рук, бедность и депопуляцию. В экспорте страны резко выросла доля аграрной продукции.

Сложившаяся на Украине экономическая модель не преследует цели социально-экономического развития. Она определяется этнократическими и геополитическими факторами. Противодействие России – основа политики Украины, что определяет содержание ее экономического поведения. Его основа – сокращение зависимости от России по экспорту и импорту. Власти страны сознательно сужают ресурсные возможности экономического развития, объясняя это наличием «внешнего врага», каковым объявлена Россия. В результате этого на Украине образовался серьезный излишек рабочей силы, которая ищет работу за рубежом. В 2019 году объем прямых переводов в страну от трудовых мигрантов, по данным Мирового банка, составил почти 16 млрд долл., или четверть от объема экспорта товаров и услуг. Политика государства нацелена на разворот страны в западном направлении, выплату долгов МВФ и другим финансовым организациям, на включение Украины в экономическую систему ЕС в качестве его глубокой периферии. Инициативное исполнение «оборонительного рубежа» западного мира пользуется определенным спросом, но много за это заинтересованные игроки платить не готовы. Данную модель можно определить *как геополитически обусловленную, долговую, трудоэкспортную.* Она, на наш взгляд, будет существовать до тех пор, пока есть к ней внешний интерес, но при этом вряд ли моноэтничное, враждебное России государство в обозримой перспективе начнет историю своего экономического успеха.

Заключение

Таким образом, за прошедшие почти 30 лет суверенного развития более динамично развивались страны с сырьевой экономикой и крепкой центральной властью. Государства с либерально ориентированной экономикой не смогли справиться с неуправляемой деиндустриализацией. Исключение составила Грузия, бизнес-круги которой смогли использовать выгодное геоэкономическое положение, широкую помощь Запада и финансовые возможности диаспоры.

Страны, развивающиеся по трудоресурсной и сервисно-трудоресурсной моделям, а также Белоруссия хорошо дополняют экономику России. Россия и Казахстан дополняют друг друга в части совместного использования транзитного потенциала, финансовых услуг и в сфере металлургии и энергетики, что является основой их экономического сотрудничества в разных форматах. Сейчас независимые государства вступают в новый этап своего развития, обусловленный кризисом либеральной концепции, деглобализацией, усилением экономического патриотизма и национального протекционизма. Движение в направлении полицентричного устройства мировой экономики вызывает обострение международных политических и экономических отношений. Пандемия коронавируса повысила значимость качества государственного управления и оказала негативное влияние на доходы как стран-производителей углеводородов, так и экспортеров рабочей силы и услуг. Одновременно активизируется борьба за низкоуглеродную экономику, которая может серьезно повлиять на расстановку сил в мировой экономике, а также и на постсоветском пространстве. Сокращение углеродных доходов и последствия климатических изменений могут сказаться на экономике всех новых независимых государств, не говоря уже о реализации принятых странами программ развития.

В этих условиях преимущества получат те страны, модели которых будут эволюционировать в сторону повышения качества госуправления, в частности посредством оптимального баланса между централизацией и децентрализацией управления, диверсификации экономики за счет производств будущего и создания рабочих мест с новыми компетенциями, используя все имеющиеся для этого внутренние и внешние возможности. Растущее значение в обновлении моделей будут играть процессы регионализации проектного типа, позволяющие реализовывать национальные интересы в широком международном пространстве.

Литература

Вардомский Л.Б. Трансформация постсоветского пространства в контексте его меняющегося смысла. *Экономическое взаимодействие стран-членов СНГ в контексте евразийского интеграционного процесса* / Под ред. Л.Б. Вардомского, А.Г. Пылина. М.: Институт экономики РАН, 2015. С. 178–194.

Глинкина С.П., Куликова Н.В. К экономическому патриотизму: новые тенденции в постсоциалистических странах-членах ЕС. *Экономическая наука современной России*. 2019. № 2 (85). С. 131–149.

Глинкина С.П., Куликова Н.В. О модели капитализма в Центрально-восточной Европе. *Вестник Института экономики Российской академии наук.* 2018. № 3. С. 9–24.

Клеер Е. Центральная и Восточная Европа: периферийный и имитационный капитализм. *Мир перемен*. 2017. № 2. С. 25–40.

Колодко Г.В. Посткоммунистический переход к рынку и демократии. Уроки польского опыта. *Мир перемен.* 2019. № 3. С. 8–25.

Некипелов А.Д. Глобализация и стратегия развития экономики России. *Проблемы прогнозирования.* 2001. № 4. С. 1–16.

Новые независимые государства: сравнительные итоги социально-экономического развития. Научные доклады ИЭ РАН / Под общ. ред. Л.Б. Вардомского. М.: Институт экономики РАН, 2012. 60 с.

Постсоциалистический мир: итоги трансформации. В 3 т. / Под общ. ред. С.П. Глинкиной. Т. 2. Постсоветские государства / Отв. ред. Л.Б. Вардомский. СПб: Алетейя, 2017. 454 с.

Пылин А. Проблемы и перспективы модернизации экономики Грузии в контексте евроатлантической интеграции. *Общество и экономика.* 2018. № 5. С. 79–96.

Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России / Под общ. ред. Р.М. Нуреева. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007. 325 с.

Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы (материалы международной конференции). Институт переходного периода, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. М.: Изд. Института переходного периода, 2004. 622 с.

Тураева М.О. Национально-хозяйственная система Республики Таджикистан в экономическом пространстве Центральной Азии (механизмы регулирования и приоритеты развития). Дисс. … докт. экон. наук / Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова. М., 2012. 319 с.

Тураева М.О., Вардомский Л.Б. Евразийская интеграция как отражение национальных особенностей экономического развития стран-участниц. *Вестник Таджикского национального университета.* Серия социально-экономических и общественных наук. 2019. № 9. С. 12–22.

Шурубович А.В. Белоруссия в ЕАЭС: тенденции, проблемы, перспективы. *Россия и современный мир.* 2019. № 4 (105). С. 91–110.

Экономическое взаимодействие стран-членов СНГ в контексте евразийского интеграционного проекта. Ч. II. Методологические подходы к анализу трансформации постсоветского пространства / Отв. ред. Л.Б. Вардомский, А.Г. Пылин. М.: Институт экономики РАН, 2015. С. 176–403.

Юсуф Ш. Экономика развития сквозь десятилетия. Критический взгляд на 30 лет подготовки Докладов о мировом развитии. М.: Весь мир, 2012. 240 с.

Huntington S. Who are we? The challenges to America's national identity. N.Y., 2004. 428 p.

References

Economic interaction of the CIS member states in the context of the Eurasian integration project. Part II. Methodological approaches to the analysis of the transformation of the post-Soviet space / Ed. by L.B. Vardomsky, A.G. Pylin. M.: Institut ekonomiki RAN, 2015. P. 176–403. In Russian

Glinkina S.P., Kulikova N.V. Towards economic patriotism: new trends in post-socialist EU member states. In: *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii*. 2019. № 2 (85). P. 131–149. In Russian

Glinkina S.P., Kulikova N.V. On the model of capitalism in Central and Eastern Europe. In: *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk.* 2018. № 3. P. 9–24. In Russian

Huntington S. Who are we? The challenges to America's national identity. N.Y., 2004. 428 p. In English

Kleer E. Central and Eastern Europe: peripheral and imitation capitalism. In: *Mir peremen.* 2017. № 2. P. 25–40. In Russian

Kolodko G.V. Post-communist transition to market and democracy. Lessons from the Polish experience. In: *Mir peremen.* 2019. № 3. P. 8–25. In Russian

Nekipelov A.D. Globalization and the development strategy for the Russian economy. In: *Problemy prognozirovaniya.* 2001. № 4. P. 1–16. In Russian

New independent states: comparative results of socio-economic development. Scientific reports of IE RAS / Ed. by L.B. Vardomsky. M.: Institut ekonomiki RAN, 2012. 60 p. In Russian

Post-socialist world: results of transformation. In 3 vol. / Ed. by S.P. Glinkina. Vol. 2. Post-Soviet states. St. Petersburg: Aletejya, 2017. 454 p. In Russian

Pylin A. Problems and prospects for modernizing Georgia's economy in the context of Euro-Atlantic integration. In: *Obshchestvo i ekonomika*. 2018. № 5. P. 79–96. In Russian

Shurubovich A.V. Belarus in the EAEU: trends, problems, prospects. In: *Rossiya i sovremennyi mir.* 2019. № 4 (105). P. 91–110. In Russian

Socio-economic transformation in the CIS countries: achievements and problems (materials of the international conference). Institute of the Transition Period, Academy of National Economy under the Government of the Russian Federation. M.: Izd. Instituta perekhodnogo perioda, 2004. 622 p. In Russian

Social market economy: concept, practical experience and application prospects in Russia / Ed. by R.M. Nureeva. M.: Izdatel'skii dom GU-VShE, 2007. 325 p. In Russian

Turaeva M.O. National economic system of the Republic of Tajikistan in the economic space of Central Asia (mechanisms of regulation and development priorities). Dr. Sci. (Economics) Diss. / Rossiiskii ekonomicheskii universitet im. G.V. Plekhanova. M., 2012. 319 p. In Russian

Turaeva M.O., Vardomsky L.B. Eurasian integration as a reflection of the national characteristics of the economic development of the participating countries. In: *Vestnik Tadzhikskogo natsional'nogo universiteta*. Seriya social'no-ekonomicheskikh i obshchestvennykh nauk. 2019. № 9. P. 12–22. In Russian

Vardomsky L.B. Transformation of the post-Soviet space in the context of its changing meaning. *Ekonomicheskoe vzaimodejstvie stran-chlenov SNG v kontekste evraziiskogo integratsionnogo protsessa* / Ed. by L.B. Vardomsky, A.G. Pylin. M.: Institut ekonomiki RAN, 2015. P. 178–194. In Russian

Yusuf Sh. Development economics through the decades. A critical look at 30 years of the World Development Report. M.: Ves' mir, 2012. P. 240 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-82-118

Эволюция системы государственного управления. Эстонская Республика

ЯНА ТООМ (Эстония), депутат
Европейский парламент (Бельгия, Брюссель, B-1047, Bâtiment Willy Brandt, Rue Wiertz 60). E-mail: info@yanatoom.ee
ВАЛЕНТИНА ВЯЧЕСЛАВОВНА КОМЛЕВА, доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: komleva@ranepa.ru

Аннотация: В статье рассматриваются основные этапы и особенности эволюции системы государственного управления Эстонской Республики после 1992 года. Представлена краткая географическая и социально-экономическая характеристика страны, которая во многом определяет развитие государственного управления. Рассматривается эволюция института президентства, исполнительной и законодательной власти. Подчеркивается роль парламента и механизмов согласования интересов разных групп населения для развития страны. Анализируются государственная и административные реформы последних лет, направленные на улучшение качества услуг, предоставляемых населению, повышение конкурентоспособности регионов Эстонии, оптимизацию государственных расходов и структуры управления. Особое внимание уделяется внедрению цифровых технологий в сферу публичного управления, здравоохранения, образования, социальную сферу. Рассматриваются такие феномены, как э-резидентство, э-федерация и иные цифровые проекты. Развитие цифровой системы межгосударственного взаимодействия позволило Эстонии говорить о создании первой в мире э-федерации (Эстония и Финляндия), а оцифровка всей стратегически значимой информации и перенос ее в облачное хранение – о первом в мире э-посольстве – посольстве данных за пределами своих границ с целью обеспечения цифровой преемственности и государственности на случай критических сбоев или внешних угроз.
Благодарность: Авторы выражают благодарность за помощь в подготовке материалов Маргарите Корнышевой и Николаю Речкину – советникам Эстонского бюро депутата Европейского парламента Яны Тоом, а также Марии Звоновой (Эстония), студентке ИГСУ РАНХиГС, стажеру Программного офиса Совета Европы в Российской Федерации.
Ключевые слова: Эстонская Республика, конституция, парламент, институт президентства, административная реформа, структура управления, цифровые технологии в государственном управлении

Статья поступила в редакцию 27 июля 2020 года.

Тоом Я., Комлева В.В. Эволюция системы государственного управления. Эстонская Республика. *Государственная служба*. 2020. № 4. С. 82–118.

EVOLUTION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: THE REPUBLIC OF ESTONIA

YANA TOOM (Estonia), Member of Parliament
European Parliament (Bâtiment Willy Brandt, Rue Wiertz 60, B-1047 Brussels, Belgium). E-mail: info@yanatoom.ee
VALENTINA V. KOMLEVA, Doctor of Sociology, Professor, Head of Department of Foreign Studies and International Collaboration of the Institute of Civil Service and Management
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82 Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: komleva@ranepa.ru

Abstract: The article studies the main stages and features of the evolution of the public administration system in the Republic of Estonia after 1992. This paper presents brief geographical and socio-economic characteristics that largely determine the development of the country's public administration. The evolution of the institution of the presidency, executive, and legislative powers are considered. The role of parliament and mechanisms for coordinating the interests of different groups of the population for the development of the country is especially emphasized. The authors analyze the state and administrative reforms of recent years, which were aimed at improving the quality of services provided to the population, increasing the competitiveness of different parts of Estonia, as well as optimizing public spending and management structure. The introduction of digital technologies into the sphere of public administration, healthcare, education, and the social sphere is of a notable place. Such phenomena as e-residency, e-federation, and other digital projects are considered. The development of a digital system of interstate interaction between Estonia and Finland made it possible to create the world's first e-federation, and the digitization of all strategically important information and its transfer to cloud storage speaks of the creation of the world's first e-residency, a special residence of data outside the country's borders to ensure digital continuity and statehood in the event of critical malfunctions or external threats.
Acknowledgment: The authors would like to thank Margarita Kornysheva and Nikolai Rechkin, advisers of the Estonian Bureau of the European Parliament Member Yana Toom, for their help in preparing the materials, as well as Maria Zvonova (Estonia), a student of the IPACS RANEPA, an intern at the Program Office of the Council of Europe in the Russian Federation.
Keywords: Republic of Estonia, constitution, parliament, presidency institute, administrative reform, governance structure, digital technologies in public administration

The article was received on July 27, 2020.

Toom Ya., Komleva V.V. Evolution of the public administration system. The Republic of Estonia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 4. P. 82–118.

Географическая справка. Эстония расположена в северо-восточной части Европы. Омывается с севера водами Финского залива, с запада Балтийским морем и Рижским заливом, граничит с Латвией на юге и с Россией – на востоке. С Латвией Эстония имеет сухопутную границу; граница с Россией проходит по реке Нарва, по Чудскому и Псковскому озерам и по сухопутному участку с Псковской областью. Длина береговой линии 3 794 км. В состав Эстонии входят острова общей площадью 4,2 тыс. км. Самые крупные из них – Сааремаа (2 673 км^2) и Хийумаа (1 023,26 км^2), а также Муху (206 км^2), Вормси (93 км^2), Кихну (16,4 км^2) и др. Эстония богата лесом – леса покрывают почти половину суши (51 %). Климат Эстонии переходный от умеренно-морского к умеренно-континентальному с мягкой зимой и прохладным летом. Эстония входит в пятерку стран с самым чистым воздухом в мире. Площадь Эстонии 45339 км^2 [1].

Недра Эстонии хорошо изучены, страна не богата полезными ископаемыми. Самым важным для Эстонии энергетическим ископаемым является сланец. Более 80 % добываемого сланца используется для производства электро- и теплоэнергии. Также основными полезными ископаемыми являются торф и природные строительные материалы (песок, гравий, известняк, глина).

Историческая справка. Основы конституционного строя современной Эстонии определены Конституцией 1992 года, которая считается четвертой конституцией страны. В современной официальной истории эстонского государства говорится о трех конституциях: первая конституция 1920 года была принята Учредительным Собранием Эстонии и устанавливала форму парламентской республики, в которой, по сути, отсутствовал пост главы государства. Вторая Конституция Эстонской Республики была принята в 1934 году, третья – в 1938 году. Кроме того, в истории Эстонии были еще две конституции: Конституция ЭССР (Эстонской Советской Социалистической Республики) 1940 года (по образцу Конституции СССР 1936 года) и Конституция ЭССР 1978 года (по образцу Конституции СССР 1977 года).

Принятию конституции 1992 года способствовали процессы политической либерализации в СССР («перестройка» и следующие за этим события), давшие толчок к активизации движений за независимость в советских республиках. В Эстонии эти процессы отличались особой сложностью, противоречиями между силами за выход из СССР и теми, кто выступал за сохранение Эстонии в составе СССР (в основном русскоязычное население). В тот период были приняты два важных документа:

– Закон о восстановлении действия Конституции независимой Эстонской Республики 1938 года, принятый 8 мая 1990 года Верховным Советом Эстонской ССР в ходе серьезных политических дискуссий;

– Договор об основах межгосударственных отношений РСФСР с Эстонской Республикой 1991 года. По этому договору стороны признали друг друга независимыми государствами[2].

Современная Конституция Эстонской Республики устанавливает «сухопутные границы Эстонской Республики соответственно Тартускому мирному дого-

1 http://www.estonica.org/ru

2 Об основах межгосударственных отношений: Договор между РСФСР и Эстонской Республикой от 12 января 1991 года. https://www.mid.ru

вору от 2 февраля 1920 года и другими межгосударственными договорами о границах. Морская граница и воздушная граница Эстонии устанавливаются на основании международных конвенций»[3]. Отметим, что в 2014 году министр иностранных дел России и министр иностранных дел Эстонии подписали в Москве новый договор о границе и разграничении морского пространства в Нарвском и Финском заливе. В отличие от версии 2005 года, в договоре указано, что он регулирует вопросы, касающиеся исключительно прохождения государственной границы. Также зафиксировано обоюдное отсутствие территориальных претензий. Однако этот договор не ратифицирован[4].

Современная Эстонская Республика – унитарное государство с парламентской формой правления. Главой государства является Президент Эстонской Республики. Законодательную власть осуществляет однопалатный парламент (Рийгикогу). Исполнительный орган государственной власти – Правительство Эстонской Республики.

Социально-демографическая справка. С 1994 по 2020 годы произошло снижение численности населения Эстонской Республики на 148 000 человек. На 1 января 2020 года в Эстонии проживало 1 337 039 человек[5]. Из них 1 132 022 человек являются гражданами Эстонии, 85 917 человек – гражданами Российской Федерации, 10 400 человек – граждане Украины. Зарегистрировано 71 051 апатридов (лиц без гражданства)[6]. Среди жителей Эстонии по этническому составу выделяют 3 крупные неэстонские группы: русские (328 299 человек), украинцы (23 665 человек), финны (7 636 человек)[7].

Согласно прогнозам, на которые опираются разработчики Стратегии «Эстония 2035», к 2035 году население Эстонии уменьшится до 1,2 млн и в 2060 году – до 1,1 млн. К 2035 году каждый четвертый житель (25 %) в Эстонии будет старше 65 лет, а в 2060 году их доля вырастет до 30 %. Это значительно сократит население трудоспособного возраста. Если за последние 20 лет в среднем на одного пенсионера по старости приходилось более двух работников, то к 2060 на одного пенсионера по старости приходится менее 1,3 работника. Согласно прогнозу, доля детей в возрасте до 14 лет снизится к 2035 году до 14,6 % (16,3 % в 2018 году). За последние десять лет общий коэффициент рождаемости снизился до 1,59 (2017 год). Средний возраст женщин при рождении ребенка в 2016 году впервые превысил возрастной предел 30 лет[8].

Культурная справка. Большое значение в ментальности и культурных традициях эстонцев имеет финно-угорское наследие. Эстония находится на стыке разных культур, будучи исторически тесно связанной с ними: финны, шведы, немцы, литовцы, латыши, русские северо-запада России. Одним из достояний эстонского народа можно считать общегосударственный Певческий праздник, который проводится каждые пять лет и является объектом фонда шедевров устного и нематериального культурного наследия ЮНЕСКО. Такие композиторы, как Густав Эрнесакс, Арво Пярт, Рудольф Тобиас, Лепо Сумера получили известность и признание на международном уровне. В 2020 году Эстония праздновала 100-летие со дня рождения известного оперного певца Георга Отса.

В список Всемирного наследия ЮНЕСКО включены два объекта, имеющие уникальное культурное и историческое значение: исторический центр (Старый город) Таллина и геодезическая дуга Струве (общий объект с несколькими другими странами, в том числе с Россией).

Экономическая справка. Среди посткоммунистических стран Эстония имеет одну из самых развитых экономик. В 2018 году номинальный ВВП Эстонии составил 30,7 млрд долл (101-е место в мире), 30-е место в мире по ВВП (ППС) на душу населения и 1-е место среди стран бывшего СССР (36 358 долл.). В 2017 году ВВП Эстонии в пересчете на жителя достиг 79 % от среднего показателя по Европейскому союзу.

Из структурных изменений экономики самым заметным является рост сектора информационных технологий.

Данные по экспорту и импорту представлены на **рисунках 1–3**.

Позиции Эстонии в международных рейтингах

Индекс человеческого развития (1990–2018). В мировом рейтинге стран по уровню человеческого развития Эстония занимает 30-е место, опережая Литву, Латвию и Польшу. Средняя продолжительность жизни в Эстонии – 78,6 лет, средняя продолжительность обучения – 16,1 лет, ВНП на душу населения составляет более 30 000 долл.[9].

Индекс глобальной конкурентоспособности (GCIRANK, 2007–2019). Согласно Отчету Всемирного экономического форума о глобальной конкурен-

3 Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 года (в ред. 13 августа 2015 года). https://www.president.ee/ru

4 О разграничении морских пространств в Нарвском и Финском заливах: договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой от 18 февраля 2014 года. https://www.mid.ru

5 Департамент Статистики Эстонской Республики. https://www.stat.ee/stat-rahvaarv-aasta-alguses; https://www.stat.ee/pressiteade-2014-009

6 Eestis elab 147 riigi kodanikke. https://www.err.ee/1021944/eestis-elab-147-riigi-kodanikke

7 Департамент Статистики Эстонской Республики. https://www.stat.ee/34267

8 FAKTILEHT – Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi taustamaterjal EESTI 2035. https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/3._sidus_uhiskond.pdf

9 http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/EST

Рисунок 1. Товарооборот Эстонии (по месяцам) 2017–2019 (млн. евро)

Figure 1. Estonia's trade turnover (by months) 2017–2019 (million €)

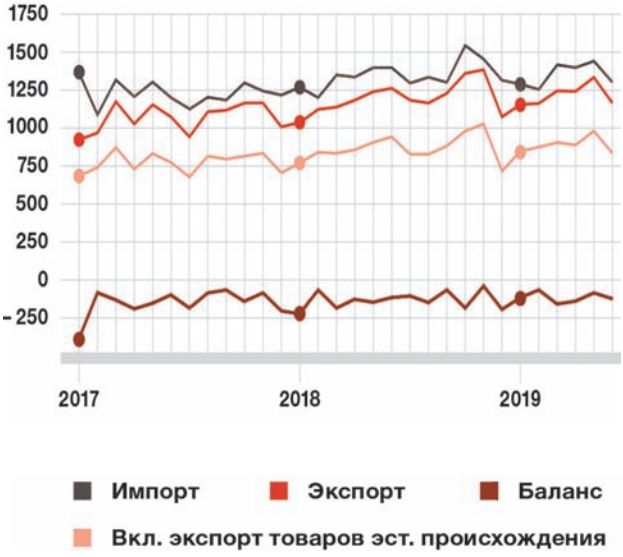


Рисунок 2. Для экспорта товаров эстонского происхождения в основные страны назначения (2016–2018)

Figure 2. The share of goods of Estonian origin and top destination countries for Estonia's exports (2016–2018)

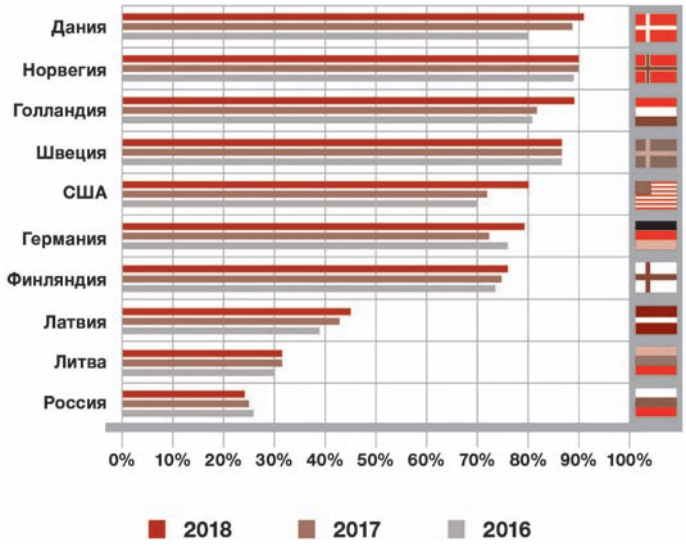
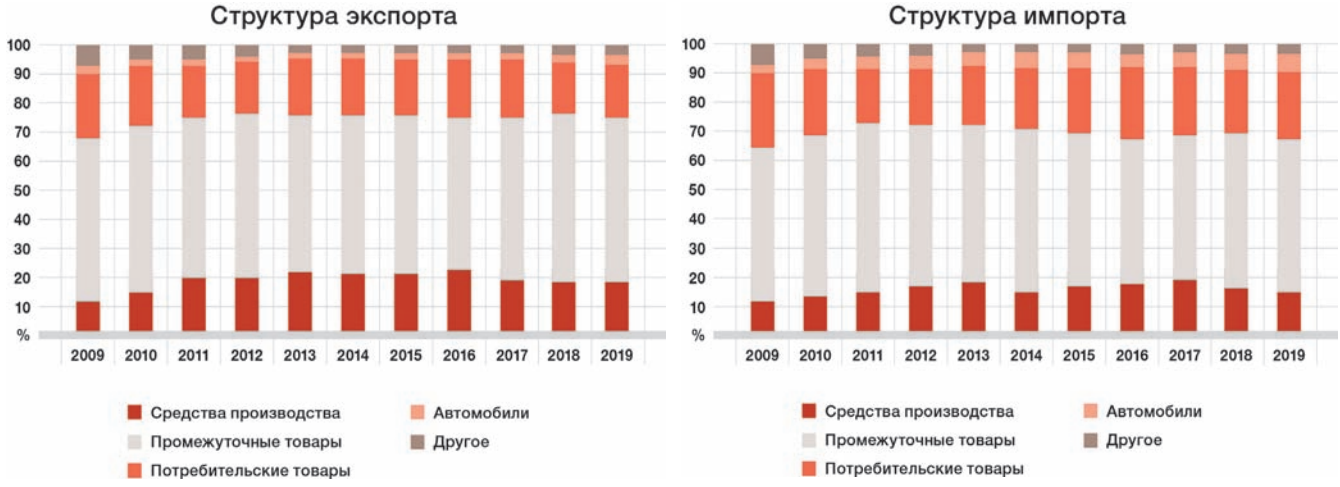


Рисунок 3. Структура экспорта и импорта Эстонии (2009–2019)

Figure 3. Structure of Estonian exports and imports (2009–2019)



тоспособности 2018 года, Эстония находится на 31 месте из наиболее конкурентоспособных стран в мире, обгоняя Латвию, Россию, Испанию, Италию. Рейтинг конкурентоспособности в Эстонии в среднем составлял 31,08 с 2007 года по 2019 год, достигнув рекордно высокого уровня в 35 в 2010 году и рекордно низкого уровня в 26 в 2007 году (**рисунок 4**).

Рисунок 4. Индекс глобальной конкурентоспособности (2007–2019)

Figure 4. Structure of Estonian exports and imports (2007–2019)

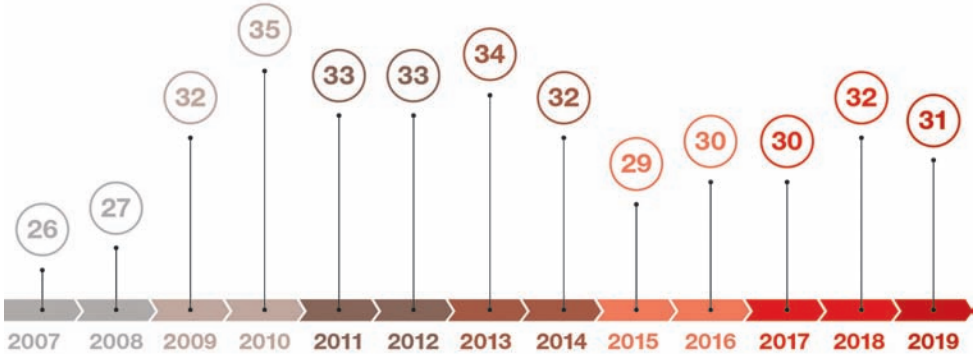
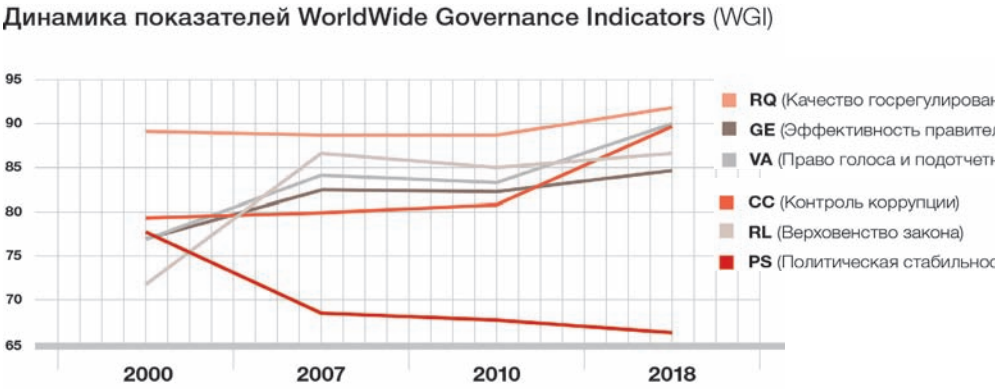


Рисунок 5. Индекс DOING BUSINESS (2008–2020)

Figure 5. DOING BUSINESS Index (2008–2020)

Рисунок 6. Показатели качества государственного управления (рейтинг WGI, 2000–2018)*

Figure 6. Indicators of public administration quality (WGI rating, 2000-2018)



* https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

Индекс DOING BUSINESS (2008–2020). По рейтингу Всемирного банка «Doing Business-2020» (**рисунок 5**), Эстония занимает 18-е место (индекс 80.6). Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «регистрация права собственности» – 6-е место, «исполнение контрактов» – 8-е место, «налогообложение» – 12 место[10].

Рейтинг WorldWide Governance Indicators (WGI). Показатели качества государственного управления отражены на **рисунке 6,** где VA – подотчетность и ответственность, PS – политическая стабильность, GE – эффективность государственного управления, RQ – качество государственного регулирования, RL – верховенство закона, CC – контроль коррупции.

Система государственного управления

Президент Эстонской Республики является главой государства. История института президентства в Эстонии ведется с 1918 года, прерываясь на период вхождения в состав СССР в качестве Эстонской ССР. Пост президента Республики был снова введен в 1992 году после принятия Конституции. В 1992 году при формировании новой системы политической власти Эстонии выборы президента происходили всенародным голосованием, но ни один кандидат не набрал более 50 % голосов. Сейчас президента Республики выбирает Рийгикогу[11]. Кандидатом на пост президента может быть лицо в возрасте не менее 40 лет, являющееся *гражданином Эстонии по рождению*. Право выдвинуть кандидата на пост президента имеет не менее чем одна пятая состава Рийгикогу. Избрание президента происходит тайным голосованием. Каждый член Рийгикогу имеет один голос. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало не менее двух третей членов Рийгикогу. Президент избирается сроком на пять лет и может быть избран не более чем на два срока подряд.

Президент не входит в систему исполнительной, законодательной или судебной власти, не может быть членом какой-либо политической партии, не может занимать никакой иной выборной или назначаемой должности. Эти ограничения введены с целью обеспечения независимости и политической беспристрастности президента при исполнении его должностных функций.

Эстония является парламентской республикой, поэтому полномочия главы государства ограничены. Во внешнеполитической сфере президент представляет Эстонскую Республику в международных отношениях; по предложению правительства Республики назначает и отзывает дипломатических представителей Эстонской Республики, а также принимает верительные грамоты дипломатических представителей, аккредитованных в Эстонии. Во внутриполитической сфере президент объявляет выборы в Рийгикогу, созывает Рийгикогу нового созыва; провозглашает законы и подписывает ратификационные грамоты; издает указы; иниции-

10 https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/estonia#DB_ec

11 http://www.estonica.org/et/Riik/Vabariigi_President/Vabariigi_Presidendi_valimised/

рует изменение Конституции; назначает кандидата на должность премьер-министра; назначает на должность и освобождает от должности членов правительства; вносит в Рийгикогу предложение о назначении на должность председателя Государственного суда, председателя совета Банка Эстонии, государственного контролера и канцлера юстиции; по предложению совета Банка Эстонии назначает на должность президента Банка Эстонии; по предложению Государственного суда назначает на должность судей; награждает государственными наградами, присваивает воинские и дипломатические звания; возглавляет государственную оборону Эстонии; вносит в Рийгикогу предложения о введении военного положения, объявлении мобилизации и демобилизации и введении чрезвычайного положения; в случае агрессии, направленной против Эстонии, объявляет военное положение и мобилизацию; в порядке амнистии освобождает осужденных по их просьбе от отбывания наказания либо смягчает наказание; инициирует привлечение к уголовной ответственности канцлера юстиции.

Материально-техническое, организационное обеспечение деятельности главы государства осуществляет *Канцелярия президента Республики*. При президенте действуют несколько институтов: Совет по государственной обороне, Фонд президента в поддержку культуры, Ассамблея сотрудничества Эстонии.

Исполнительная власть Эстонской Республики. Исполнительная власть в Эстонии осуществляется правительством (Vabariigi Valitsus), которое возглавляет премьер-министр. Правовую основу деятельности правительства составляют: Конституция Эстонской Республики, Закон о правительстве и другие законы[12]. Стратегические цели правительства обозначаются в докладе премьер-министра о принципах формирования будущего правительства[13], в коалиционном договоре[14], в программе действий правительства[15]. Отчеты о деятельности правительства размещены на сайте правительства[16].

Кабинет министров состоит из премьер-министра и министров. Правительство республики не может состоять более чем из 15 членов. Структура кабинета министров не раз претерпевала изменения.

При уходе в отставку очередного правительства президент республики должен в течение 14 дней назначить кандидата в премьер-министры, которому поручает формирование нового правительства. Кандидат в премьер-министры представляет в Рийгикогу доклад об основах формирования будущего правительства. Получивший полномочия кандидат представляет состав правительства президенту республики, который назначает правительство на должность. Если назначенный президентом республики кандидат в премьер-министры не получает большинства голосов в Рийгикогу или не способен сформировать правительство, либо отказывается от его формирования, президент республики имеет право представить другого кандидата в премьер-министры. После принесения должностной присяги перед Рийгикогу правительство вступает в должность, а полномочия ушедшего в отставку правительства прекращаются. Новые члены правительства и премьер-министр, в отличие от ряда других стран, принимают присягу[17], текст которой приведен в ст. 6(2) Закона о правительстве, где процедура достаточно подробно описывается.

О совместной ответственности за работу правительства договариваются разные партии, исходя из интересов эстонского государства и его народа.

Работа правительства и премьер-министра поддерживается Государственной канцелярией (Riigikantselei)[18], возглавляемой государственным секретарем, которого назначает на должность и освобождает от нее премьер-министр.

Система, структура министерств, ведомств и функции министров

Министерства являются высшими государственными органами для ведомств и инспекций в пределах сферы их деятельности. 20 октября 1992 года Рийгикогу принял Закон о правительстве республики, который учредил 11 министерств[19]. После этого число, состав, названия министерств менялись в 1996, 2002, 2003, 2015 годах. Действующий Закон о правительстве предусматривает следующие министерства[20]: министерство образования и науки, министерство юстиции, министерство обороны, министерство окружающей среды, министерство культуры, министерство экономики и коммуникаций, министерство по делам сельской жизни, министерство финансов, министерство внутренних дел, министерство социальных дел, министерство иностранных дел. Согласно Закону о правительстве республики[21], в Эстонии насчитывается 11 министерств и в совокупности с премьер-министром, министром по региональным делам и так называемым министром без портфеля в Эстонии может быть не более 15 министров.

12 https://www.riigiteataja.ee/akt/24304; https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008

13 Речь кандидата в премьер-министры Юри Ратаса об основах формирования правительства. 17.04.2019. https://www.valitsus.ee/ru/novosti/rech-kandidata-v-premer-ministry-yuri-ratasa-ob-osnovah-formirovaniya-pravitelstva-17042019

14 https://www.valitsus.ee/

15 https://www.valitsus.ee/

16 https://www.valitsus.ee/

17 https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008

18 Официальный сайт Государственной канцелярии Эстонской Республики. https://www.riigikantselei.ee/en

19 Vabariigi Valitsuse seadus vastu võetud. 20.10.1992. https://www.riigiteataja.ee/akt/28382

20 https://www.riigiteataja.ee/akt/1011049?leiaKehtiv

21 https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008

По сложившейся традиции, в правительстве Эстонии министрами без портфеля (т.е. министрами, не возглавляющими конкретное министерство) были министр по делам народонаселения и министр по делам регионов. Должность министра по делам народонаселения была создана осенью 1993 года в первом правительстве Марта Лаара, когда национальный вопрос был крайне актуален для Эстонии. Позже пост устранили, но вновь создали во втором правительстве Юри Ратаса. Должность министра по делам регионов появилась в правительстве Андреса Таранда. Это была малозначимая должность в структуре МВД до начала административной реформы местного самоуправления. Однако с началом реформы статус министра повысился, так как перед ним ставилась задача упростить административное производство местных самоуправлений[22].

Компетенции министров и сферы ответственности министерств определяются Законом о правительстве, приказом премьер-министра, нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность министерств. Министры, которые не возглавляют министерства, могут назначаться президентом Эстонии по предложению премьер-министра. Функции таких министров определяются распоряжением премьер-министра, которое объявляется на заседании правительства.

В Эстонии остается дискуссионным вопрос: должно ли быть разделено руководство формированием политики министерства и управление деятельностью министерства, и должен ли за последнее отвечать канцлер? На практике канцлеры министерства, как и уездные старейшины, обладающие общей компетенцией и возглавляющие государственные учреждения регионального управления – уездные управы, – весьма зависят от министра или, в случае с уездными старейшинами, от министра по региональным делам и правительства. Если сотрудничество не удается, канцлеров и уездных старейшин можно без объяснения причин снять с должности, кроме того, срок полномочий канцлеров и уездных старейшин ограничен пятью годами. После изменения статуса уездного старейшины или канцлера меняется и их фактическая роль. Большинство названных чиновников входят в какую-либо партию и назначаются на должность в первую очередь по решению партий, входящих в правительственную коалицию.

В ведении министерств находятся агентства и инспекции. Инспекции создаются в структуре министерств с целью государственного надзора в сфере деятельности министерства и применения государственного принуждения на основаниях и в объеме, установленных законом. Агентство выполняет функции управления по направлениям деятельности министерства, но может осуществлять государственный надзор и применять государственное принуждение. Руководители агентств и инспекций назначаются на должность и освобождаются от нее министром того министерства, в ведении которого находится агентство и инспекция.

Организация взаимодействия правительства Эстонии с институтами Европейского союза. Эстония представлена в Совете Европейского союза министром соответствующей области. Правительство Эстонии предлагает кандидатов на должности члена Европейской комиссии, члена Европейского экономического и социального комитета, члена Комитета регионов, судьи в суде первой инстанции, генеральных адвокатов и члена Европейской аудиторской палаты. До выдвижения кандидат в члены Европейской комиссии должен выступить на заседании Рийгикогу и ответить на вопросы членов Рийгикогу. После представления кандидатуры на должность судьи правительство республики заранее изучает мнение председателя Государственного суда и канцлера права, заслушивает и опрашивает Конституционный комитет Рийгикогу. При подаче кандидатур на членство в Комитете регионов Европейского союза правительство республики заранее консультируется с национальными ассоциациями местных органов власти. При представлении кандидатур на членство в Европейском экономическом и социальном комитете правительство республики заранее консультируется с соответствующими неправительственными организациями.

Ригийкогу – Парламент Эстонской Республики. История парламента Эстонии ведется с 1917 года, о чем свидетельствуют материалы на сайте Рийгикогу (нынешнего парламента Эстонии)[23]. Считается, что первым народным представительством, аналогичным парламенту, на территории Эстонии (входившей в то время в Российскую империю) был Временный земский совет Эстонии (Маапяэв), который действовал с 14 июля 1917 года по 23 апреля 1919 года, а первым парламентом стало Учредительное Собрание Эстонии (23.04.1919 – 20.12.1920). Парламент с названием Рийгикогу собрался впервые в 1920 году. Основную часть своей истории эстонский парламент был однопалатным народным представительством, но был период и двух палат. Согласно Конституции 1937 года, народное представительство стало двухпалатным (верхняя палата – Государственная Дума и нижняя палата – Государственный Совет). Выборы в верхнюю палату VI Рийгикогу (Государственную Думу) прошли в феврале 1938 года. С 1990 года парламент Эстонии (а точнее – Эстонской ССР в составе СССР) стал называться Верховным Советом. Важным правовым актом, принятым депутатами Верховного Совета, стало решение от 20 августа 1991 года о государственной независимости Эстонии. 20 сентября

22 Структура кабинета менялась неоднократно. 20.03.2014. https://rus.postimees.ee

23 История Рийгикогу. https://www.riigikogu.ee/ru/obshhaya-informatsiya-i-istoriya/istoriya-rijgikogu/

1992 года на основании Конституции, принятой на референдуме 28 июня 1992 года, был избран VII Рийгикогу.

В настоящее время Рийгикогу[24] – это однопалатный парламент Эстонской Республики, основными задачами которого является выполнение законодательной функции и принятие государственного бюджета. Кроме того, Рийгикогу избирает президента республики; предоставляет кандидату в премьер-министры полномочия для формирования правительства республики; назначает по предложению президента республики на должность председателя Государственного суда, решает другие вопросы жизни государства, которые Конституция не относит к компетенции президента республики, правительства республики, других государственных органов или местных самоуправлений.

Правление Рийгикогу состоит из спикера Рийгикогу и двух вице-спикеров, избирается из депутатов Рийгикогу и организует работу парламента.

Члены партии, избранные в Рийгикогу, объединяются во *фракции*. С помощью фракций партии претворяют в жизнь свои политические программы. Фракцию могут образовать по крайней мере пять избранных в Рийгикогу депутатов из одного партийного списка кандидатов. Это количество также является минимальным для фракции. Депутаты Рийгикогу, входящие в один партийный список кандидатов, могут образовать только одну фракцию. Член Рийгикогу может также входить только в одну фракцию. Во время действия полномочий состава Рийгикогу он может покинуть фракцию, но вступить в другую уже не может.

В Рийгикогу работает 11 *постоянных комиссий* (по состоянию на 1 января 2020 года). Постоянные комиссии разрабатывают законопроекты и контролируют осуществление исполнительной власти в рамках своей сферы компетенции. Постоянными комиссиями являются комиссия по делам Европейского союза, комиссия по окружающей среде, комиссия по культуре, комиссия по сельской жизни, комиссия по экономике, конституционная комиссия, финансовая комиссия, комиссия по государственной обороне, комиссия по социальным делам, комиссия по иностранным делам и правовая комиссия. Депутат Рийгикогу может входить в одну постоянную комиссию. Наряду с этим он может входить в комиссию по делам Европейского союза, специальную комиссию, следственную комиссию и комиссию по проблеме. Спикер Рийгикогу и вице-спикеры не могут входить в постоянные комиссии, за исключением комиссии по делам Европейского союза.

Для поддержания международных отношений Рийгикогу формирует из своего состава *иностранные делегации*. Полномочия иностранных делегаций действительны в течение четырех лет – то есть такого же срока, как и полномочия Рийгикогу. Проект о формировании делегаций представляет комиссия по иностранным делам. По меньшей мере раз в год делегации представляют комиссии отчет о своей деятельности. Члены делегаций и при необходимости их заместители назначаются постановлением Рийгикогу.

Члены Рийгикогу посредством *депутатских групп* общаются с парламентами других государств, ведут внешнюю политику и представляют наше государство в других странах мира. Первые депутатские группы были созданы в 1993 году. Депутатские группы создаются по инициативе члена Рийгикогу. Количество членов группы не ограничивается.

Депутатские объединения позволяют независимым членам и фракциям Рийгикогу привлечь внимание к конкретной теме, поддержать или защитить интересы определенной сферы жизнедеятельности. Объединения можно образовывать на основании доброй воли и практически без ограничений. Председатель объединения должен представить правлению Рийгикогу соответствующее извещение, которое содержит название объединения, цели его деятельности и имена входящих в него членов или названия фракций[25].

Выборы в Рийгикогу. 101 член Рийгикогу избирается в ходе свободных выборов на основе принципа пропорциональности. Выборы проходят каждые четыре года в первое воскресенье марта. В зависимости от количества полученных голосов членом Рийгикогу можно стать на основании личного, окружного или компенсационного мандата. В XIII Рейгикогу 13 личных, 66 окружных, 22 компенсационных мандатов.

Голосование является тайным и, согласно Закону о выборах[26], голосовать можно разными способами, в том числе электронно. Секретность электронного голосования обеспечивается благодаря возможности изменения голоса. Избиратель, на которого во

24 Правовую основу деятельности Рийгикогу составляют Конституция Эстонской Республики, Закон о регламенте и порядке работы Рийгикогу и прилагающиеся к нему комментарии (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ja selle kommenteeritud väljaanne), Закон о статусе депутата Рийгикогу (Riigikogu liikme staatuse seadus), Закон о должностных окладах высших должностных лиц (Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus), Закон о противодействии коррупции (Korruptsioonivastane seadus), Закон о государственной тайне и засекреченной внешней информации (Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus), Закон о публичной информации (Avaliku teabe seadus), Закон о выборах в Рийгикогу (Riigikogu valimise seadus), порядок возмещения расходов, связанных с работой члена Рийгикогу (Riigikogu liikme tööga seotud kulutuste hüvitamise kord), порядок возмещения члену Рийгикогу расходов на жилье (Riigikogu liikme eluasemekulude hüvitamise kord), Кодекс этики депутатов Рийгикогу (Riigikogu liikme hea tava).

25 Структура Рийгикогу. https://www.riigikogu.ee/ru/obshhaya-informatsiya-i-istoriya/zadachi-i-organizatsiya-raboty-rijgikog/struktura-rijgikogu/

26 https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020012#para34

время электронного голосования оказывалось незаконное давление или за которым производилось незаконное слежение, может в дальнейшем изменить свой голос электронным путем или в кабине для голосования.

Право избирать имеют все дееспособные граждане Эстонии, достигшие 18 лет и не отбывающие наказание в исправительных учреждениях. В депутаты можно баллотироваться на тех же условиях, но возрастное ограничение составляет 21 год.

В выборах могут принимать участие как партии, так и независимые кандидаты. Партия может выдвинуть своих кандидатов в избирательных округах. Из кандидатов, представленных по всем округам, партия составляет государственный список.

При определении результатов выборов применяется принцип пропорциональности. Каждая партия получает в Рийгикогу количество мест, соответствующее сумме голосов, отданных ее кандидатам: чем больше голосов, тем больше мест, и наоборот. В первую очередь выясняются результаты выборов на уровне избирательного округа, где распределяются личные и окружные мандаты. Только после этого распределяются компенсационные мандаты на государственном уровне. Общее количество мандатов составляет 101, что соответствует количеству мест в Рийгикогу, и они распределяются между избирательными округами.

При распределении мандатов в первую очередь определяются депутаты, получившие личный мандат. Для этого количество проголосовавших в избирательном округе делится на количество мандатов. В результате получается простая квота округа. Каждый кандидат, получивший количество голосов, равное или превышающее простую квоту, считается избранным, т.е. получившим личный мандат. В распределении окружных мандатов участвуют только партии, набравшие по стране не менее 5 % действительных голосов, т.е. преодолевшие избирательный порог. Голоса, отданные кандидатам партии по округу, суммируются, и полученная сумма сравнивается с простой квотой. Партия получает столько окружных мандатов, во сколько суммированное количество голосов превышает простую квоту. Если партия в округе уже получила личные мандаты, то их вычитают из количества окружных мандатов. В окружном списке партии кандидаты располагаются в соответствии с количеством полученных голосов. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее количество голосов, но его количество голосов должно составлять не менее 10 % простой квоты.

Компенсационные мандаты выясняются после распределения мандатов по округам. Для этого еще не распределенные мандаты распределяются по всем округам с использованием метода делителей д'Ондта. Названный в честь бельгийского математика метод позволяет распределить мандаты между списками максимально пропорционально, то есть таким образом, что партии, набравшие меньшее количество голосов, также имеют возможность получить мандаты. Компенсационные мандаты распределяются только между партиями, преодолевшими избирательный порог.

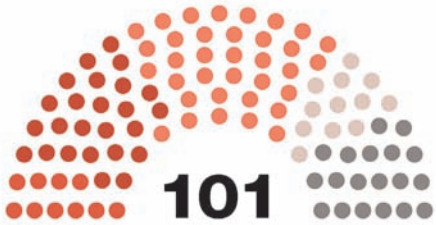
По результатам выборов 3 марта 2019 года представительство в парламенте получили пять партий (**рисунок 7**).

Среди партий, прошедших в парламент, следует выделить EKRE, чей результат превзошел показатель четырехлетней давности почти на 10 % (в 2015 г. партия получила на парламентских выборах 8,1 % голосов). При этом в электронной среде голосующих наибольшее число голосов набрала Партия реформ Эстонии (Reformierakond) (98 736 голосов), затем Консервативная народная партия Эстонии (EKRE) (33 306), партия «Отечество» (Isamaa erakond) (31 022). Правящая Центристская партия (Keskerakond) по результатам э-голосования заняла четвертое место (28 826 голосов). Всего в э-голосовании приняли участие 247 232 человека (из 512 182 проголосовавших).

Судебная система. Эстонская правовая система базируется во многом на модели немецкого права,

Рисунок 7. Результаты выборов по избирательным округам*, где «+» – это партия получила на энное количество мандатов больше, чем на предыдущих выборах 2015 года; «–» – это партия получила на энное количество мандатов меньше, чем в 2015 году

Figure 7. Election results by electoral districts, where "+" – the party received an n-th number of mandates more than in the previous elections in 2015; "–" – this party received an n-th number of mandates less than in 2015



Партия (места)	Голосов (%)	+/–
Партия реформ (34)	162 332 (28,8%)	+4
Центристская партия (26)	129 823 (23%)	–1
Консервативная народная партия (19)	100 439 (17,8%)	+12
«Отечество» (12)	64 239 (11,4%)	–2
Социал-демократическая партия (10)	55 349 (9,8%)	–5
Зарегистрированные избиратели / явка	512 182 (63,1%)	

* По материалам результатов выборов в Рийгикогу 2019 года. https://www.valimised.ee/ru/

особенно в области гражданского права. Формирование современной судебной системы началось в 1992 году с решения Верховного Совета Эстонской Республики о проведении судебной реформы[27] и закона «Об определении количества судов Эстонской Республики и их состава, а также количества сопредседателей уездных и городских судов»[28]. Согласно ст. 148 Конституции Эстонии, в современную *систему судопроизводства* входят уездные, административные, окружные суды и Государственный суд. В европейских странах предусматривается возможность создания специальных судов для рассмотрения некоторых категорий судебных дел (например, для разрешения трудовых и социальных споров). На практике в Эстонии специальных судов нет, а создание чрезвычайных судов запрещено.

Организацию судов Эстонии можно считать относительно простой. Уездные, административные суды являются судами первой инстанции. Ранее к судам первой инстанции относились и городские суды. После судебной реформы они были упразднены. Гражданские и уголовные дела в качестве судов первой инстанции разбирают уездные суды. Судами второй инстанции (апелляционными судами) являются окружные суды. Государственный суд является высшей судебной инстанцией государства, рассматривающей судебные решения в кассационном порядке. Государственный суд одновременно является судом конституционного надзора[29]. В общей сложности в Эстонии работает около 242 судей (по состоянию на 2020 год)[30].

Председатель Государственного суда назначается на должность Рийгикогу по представлению президента. Члены Государственного суда назначаются на должность Рийгикогу по представлению председателя Государственного суда. Судьи назначаются на должность президентом республики по представлению Государственного суда. В период пребывания в должности судья может быть привлечен к уголовной ответственности только по представлению Государственного суда с согласия президента республики. Председатель и члены Государственного суда могут быть привлечены к уголовной ответственности только по представлению канцлера права с согласия большинства членов Рийгикогу[31].

Представительская роль государственного обвинения входит в число задач прокуратуры. Прокуратура представляет государственное обвинение только при рассмотрении уголовных судебных разбирательств. В производствах по делу о проступке прокуратура участия не принимает[32].

Судоустройство и порядок судопроизводства устанавливаются Законом о судах[33]. Судебные заседания являются открытыми, однако в установленных законом случаях суд может объявить заседание или его часть закрытым для сохранения государственной или коммерческой тайны, этики или семейной и частной жизни человека, или если того требуют интересы несовершеннолетнего, потерпевшего или правосудия. Решение суда объявляется публично за исключением случаев, когда интересы несовершеннолетнего, одного из супругов или потерпевшего требуют иного. В уголовном производстве, согласно Конституции, никто не обязан доказывать свою невиновность, кроме того, никто не может быть принужден свидетельствовать против себя или своих близких.

Наиболее важные принципы судопроизводства, установленные Конституцией:

- для защиты своих прав и свобод каждый вправе пользоваться правовой помощью на всех стадиях судопроизводства, в уголовном производстве подозреваемому, обвиняемому и подсудимому обеспечивается право на защиту;
- в суде первой инстанции происходит непосредственное рассмотрение дела – согласно этому, суд должен непосредственно исследовать доказательства (выслушивать пояснения участников процесса и показания свидетелей, изучать мнение экспертов и документальные доказательства, рассматривать вещественные доказательства и осуществлять проверки на месте);
- в суде первой инстанции должно проводиться устное рассмотрение дела в судебном заседании;
- для обеспечения последовательности рассмотрения судебного дела оно от начала до конца рассматривается одним составом суда; если при рассмотрении дела меняется судья или судебный заседатель, дело рассматривается с самого начала;
- судопроизводство осуществляется на эстонском языке. Судопроизводство может осуществляться и на другом языке, если суд и причастные к делу лица владеют им. Причастным к делу лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право на ознакомление с материалами дела и участие в судопроизводстве при помощи переводчика.

Другие органы государственной власти. С 1991 года в Эстонии действует Государственный контроль (эст. Eesti Riigikontroll) – независимое учреждение Эстонской Республики, задача которого заключается в анализе того, как государство и местные самоуправления расходуют деньги налогоплательщиков. В соответствии со ст. 132-134 Конституции Государственный контроль является независимым

27 https://www.riigiteataja.ee/akt/28997

28 https://www.riigiteataja.ee/akt/28411

29 https://www.eesti.ee/ru/estonskaa-respublika/sud/

30 https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/Villu_K%C3%B5ve_t%C3%A4iskogu_k%C3%B5ne.pdf

31 Конституция Эстонской Республики. Раздел XIII. Суд. https://www.eesti.ee/ru/estonskaa-respublika/konstitucia-estonskoj-respubliki/xiii-sud/

32 https://www.riigiteataja.ee/akt/119122019011

33 https://www.riigiteataja.ee/akt/119122019008

государственным органом, осуществляющим контроль над хозяйственной деятельностью и проверяет: 1) хозяйственную деятельность государственных учреждений, государственных предприятий и прочих государственных организаций; 2) использование и сохранность государственного имущества; 3) использование и распоряжение государственным имуществом, переданным во владение местных самоуправлений; 4) хозяйственную деятельность тех предприятий, в которых государство имеет более половины голосов, определенных паями или акциями, либо тех предприятий, кредиты или выполнение договорных обязательств которых гарантируются государством.

Деятельность Государственного контроля регулирует Закон о государственном контроле[34]. Государственным контролем руководит государственный контролер, назначаемый на должность на пять лет и освобождаемый от должности Рийгикогу по предложению президента республики.

Надзор за исполнением законов возлагается на прокуратуру. Прокуратура находится в ведении Министерства юстиции в статусе самостоятельной службы. Положение о прокуратуре, ее структура и штаты утверждаются министром юстиции. Прокуратура осуществляет надзор за законностью досудебного производства по уголовным делам, осуществляемого органами предварительного следствия (следственное бюро), за законностью исполнения наказаний, связанных с лишением свободы, и законностью применения принудительных мер медицинского и воспитательного характера, за законностью деятельности полиции.

Независимым должностным лицом в Эстонской Республике является канцлер права (эст. Eesti Vabariigi õiguskantsler), на которого возложена функция надзора за конституционностью и законностью нормативно-правовых актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти, а также местных самоуправлений. Также канцлер права выполняет функции омбудсмена и следит за тем, чтобы основные права и свободы живущих в стране людей были защищены. Канцлер права не входит в систему законодательной, исполнительной или судебной власти, а представляет собой отдельный независимый конституционный орган. Канцлер права назначается на должность сроком на семь лет Рийгикогу по представлению президента республики. Он может быть отстранен от должности только по решению суда. Полномочия канцлера права в сфере надзора за законностью законов и других правовых актов значительны.

Контрольно-надзорным органом Эстонии является Языковая инспекция. Права и обязанности инспекции описаны в законе о языке[35]. В настоящий момент идет процесс преобразования Языковой инспекции в Департамент языка, в задачи которого будет входить формирование языковой политики, работа по развитию языка и оказание консультационных услуг.

Кроме указанных институтов, присущих большинству других государств, отметим Кайтселийт – добровольную военизированную организацию государственной обороны в ведении Министерства обороны Эстонии, владеющую оружием и занимающуюся военной подготовкой. Целью Кайтселийта является повышение готовности народа к защите независимости и конституционного строя Эстонии с опорой на свободное волеизъявление и собственную инициативу. Кайтселийт участвует в укреплении патриотических и национальных чувств граждан Эстонии, сохранении и воспитании воли к обороне; повышает обороноспособность государства; участвует в повышении и обеспечении безопасности жителей Эстонии; предоставляет и организует обучение военному делу действительных членов в порядке, установленном на основании ч. 3 ст. 6 Закона о военной службе[36] командующим Силами обороны; предоставляет и организует иное обучение и подготовку; развивает и поощряет физическую культуру и спорт среди населения; обеспечивает в случае необходимости охрану объектов государственной обороны и имущества, используемого в целях государственной обороны, а также зарубежных представительств Эстонии[37].

Местное самоуправление. Местное самоуправление на территории современной Эстонии начало формироваться в начале XIX века после частичной отмены в 1816–1819 годах крепостного права в Эстляндской и Лифляндской губерниях Российской империи. Значительное влияние на процесс реформирования оказали немецкие реформы. В частности, активным проводником изменений стал советник императора Александра I Генрих Фридрих Карл фом унд цум Штейн, бывший министр экономики и финансов Пруссии, принимавший участие в реформах Харденберга, в том числе в создании местного самоуправления в стране. Поместная система, в которой главную роль играли балтийские немцы, продолжала экономически доминировать над эстонской крестьянской общиной до принятия Закона о муниципалитетах 1866 года и Закона о городах 1870 года. Эти законы действовали в независимой Эстонии с поправками до 1937 года.

34 Закон о государственном контроле (Riigikontrolli seadus). https://www.riigiteataja.ee/akt_seosed.html?id=130122015070&vsty=TVK&leiaKehtiv

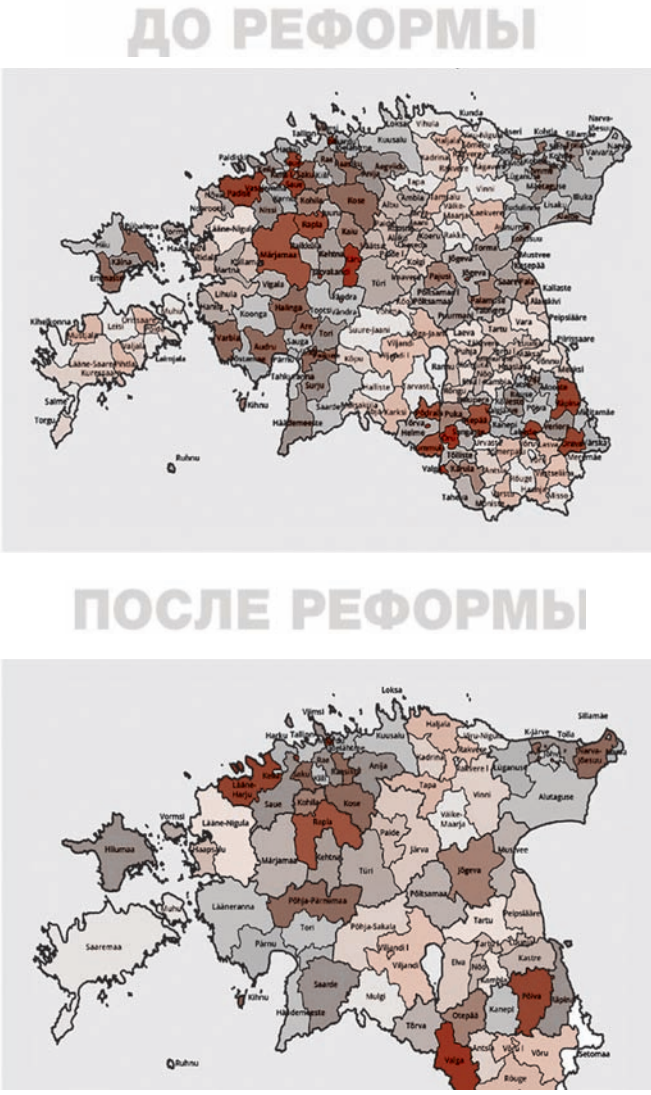
35 Закон о языке от 23 февраля 2011 года (в ред. 15 марта 2019 года). Глава 6. Государственный и административный надзор. https://v1.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%9E%20%D0%AF%D0%97%D0%AB%D0%9A%D0%95%2015.03.2019.pdf

36 https://www.riigiteataja.ee/akt/101032017003?leiaKehtiv#para3

37 https://www.riigiteataja.ee/akt_seosed.html?id=116062016010&vsty=TVK

Рисунок 8. Административная карта Эстонии: до и после реформы

Figure 8. Administrative map of Estonia: before and after the reform



В современной Эстонии решением всех вопросов местной жизни и ее устройством занимаются местные самоуправления, действующие самостоятельно на основании законов. Расходы, связанные с выполнением государственных обязанностей, возложенных законом на местное самоуправление, покрываются за счет государственного бюджета. Единицами местного самоуправления являются волости и города. В этой связи обратим внимание на историю формирования административно-территориальных единиц.

Еще в 1920 году в новообразованной Эстонской Республике были образованы уезды (мааконды): Харьюмаа, Ярвамаа, Ляэнемаа, Пярнумаа, Петсеримаа, Сааремаа, Тартумаа, Валгамаа, Вильяндимаа, Вирумаа, Вырумаа. В 1947 году в Эстонской ССР уезды были заменены на районы, а в 1952 году были образованы три области (Пярнуская, Таллинская, Тартуская). В 1953 году области были упразднены и снова возвращены районы. В 1987 году в Эстонии было 15 районов и 6 городов республиканского подчинения. Эта система административного деления сохранилась и после обретения государственности в 1991 году, но районы стали называться уездами (мааконда-ми), некоторые из них поменяли название, но их количество не изменилось. Города республиканского подчинения, в том числе и Таллин, были включены в состав уездов.

В 2016 году Рийгикогу принял Закон об укрупнении административно-территориальных единиц[38]. Реформа уже получила научной осмысление в научных исследованиях российских и эстонских авторов [Грибанова, Соотла, Каттаи, 2020. С. 32-52]. Предпосылками начала административно-территориальной реформы стало уменьшение числа жителей в Эстонии после 1991 года (с 1 567 749 человек в 1991 году до 1 315 944 человек в 2016 году)[39], малочисленность муниципальных образований, необходимость оптимизации управления, улучшения качества услуг населению, обеспечения роста конкурентоспособности регионов и самостоятельного выполнения возложенных на них законом обязанностей. В 2017 году в соответствии с Законом об административной реформе[40] была установлена численность (минимум 5 тыс. жителей), при которой местное самоуправление считается эффективным. Большая часть общин добровольно согласилась на объединение.

В настоящее время административно-территориальная структура в Эстонии такова: населенные пункты (поселения), сельский муниципалитет (делится на поселения, которые представляют собой деревни, небольшие города), город (который может быть разделен на поселения), уезды. Тип, наименование и раздел населенных пунктов определяются на основании ходатайств волостных или городских советов на основании и в порядке, определяемом правительством республики. Перечень населенных пунктов по уездам и принадлежащим им сельским муниципалитетам и городам и изменениям в распределении поселений устанавливаются постановлением министра по делам регионов[41]. В Эстонии 15 уездов (эст. *maakond*) – административно-территориальных единиц верхнего уровня, в их числе 13 расположены в материковой части и два – на островах. Уезды делятся на муниципалитеты: городские муниципалитеты и сельские муниципалитеты: 15 городских муниципалитетов (эст. *linnad*) и 64 сельских муниципалитета (волости, эст. *vallad*)[42] (**рисунок 8**).

38 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034

39 Статистика Эстонии. Численность населения с 1991 года по 2016 год. http://pub.stat.ee/

40 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034

41 https://www.riigiteataja.ee/akt/13361777?leiaKehtiv

42 Местное самоуправление в Эстонии. https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov

Сельский муниципалитет или город имеют самостоятельный бюджет, банковский счет и собственный знак отличия. Основные источники доходов местных бюджетов: а) подоходный налог с физических лиц, от облагаемых налогом доходов физического лица (подоходный налог 20%); б) земельный налог, который полностью поступает в местный бюджет; в) плата за право разработки месторождений (горючий сланец, песок, гравий, вода и т.п.); г) фонд выравнивания; д) фонд поддержки и прочие доходы. Сравнение за 2018 год доходов государственного бюджета Эстонии (10 308 000 000 евро) с бюджетом МСУ (2 061 700 000 евро) показывает невысокую долю доходов последних, что требует помощи фондов поддержки и выравнивания для выполнения полномочий и решения задач местного самоуправления.

Правовую базу местного самоуправления в Эстонии составляют Европейская хартия местного самоуправления[43], Закон об организации местного самоуправления (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus) и ряд других законов[44]. Специфика организации местного самоуправления на небольших островных территориях отражена в Законе о малых островах с постоянным заселением[45].

Местное самоуправление определяется как право, способность и обязанность демократически сформированных органов местного самоуправления (сельского муниципалитета или города) организовывать и управлять местной жизнью на основе закона, исходя из законных потребностей и интересов жителей. Местное самоуправление осуществляется через демократически сформированные представительные и властные институты, через опросы населения или народную инициативу по местным вопросам.

Функции органов местного самоуправления заключаются в организации социальной помощи и услуг, ухода за пожилыми людьми, работы с молодежью, жилищно-коммунальных услуг, водоснабжения и канализации, здравоохранения, обращения с отходами, пространственного планирования, организации общественного транспорта, если эти задачи по закону не поручены кому-либо еще. Органы местного самоуправления организуют содержание дошкольных детских учреждений, основных школ, гимназий и школ по интересам, библиотек, общественных центров, музеев, спортивных центров, учреждений здравоохранения и других местных органов власти, если они принадлежат местному самоуправлению. В дополнение к указанным функциям местное самоуправление решает и организует те местные вопросы, которые возложены на него другими законами или которые не решают другие институты власти и управления.

Органы местного самоуправления имеют право создавать агентства (не юридические лица) для реализации полномочий, фонды (учредителями которых они могут быть) и межмуниципальные партнерства. Региональные и национальные ассоциации органов местного самоуправления создаются и их деятельность осуществляется в порядке, установленном Законом об ассоциациях местного самоуправления[46].

Международные контракты органов местного самоуправления предварительно рассматриваются и утверждаются городским собранием, если их выполнение влечет за собой расходы из бюджета местного самоуправления или другие имущественные обязательства. Например, соглашение между правительством Санкт-Петербурга (Российская Федерация) и Таллинской мэрией (Эстонская Республика) о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной и гуманитарной областях[47].

Органами местного самоуправления являются:

- собрание (volikogu) как представительный орган местного самоуправления, избираемый жителями сельского муниципального образования или города на основании Закона о выборах[48];
- управа[49] (valitsus) – исполнительный орган, образованный городским или волостным собранием.

Глава муниципального образования (мэр, или глава города – linnapea), глава волости (vallavanem) избираются собранием на срок до четырех лет на условиях и в порядке, предусмотренном Законом об организации местного самоуправления и уставом волости или города. Главы волости и города формируют правительство. Подробный порядок формирования правительства устанавливается в уставе волостного или городского самоуправления.

43 Европейская хартия местного самоуправления. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122

44 https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/102022018010; https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020010; https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017099; https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017101; https://www.riigiteataja.ee/akt/126082015027; https://www.riigiteataja.ee/akt/112122017028; https://www.riigiteataja.ee/akt/112122017016; https://www.riigiteataja.ee/akt/110042019014; https://www.riigiteataja.ee/akt/106032019013; https://www.riigiteataja.ee/akt/107022017005; https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019013; https://www.riigiteataja.ee/akt/428042017052?leiaKehtiv

45 https://www.riigiteataja.ee/akt/120122017004

46 https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017099

47 О сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной и гуманитарной областях: соглашение между Правительством Санкт-Петербурга (Российская Федерация) и Таллинским Городским Управлением (Эстонская Республика) от 15 мая 2011 года. Официальный сайт города Таллинн. http://www.tallinn.ee/g1471s57468

48 https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020010

49 Иногда переводят как «правительство». Мы перевели как управа, исходя из того, что Linnavalitsus – городская управа, Vallavalitsus – волостная управа и т.д.

Сотрудничество между государством и местными самоуправлениями происходит как установленными в правовых актах способами, так и согласно неформально сложившимся традициям. Например, согласно закону, волостное или городское собрание и союз единиц местного самоуправления вправе делать правительству республики предложения по принятию или изменению правовых актов; консультироваться с местными органами власти в планировании и решении всех вопросов, непосредственно касающихся их, и при выделении денежных средств, перераспределяемых самоуправлениям. Также автор проекта, затрагивающего общие интересы местных самоуправлений, перед подачей проекта правительству обязан согласовать проект с общегосударственными союзами местных самоуправлений. Согласно доброй традиции, при разработке правовых актов или прочих методов, касающихся местных самоуправлений, союзы самоуправлений привлекаются к процессу на возможно более ранней стадии разработки проекта.

Исходя из принципа автономии местного самоуправления, установленного в Конституции, государство осуществляет надзор за местным самоуправлением только в установленном законом порядке. Государственный надзор за деятельностью местного самоуправления осуществляют:

- уездные старейшины, которые имеют право осуществлять надзор за единичными актами местного самоуправления;
- канцлер права, который осуществляет надзор за соответствием правотворческих актов местного самоуправления Конституции и другим законам;
- Государственный контроль, который в рамках своей компетенции осуществляет экономический контроль над единицами местного самоуправления.

Кроме того, в определенных сферах и в конкретных установленных законом случаях надзор осуществляют различные департаменты и инспекции (например, Департамент защиты памятников старины и Департамент здоровья). По большей части функцией государства является контроль над тем, правомерны ли административные действия местного самоуправления.

На местном уровне возможности демократии участия в Эстонии шире, чем на арене формирования общегосударственной политики. Жители имеют право и возможность участвовать в осуществлении власти местного самоуправления не только через выборы в местные представительские органы и с помощью референдумов, но и путем инициирования или изменения проектов правовых актов. Минимум у одного процента жителей волости или города, обладающих правом голоса, но не менее чем у пяти жителей есть право совместно инициировать принятие, изменение или признание недействительными правовых актов собрания или управы. Каждый вправе ходатайствовать перед собранием или управой об изменении или отмене принятых правовых актов, если эти правовые акты противозаконно ущемляют его права. Также жители могут принимать участие в работе местного самоуправления путем участия в общественных обсуждениях (составлении программы развития, обнародовании планировки и т.д.), организованных самоуправлениями[50].

Взаимодействие органов публичной власти Эстонии с институтами ЕС

Эстония является членом Европейского союза с 2004 года. Парламент Эстонии (Рийгикогу) ратифицировал Лиссабонский договор 11 июня 2008 года[51]. Эстония считает расширение ЕС одним из наиболее удачных направлений политики и желает видеть ЕС сильным и равноправным мировым партнером, чье мнение бы считалось важным и необходимым для решения вопросов мирового масштаба. Более сильный союз государств, объединенных общими целями, выгоден в том числе и для Эстонии. В 2018 году Эстония в результате ротации впервые председательствовала в ЕС[52].

Европейский парламент. Выборы депутатов от Эстонии в Европейский парламент регулируются Законом о выборах в Европейский парламент[53] и проводятся раз в пять лет. Согласно действующему законодательству, партии могут включить в свои списки до девяти кандидатов[54]. Мандаты в Европарламенте распределяются по так называемому методу Д'Ондта. Согласно ему, число голосов, полученных каждым партийным списком, делится последовательно на 1, 2, 3, 4 и так далее. Затем полученные частные распределяют в порядке убывания. Независимый кандидат рассматривается как список партии из одного кандидата. Если партия получает мандаты, то они распределяются между находящимися в списке кандидатами в соответствии с количеством полученных ими голосов. Изначальное место в партийном списке роли не играет. При распределении мест методом Д'Ондта представительство партий примерно пропорционально поданным за них голосам, однако округление, используемое в методе, дает преимущество более крупным партиям.

По итогам выборов 2019 года Эстонию в Европейском парламенте представляют семь депутатов от различных партий. В связи с выходом Великобрита-

50 Отношения местных самоуправлений с другими самоуправлениями, государством и жителями. http://www.estonica.org/en/State/Local_Self-government:_Administrative-territorial_Division_and_Organisation/

51 https://www.riigiteataja.ee/akt/12980404

52 Эстония в Европейском Союзе. https://vm.ee/ru/estoniya-v-evropeyskom-soyuze

53 https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020008

54 https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020008

нии из ЕС и разделением числа ее представителей между другими странами-членами число представителей Эстонии увеличилось на одного[55].

Взаимодействие Европарламента с Эстонской Республикой выражается также в функционировании офиса Европейского парламента в Эстонии. Офис занимается вопросами взаимодействия со СМИ, предоставляет информацию о деятельности Европарламента, взаимодействует с учреждениями среднего и высшего образования для продвижения Европейского парламента, организует практики и стажировки для студентов в центральном офисе[56].

Рийгикогу и Европейский союз. В Рийгикогу за взаимодействие с институтами ЕС отвечает постоянная комиссия по делам Европейского союза. От позиции комиссии по делам ЕС при принятии решений, касающихся ЕС, отталкивается и правительство республики. Комиссия также отслеживает результаты заседаний правительства и Европейского совета. Правительство и министры представляют Рийгикогу свою точку зрения по вопросам, которые будут обсуждаться на встречах в ЕС. После обсуждения комиссия по делам ЕС формирует свое мнение – иными словами, дает министру «мандат» для участия в заседании совета. Перед заседанием Европейского совета перед комиссией выступает премьер-министр. Правительство республики направляет инициированные Европейской комиссией вопросы правлению Рийгикогу. Правление, в свою очередь, определяет одну или несколько комиссий, которые представляют свое мнение комиссии по делам ЕС. После этого комиссия по делам ЕС формирует позицию от имени Рийгикогу, опираясь на мнение других постоянных комиссий. Задача комиссии по делам ЕС – в первую очередь проследить, чтобы позиция Рийгикогу учитывала как положение в ЕС (политическую ситуацию, отношения и соглашения между странами-членами ЕС), так и приоритеты Эстонии в политике ЕС. Правительство обязано следовать решениям, которые принимает комиссия. Если же правительство высказывает иное мнение, оно обязано обосновать комиссии свой выбор[57].

Правительство и Европейский союз. Политика Европейского союза является частью политики, проводимой правительством республики. Для улучшения сотрудничества правительственных органов с ЕС был создан межведомственный Координационный совет ЕС, который помогает планировать и контролировать деятельность всех участников, связанную с ЕС, как в формулировании и инициировании политики, так и в ее реализации. Координирование политики Европейского союза в Эстонии осуществляет Секретариат Государственной канцелярии Европейского союза[58]. Секретариат Европейского союза консультирует премьер-министра по европейским вопросам (включая подготовительные встречи к Европейскому совету), направляет деятельность Эстонии в ЕС через правительственные учреждения и дает рекомендации Постоянному представительству Эстонской Республики в ЕС[59].

Современные государственные реформы Эстонии

Административная реформа. Административная реформа Эстонии, инициированная коалицией Партии реформ, Социал-демократической партии Эстонии и партии «Союз Отечества и Res Publica» (с июня 2018 года – «Отечество») предполагала ряд важных изменений:

– создание организационной структуры муниципалитета, в которой функции разработки политики и стратегического планирования были бы отделены от повседневной деятельности по предоставлению услуг и обеспечению обратной связи с гражданами;

– создание реальных возможностей для приглашения на работу в муниципалитеты высококвалифицированных профессионалов, которые могли бы обеспечить стратегическое направление муниципальной политики. В первую очередь шла речь о найме профессионального управляющего финансами, способного решить задачи инвестиционного планирования, управления рисками инвестиций, повышения человеческого потенциала и трудовых ресурсов территории и т.д. Возможности приглашения такого специалиста серьезно обсуждались, так как по расчетам Министерства финансов его содержание мог себе позволить муниципалитет численностью около 8 тыс. человек и не менее;

– расширение возможностей муниципалитетов участвовать в крупных проектах ЕС, что требовало устойчивости инвестиционного потенциала. Минимальный индикативный порог был установлен на уровне 0,5 млн евро собственных инвестиционных возможностей в год, что вместе с кредитами позволило бы иметь достаточно крупные инвестиционные проекты с приемлемыми рисками. Участвовать в таких проектах, по расчетам Министерства финансов, мог муниципалитет с численностью не менее 6–7 тыс. жителей;

– обеспечение качественными муниципальными услугами и найм с этой целью квалифицированных специалистов, прежде всего для оказания социальных и образовательных услуг. На примере анализа

55 Результаты выборов в Европейский парламент 2019. Официальный сайт выборов в Эстонской Республике. https://ep2019.valimised.ee/ru/election-result/index.html

56 Бюро Европейского парламента в Эстонии: официальный сайт. https://www.europarl.europa.eu/estonia/

57 Рийгикогу – парламент Эстонской Республики: официальный сайт. https://www.riigikogu.ee/.

58 Сайт Государственной канцелярии Эстонской Республики. https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/euroopa-liit

59 Представительство Европейской комиссии в Эстонской Республике: официальный сайт. https://ec.europa.eu/estonia/about-us/eu-presence_et

Рисунок 9. Цели реформы местного самоуправления: дерево целей*

Figure 9. Objectives of local government reform: list of goals

* По материалам результатов выборов в Рийгикогу 2019 года. https://www.valimised.ee/ru/

работы советников по вопросам защиты прав детей и планированию строительства Министерство финансов пришло к выводу, что для реализации этой цели на территории муниципалитета должно проживать не менее 5 тыс. человек.

Таким образом, было рассчитано, что муниципалитеты Эстонии должны быть объединены как минимум до 5 тыс. человек. Закон об административной реформе[60] установил минимальное число жителей местного самоуправления – 5 000 жителей и рекомендуемое число – 11 000 жителей. Именно при такой численности возможен найм специалистов с полной нагрузкой, повышается инвестиционная способность, и представительная демократия становится достаточно конкурентной.

Необходимость административно-территориальной реформы была связана с уменьшением количества жителей и прогнозом еще большего их сокращения в большинстве самоуправлений (на пятую часть к 2030 году в 158 местных самоуправлениях). В ряде самоуправлений[61] темпы сокращения жителей достигали 2–3,5 % в год. Второй существенной причиной была необходимость повышения качества и эффективности организации услуг местного самоуправления, напрямую связанная с численностью целевой группы услуги. Самоуправления были слишком маленькими, и качество услуг в ряде из них было невысоким. Третья причина была связана с урбанизацией и ростом мобильности населения, что потребовало от местного самоуправления иного взгляда на свои задачи и характер проблем местной жизни. Жители становились более осведомленными и требовательными в отношении своих прав и качества услуг.

Укрупнение самоуправлений рассматривалось как новые возможности развития. Сам подход напоминает нам попытку реализации известной теории центра и периферии, так как планировалось сделать конкретный регион целостной системой, в котором волость получит центр, а центр – поддерживающую его развитие периферию. При этом единые услуги для жителей всего региона станут более доступными, доля управленческих расходов в бюджете уменьшится, освободившиеся деньги будут направлены на дополнительное финансирование развитие культуры, спорта, образования, досуга и все виды потенциала территорий объединяться. В итоге возрастет возможность инвестиций в крупные проекты, что по отдельным самоуправлениям невозможно было сделать.

Система целей, задач и действий в ходе реформы показана на **рисунке 9**.

С юридической точки зрения реформа шла в 2015–2018 годах:

- в 2015 году была утверждена концепция административной реформы (утверждена правительством 19 ноября 2015 года)[62];
- в 2016 году был принят Закон об административной реформе (принят в Рийгикогу 07 июня 2016 года, вступил в силу 1 июля 2016 года)[63];
- в 2017 году были внесены поправки в отраслевые законы 2017-2018 годов (Закон об организации местного самоуправления и другие акты, связанные с реализацией Закона об административной реформе)[64];

60 Закон об административной реформе (Haldusreformi seadus) от 07 июня 2016 года (в ред. от 1 января 2017 года). https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034

61 В России используется термин «муниципальное образование», но мы будем использовать термин, принятый в Эстонии.

62 Концепция административной реформы (утверждена правительством республики 19 ноября 2015 года). https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf

63 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034

64 https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017002

- в 2017–2018 годах прошла реорганизация уездных управ и был принят Закон о внесении изменений в закон о правительстве республики и другие законы, возникающие в связи с прекращением деятельности уездных управ[65];
- с 1 января 2018 года реформа вступила в силу.

К концу 2017 года из 217 единиц местного самоуправления (из них 169 имели население менее чем 5 000 человек) осталось 79 (из них 15 имели население менее чем 5 000 человек), а именно 64 волости и 15 городов (**рисунок 10**).

В результате реформы изменились структуры и число должностных лиц (анализ ноября 2018 года)[66]: общее число должностных лиц в объединившихся МСУ уменьшилось более чем на 200, т.е. на 8 %; сократилась доля вспомогательного персонала; увеличилось число должностных лиц, занимающихся организацией и предоставлением услуг; появилась возможность нанимать специализированных чиновников, которых ранее не было (в том числе юристы, руководители ИТ, внутренние аудиторы, контрольные сотрудники, сотрудники по связям с общественностью и коммуникации) (**рисунок 11**).

Реформа проходила негладко. В Государственный суд с разными исками по вопросам объединения, инициированного правительством, обратились как минимум 11 МСУ (волости Ракке, Коэру, Люганузе, Пала, Иллука, Микитамяэ, Тыстамаа, волость Ласва, Выру, Вастселийна и Сымерпалу, волость Камбья и Юленурме, волость Эммасте и Пюхалепа, волость Падизе и Вазалемма). Государственный суд не удовлетворил ходатайства самоуправлений, указав, что правительство республики имеет широкое дискреционное право при принятии решений об объединении самоуправлений, объединение не противоречит Конституции, и при изменении административно-территориального порядка единицы самоуправления правительство республики учитывало важные и целесообразные обстоятельства и не исходило из недостоверных фактов.

Рисунок 10. Структура местных самоуправлений до и после реформы 2017 года

Figure 10. Structure of local governments before and after the 2017 reform

	До объединения	После объединения
Менее 5000 жителей	169 МСУ	15 МСУ
5000 – 11 000 жителей	28 МСУ	36 МСУ
Более 11 000 жителей	16 МСУ	28 МСУ
Среднее количество жителей	6349	17 118
Медиана количества жителей	1887	7865
Средняя площадь	204 км²	550 км²
Медиана площади	180 км²	512 км²

Рисунок 11. Изменение должностных лиц в связи с административной реформой

Figure 11. Changes in officials due to the administrative reform

СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ		ДО / ПОСЛЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ	РАЗНИЦА (±)	РАЗНИЦА %
РУКОВОДИТЕЛИ	Мэр города / староста волости и их заместители	279 / 134	–145	–52%
КАНЦЕЛЯРИЯ	Гор. секретарь	183 / 51	–132	–72%
	Юрист	45 / 61	+16	+36%
	Менеджер по персоналу	283 / 317	+34	+12%
	Канцелярия собрания	24 / 29	+5	+22%
	ИТ	57 / 70	+13	+22%
	Коммуникация	39 / 59	+20	+50%
ФИНАНСОВАЯ	Финансовый менеджер	90 / 68	-22	-25%
	Бухгалтер	392 / 304	-88	-22%
СОЦИАЛЬНАЯ	Социальный	531 / 566	+36	+7%
	Защита детей	95 / 122	+27	+28%
	Образование и культура	210 / 214	+4	+2%
ЭКОНОМИКА	Дороги и транспорт	18 / 43	+25	+144%
ПРОЧЕЕ	Недвижимость и закупки	30 / 54	+24	+80%
	Внутренний контроль, надзор	46 / 68	+22	+48%
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ПЕРСОНАЛ	Рабочие	661 / 586	-75	-11%
	ВСЕГО	2984 / 2747	-237	-8%

С учетом новых объединившихся МСУ были образованы новые ассоциации местных самоуправлений. Согласно Закону об ассоциациях местных самоуправлений (принят в 2002 году, действует с изменениями от 2018 года), в Эстонии могут организовываться уездные, областные и национальная ассоциация местных самоуправлений. Целью национальной ассоциации является содействие общему развитию местного самоуправления посредством совместной деятельности местных органов власти, представление его членов и защита их общих ин-

65 https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017001

66 Вяйно Тыэметс. Реформы и местные самоуправления в Эстонии. 2018. http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf

тересов, а также содействие сотрудничеству. Такой национальной ассоциацией является Союз эстонских городов и волостей[67] – общегосударственный союз для представления интересов своих членов, развития системы самоуправления (в том числе согласование законопроектов, переговоры по вопросам государственного бюджета и бюджетов местных самоуправлений).

К моменту упразднения уездного управления в Эстонии сложилась модель, при которой формирующие политику (министерства) и реализующие политику (уездные управы) структуры находились в различных цепях управления. Планирование на государственном и местном уровнях было не связано между собой, не достигался регионально-политический баланс интересов государства и МСУ. В результате реформы уездных управ с 1 января 2018 года они прекратили свою деятельность, и их функции были распределены между отраслевыми министерствами и местными самоуправлениями. Однако были сохранены уезды в качестве административных единиц, в которых государство предлагает своим жителям необходимые услуги в государственных домах (riigimajad). Чтобы было более понятно, что произошло в ходе этой реформы, отметим, какие функции были перераспределены после упразднения уездных управ и что такое «государственные дома».

Министерствам были переданы такие функции уездных управ, как надзор за учебными заведениями, образовательно-организационные задачи, выдача лицензий в социальной сфере, надзор, сбор статистики (Департамент социального страхования), надзор за общественным транспортом, земельные процедуры, анализ работы с молодежью, программы и выделение пособий, надзор за процедурами, связанными с народонаселением, и экзамены; надзор за библиотеками; организация выборов; надзор за административными актами МСУ; составление планировок и надзор за планировками МСУ; координация программ регионального развития; консультирование МСУ; объединения МСУ, изменения границ населенных пунктов; задачи реформы собственности и держателя земельной ипотеки.

Местным самоуправлениям были переданы процедуры, связанные с народонаселением (МСУ уездного центра); организация общественного транспорта через Центры общественного транспорта (МСУ); деятельность по развитию уезда – составление стратегии развития уезда, внешнее сотрудничество, проекты развития и пр. (МСУ совместно); развитие здоровья и координация сотрудничества в сфере безопасности уезда (МСУ совместно); задачи культурной сферы (МСУ совместно); работа смотрителя острова (МСУ); организация выборов (комиссии МСУ); заключение договоров по организации патронатного ухода (МСУ). Услуги для жителей были сохранены, а доступность их повышена за счет сотрудничества разных учреждений.

Реформа предполагала и совместную деятельность разных МСУ по развитию уездов, а именно: развитие здоровья и координацию сотрудничества в сфере безопасности уезда (составление профиля здоровья и благополучия, реализация действий по поддержке здоровья населения, координация сетевой работы в уезде и работы совета по безопасности уезда); развитие культурной сферы (организация работы уездной комиссии по проведению праздников песни и танца, сотрудничество уездных учреждений культуры, совместные действия, анализ по сферам, сбор и предоставление информации). Реформа определила, что для выбора органа сотрудничества для деятельности по развитию уезда и утверждения стратегии развития уезда необходимо одобрение не менее 2/3 МСУ, куда входит как минимум 2/3 жителей уезда и должна входить также единица местного самоуправления, являющаяся уездным центром.

Сотрудничество осуществляется в так называемых государственных домах, где могут находиться разные службы (служба обслуживания клиентов, служба по безработице, Департамент здоровья, Департамент окружающей среды, Земельный департамент, Департамент охраны памятников старины, Центр народной культуры, Сельскохозяйственный департамент, Ветеринарно-продовольственный департамент, Департамент шоссейных дорог, Департамент защиты прав потребителя, банки и другие службы). В государственных домах создаются и дистанционные рабочие места. Создание дистанционных рабочих мест рассматривается в реформе как дополнительная возможность, а не альтернатива выводу учреждений.

Кроме того, планировалось создание государственных рабочих мест в регионах путем вывода части государственных учреждений и подразделений из столицы. По оценкам Министерства финансов, в 2018 году имелся достаточный потенциал для вывода из Таллина центральных учреждений или их подразделений, и следовало бы рассмотреть полный или частичный вывод из столицы 35 учреждений. Правительством планировалось перевести в регионы 1 000 государственных рабочих мест [Тыэметс, 2018].

Предварительные итоги административной реформы в Эстонии

После проведения реформы Министерство финансов подготовило отчетные документы и обзоры о подготовке, ходе и результатах реформы. Руководитель отдела регионального администрирования Вяйно Тыэметс в своем отчете отметил, что некоторые инициативы не нашли политической поддержки и не были реализованы. Например, планировалось пересмотреть формулу распределения фонда выравнивания, чтобы сократить демотивирующее влияние формулы. Однако эта идея не нашла поддержки.

67 Официальный сайт Союза эстонских городов и волостей. https://www.elvl.ee/

В настоящее время в Эстонии разрабатываются подходы по применению критерия периферийности в фонде выравнивания и рассматриваются возможности увеличения фискальной автономии местных самоуправлений [Тыэметс, 2018].

В отчете о результатах реформы были выделены «*уроки реформы*» [Тыэметс, 2018]. Считаем весьма уместным привести некоторые выдержки из этих «уроков», так как они показательны в отношении анализа контекстуальных факторов реформы:

- урок политикам: имей смелость принимать решения и будь выше сиюминутной выгоды политической партии;
- не следует недооценивать эмоциональный аспект;
- недоверие между партнерами делает проведение реформы сложным;
- результат реформы предопределяет поставленный критерий;
- продуманный и ясный закон уменьшит напряженность и споры;
- никогда не бывает много открытого общения и объяснений, направленных на каждого.

В данном разделе мы говорим именно о предварительных итогах, так как укрупнение муниципалитетов и совершенствование системы управления на местном уровне рассматривалось лишь как первый этап реформы местного самоуправления.

В 2020 году в Эстонии началась реформа другого уровня – реформа государственного управления и государственной службы. Было объявлено, что государство как работодатель заинтересовано в достижении гармонии потребностей и возможностей в управлении людскими ресурсами и в содействии достижению национальных целей.

Таблица 1. Важнейшие события государственной реформы Эстонии

Table 1. Major events of the Estonian state reform

11 мая 2017

На заседании правительства был утвержден План государственных реформ до 2019 г.

8 марта 2018

Подготовлен среднесрочный обзор запланированных мероприятий государственной реформы в кабинете министров.

1 августа 2019

Правительство одобрило первоначальный план действий по государственной реформе на 2019–2023 гг., решения, связанные с реструктуризацией учреждений и введением принципа найма оплачиваемых государством работников в регионы государственного сектора. План действий дополнился в соответствии с указаниями и постановлением Рийгикогу. Цели деятельности по государственной реформе состоят в том, чтобы уменьшить бюрократию граждан в их отношениях с государством, улучшить организацию работы государственных органов и улучшить качество государственных услуг.

19 октября 2017

Подготовлен Обзор запланированных мероприятий государственной реформы в государственном органе координации реформ.

21 февраля 2019

Подготовлен окончательный Отчет о реализации Национального плана действий по реформированию правительства на 2017–2019 гг. и Обзор мероприятий по государственной реформе на 2017–2019 гг.

16 апреля 2020

- Правительство утвердило проект постановления Рийгикогу о государственной реформе «О проведении государственной реформы»;
- Пояснительная записка к проекту постановления Рийгикогу «О проведении государственной реформы»;
- План действий по государственной реформе на 2019–2023 гг.

Государственная реформа Эстонии

Реформа направлена на разрешение назревшего противоречия между возрастающими ожиданиями граждан в отношении государства, высококачественных государственных услуг и возможностями государства по их удовлетворению в условиях ограниченных ресурсов, неблагоприятных демографических тенденций, дефицита бюджета[68]. Важнейшие события государственной реформы Эстонии представлены в **таблице 1**.

После принятия Плана государственных реформ (2017 год) в 2018 году около тридцати предпринимателей создали Фонд государственной реформы (сроком на один год) и внесли деньги для покрытия операционных расходов для того, чтобы сформулировать концепцию государственной реформы для обновления эстонского государства. Государственная реформа Эстонии в широком понимании, по версии Фонда, означает реорганизацию государственных органов, пересмотр функций и услуг, корректировку механизмов действия[69]. Фонд государственной реформы сформировал следующие приоритеты: качественные открытые услуги; действенная реализация и воплощение в жизнь политики государства; доступное государство; профессиональное управление человеческими и иными ресурсами; продуктивное воплощение государственной реформы. Было представлено 67 предложений, сосредоточенных на трех крупных темах: законодательная власть и представительные собрания; исполнительная власть и судебная власть; конституционные институции[70]. Согласно

68 Rahandusministeerium https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivalitsemise-reform

69 Прим. (перевод с эст.) Riigireform on üldmõiste, tähistamaks riikluse moderniseerimist, sealhulgas ja eriti avaliku võimu moderniseerimist. Riigireform on avaliku võimu organisatsiooni ümberkorraldamine koos avaliku võimu poolt täidetavate funktsioonide ja teenuste revisjoniga ning toimemehhanismide korrigeerimisega. https://www.err.ee/831338/28-tuntud-ettevotjat-asutasid-riigireformi-esilekutsumiseks-mottekoja

70 Фонд государственной реформы: половину госчиновников следовало бы сократить. 29.10.2018 https://rus.postimees.ee

Рисунок 12. Государственная реформа: цели и задачи*

Figure 12. State reform: goals and objectives

* Радар государственной реформы. Официальный сайт фонда госреформы “Riigireformi radar”. https://www.reformiradar.ee/radarist/

предложениям Фонда государственной реформы, в течение последующих восьми лет в ходе реформ чиновничество должно сократиться на 50 %. В поддержку кажущейся радикальной реформы был приведен пример Новой Зеландии, где в 1988-1994 годах количество работников общественного сектора сократили с 88 000 до 37 000 человек. Результатом работы Фонда государственной реформы стала разработка концепции государственной реформы.

В коалиционном договоре Центристской партии, партии «Отечество» и EKRE по поводу государственной реформы записано:

- на период 2019–2023 годов государственная реформа становится одной из политических целей;
- будет пересмотрен Закон о выборах в парламент, уравнено количество мандатов в избирательных округах;
- считается необходимым проведение дополнительного анализа системы э-выборов, а также проведение независимого международного аудита;
- основные принципы политики гражданства и языка не меняются.

Утвержденные цели и задачи представлены на **рисунке 12**.

Обновление государственного управления должно стать способом мышления, быть более гибким, легко адаптируемым к изменениям и более ориентированным на человека. Государственный сектор не должен быть чрезмерным бременем для налогоплательщика, а экономика государственного сектора должна быть эффективной. С этих позиций было предложено реорганизовать деятельность правительства, чтобы государство предоставляло высококачественные государственные услуги и смогло передать часть государственных услуг частному сектору.

В стратегической перспективе Эстония должна стать:

- ориентированной на будущее;
- гибкой и активной;
- ориентированной на нужды людей;
- регионально сбалансированной.

В ходе реформы планируется *реструктуризация государственных органов*. В качестве серьезной проблемы государственного управления Эстонии рассматривается *проблема фрагментации, бюрократия и конкуренция за бюджетные ресурсы*. Это, в свою очередь, привело к отсутствию внимания к стратегическим межправительственным мероприятиям, а также к дублированию и неэффективности использования ресурсов. Реформа направлена на достижение более эффективного и результативного выполнения государственных задач, более качественного предоставления государственных услуг, более гибкой и менее бюрократической организации работы государственного сектора, сокращение расходов государственного сектора. Соответствующая адаптация органов государственного управления и гибкость позволит увеличить их способность справляться со сложными задачами, обусловленными неблагоприятными демографическими тенденциями и увеличивающимися бюджетными расходами. Планируется постепенно расширить функции местных органов власти в целях повышения их потенциала и компетенции в организации местной жизни.

В пояснительной записке к проекту постановления Рийгикогу «О проведении государственной реформы» отмечается, что Эстония как маленькая страна не должна распылять управление на большое количество государственных учреждений, а должна быть направлена на отраслевую консолидацию государственных учреждений. Реструктуризация государственных органов в 2020 году началась по следующим областям: образование, транспорт, земля, планирование и региональное развитие, сельское хозяйство и продовольствие, а также окружающая среда. Она заключается в оптимизации процессов и консолидации служб поддержки (объединения учреждений с аналогичными областями и целевыми группами клиентов) с целью более ресурсоэффективного управления государственными учреждениями; улучшения качества государственных услуг; сокращения числа задействованных субагентств; сокращения количества контактов с государственными органами для решения аналогичной проблемы. Это снижает административную нагрузку и на учреждения, и на клиента.

Ожидается, что объединение учреждений улучшит доступность услуг, поскольку в объединенном учреждении в большей степени, чем раньше, основные процессы и предоставление услуг будут поддерживаться IT-решениями. Эффективное управление ресурсами будет достигнуто за счет увеличения бюджета, более гибкого использования ресурсов и экономии на административных расходах. Затраты на персонал и управление будут сокращены за счет оптимизации работы, консолидации вспомогательных мероприятий, улучшения и оцифровки рабочих процессов, оптимизации активов, снижения уровней управления и бюрократии, а также оптимизации управления инвестициями в сфокусированных областях. Более крупные организации позволяют уделять внимание и вопросам развития персонала внутри организации, который выполняет вспомогательные функции. Слияние учреждений позволит решить проблему чрезмерной зарегулированности, множественности и запутанности норм, директив, распоряжений и регламентов. Таким образом, планируется улучшить качество обслуживания людей, сделать обслуживание более удобным, гармонизировать качество предлагаемых услуг по регионам и предоставлять больше услуг за ту же стоимость.

Реформа затрагивает и Рийгикогу, в частности, она направлена на то, чтобы Рийгикогу для реализации своих конституционно установленных полномочий еще шире использовал средства контроля за исполнительной властью, обеспечивая реализацию целей и политики, утвержденных парламентом. Планируется более сбалансированное участие оппозиции в политических решениях, что рассматривается как часть принципа консенсуса. Для достижения рассмотренной задачи не планируется увеличение количества депутатов Рийгикогу, но планируется расширить и повысить компетентность и профессионализм сотрудников в структурах, поддерживающих работу парламента, что позволит улучшить качество решений Рийгикогу. Планируется шире использовать возможности экспертного сообщества – опытных и авторитетных государственных служащих, представителей частного и третьего секторов, а также других беспристрастных экспертов, чьи отраслевые знания внесут значительный вклад в расширение возможностей членов Рийгикогу. Еще одно изменение касается выборов в Рейгикогу. После административной реформы местного самоуправления размер избирательных округов будет скорректирован и сделан максимально сопоставимым для достижения лучшего регионального баланса в составе Рийгикогу.

Одной из важнейших задач реформы является *«нулевая бюрократия»,* то есть уменьшение адми-

нистративного бремени и бюрократии, упрощение и оптимизация процессов работы и обслуживания. Государство должно стало хорошим партнером для предпринимателей и создать разумные условия труда для своих сотрудников. Еще в 2015 году около 40 коммерческих организаций представили государству более 200 предложений по снижению нагрузки на компании при работе с государством. Реализация этих предложений контролируется целевой группой по нулевой бюрократии[71]. В основе «нулевой бюрократии» лежит требование одноразового запроса данных, которое закреплено постановлением правительства Эстонии «Организация услуг и основы управления информацией» (от 25 мая 2017 года). Этот требование позволило значительно сократить объем технической работы, выполняемой людьми, благодаря развитию перекрестного использования баз данных из разных источников.

Для реализации мероприятий Плана действий по государственной реформе на 2019–2023 годы в феврале 2020 года в Эстонии был создан Координационный совет по государственной реформе при правительстве республики (постановление правительства республики «Создание Совета по правительственной реформе при правительстве республики» от 27 февраля 2020 года № 66[72]). Задача координационного совета состоит в том, чтобы анализировать, искать решения и дополнять план действий по государственной реформе и контролировать выполнение мероприятий.

Следует отметить, что новая государственная реформа – весьма транспарентный процесс с привлечением широкого круга интересантов. На странице реформы в интернете представлена подробная информация о подготовке и ходе реформы, принятых документах, методология анализа правовых форм и задач государственных органов (AS Pricewaterhouse Coopers Advisors в сотрудничестве с Центром политических исследований PRAXIS), инструменты разных оценок государственного управления, руководство по реформе, отчеты о достижении целей и проблемах и другие важные материалы. Пока рано подводить какие-то итоги, но следует отметить, что в «Обзоре правительства республики о реализации программы действий в 2019»[73] уже отмечены изменения в структуре и задачах отдельных министерств и ведомств, в системе взаимодействия центральных и местных институтов управления.

Одновременно с государственной реформой в настоящее время в Эстонии идет обсуждение Стратегии «Эстония 2035». Это долгосрочная межотраслевая стратегия развития страны, которая устанавливает приоритетные цели, ключевые показатели и фискальную структуру. Стратегия «Эстония 2035» станет основой для разработки и реализации других стратегий. Первый вариант проекта был завершен по состоянию на начало апреля 2020 года, но этот проект еще дорабатывается и должен пройти многочисленные обсуждения и согласования. Для всех жителей Эстонии была открыта возможность представить свои предложения для определения будущего страны «Скажите, в какой Эстонии вы хотите жить в 2035 году». Результаты опроса, проведенного 22 апреля – 10 мая 2019 года (опрошено 13 903 участника, 95 % из которых живут в Эстонии; 56 % женщин и 44 % мужчин; 74 % на эстонском родном языке, 22 % на русском родном языке) показали, что люди хотят увидеть Эстонию в 2035 году прежде всего безопасной, свободной, естественной, открытой и ориентированной на людей[74].

Обсуждение стратегии, предложения и обоснования представлены на сайте Стратегии «Эстония 2035»[75]. Стратегия отражает основные области будущих внутренних реформ: экономика и климат; пространство и мобильность; государственное управление; навыки и рынок труда; здоровье и социальная защита, а также отражает глобальные цели ООН в области устойчивого развития и цели политики Эстонии в Европейском союзе[76].

Подводя итоги, отметим глубокую трансформацию подходов к государственному управлению, роли и значения местного самоуправления, механизмов взаимодействия государства, общества, бизнеса, неправительственного сектора в Эстонии. Реформы (которые уже проведены, которые еще идут и которые намечены) зиждутся на серьезном осмыслении, основанном на принципах рациональности демографических, экономических, социокультурных, политических процессов, произошедших в Эстонии с 1990-х годов.

Цифровая трансформация государственного управления

«Эстонская мечта – иметь как можно меньше государства, но столько, сколько необходимо. Благодаря электронным решениям общение с государством является быстрым и удобным для всех, и в результате наша страна становится более эффективной»[77].

71 Подробнее см.: https://www.mkm.ee/et/nullburrātia

72 Vabariigi Valitsuse riigireformi koordinatsioonikogu moodustamine Vastu võetud 27.02.2020 nr 66 https://www.riigiteataja.ee/akt/303032020003

73 Ülevaade vabariigi valitsuse tegevusprogrammi täitmisest 2019. Aastal. – 36 с https://www.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuse_tegevusprogrammi_taitmise_aruanne_2019_loplik_19.12.19.pdf

74 «Eesti 2035». Heleri Reinsalu. Riigikantselei Strateegiabüroo, detsember 2019. https://www.hm.ee/sites/default/files/1_valdkondadeylene_strateegia_ee2035_heleri_reinsalu_2019.12.05.pdf

75 Резюме предыдущих обсуждений, различные справочные материалы и презентации см. здесь: https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-eesti-2035/materjalid

76 https://www.riigikantselei.ee/et/Eesti2035

77 https://e-estonia.com/solutions/

Цифровизация госуправления в Эстонии является частью цифровизации всего общества и не является самоцелью только государства. Это связано с устойчивым пониманием госуправления в координатах сервисной модели как системы предоставления услуг населению, выражения интересов граждан и создания условий для их благополучия.

Цифровая трансформация Эстонии основывается на четырех ключевых решениях: электронная идентификация; услуги на основе взаимодействии; охрана и безопасность; цифровизация здравоохранения. Каждый эстонец, независимо от его местонахождения, имеет цифровую идентификацию, выданную государством. Каждый человек может предоставить цифровые подписи, используя свою ID-карту, Mobile-ID или Smart-ID, чтобы безопасно идентифицировать себя и пользоваться электронными услугами. ID-карта – это не только удостоверение личности с фотографией, она обеспечивает цифровой доступ ко всем безопасным электронным услугам Эстонии. 98% населения имеет ID-карту и 67% населения регулярно ее использует[78]. ID-карта – это и проездной билет для граждан Эстонии, и карта национального медицинского страхования, и удостоверение личности при входе на банковские счета, и карта для цифровых подписей, для э-голосования, проверки медицинских записей, подачи налоговых деклараций, претензий, получения электронных рецептов и др. Благодаря ID-карте Эстония обладает одной из самых совершенных систем цифровой подписи в мире. В настоящее время цифровых подписей в Эстонии использовано больше, чем в остальной части Европейского союза. Имея эстонскую ID-карту, любой предприниматель может открыть фирму через интернет. Система также распознает ID-карты Бельгии, Португалии, Литвы и Финляндии.

Выделим следующие этапы формирования цифрового общества и электронного правительства Эстонии.

1994 год – принят первый проект «Принципов информационной политики Эстонии», хотя Стратегический план развития информационных технологий был утвержден парламентом лишь 4 года спустя. ИТ-технологии были признаны важнейшим условием решения проблем, стоящих перед обществом. 1% ВВП был выделен в качестве государственного финансирования ИТ.

1996 год – запуск инициативы «Прыжок тигра» (общенациональная инициатива по развитию ИТ-инфраструктуры) с целью догнать Запад, обновив местную ИТ-инфраструктуру, и установить навыки работы с компьютером в качестве приоритета в школах. В результате 90% населения начали регулярно пользоваться интернетом, а Эстония стала страной № 1 в индексе цифрового развития. В этом же году была реализована первая электронная банковская услуга (решения для онлайн-банкинга были разработаны частными банками), что решало проблему низкой плотности населения, а соответственно, высокой стоимости общенациональной сети банковских представительств. В результате качественные услуги электронного банкинга стимулировали людей выходить в интернет, внедрять государственные электронные решения и впоследствии – использовать электронный идентификатор.

2000 год – первое заседание электронного кабинета министров. Были созданы база данных и планировщик для оптимизации государственных процессов принятия решений с целью сокращения правительственной бюрократии, превращения электронных решений в процесс принятия решений. В результате средняя продолжительность заседаний правительства Эстонии была сокращена с четырех-пяти часов до 30 минут. В этом же году была создана электронная налоговая система. Налоговая декларация онлайн была введена с целью максимизации государственных налоговых поступлений для поддержки растущих потребностей развивающегося общества. Декларирование налогов теперь занимает около трех минут онлайн, и 98% налогоплательщиков декларируют свои доходы в электронном виде.

2000 год – внедрена система электронной парковки, которая позволяет водителям оплачивать городскую парковку с помощью мобильного телефона. Это позволило решить проблему управления растущим движением в густонаселенных городских районах и создания современной и недорогой парковочной инфраструктуры. Теперь 90% платы за парковку оплачивается с помощью мобильных телефонов, эстонское решение m-parking было применено в разных странах.

2001 год – внедрена система X-Road (распределенный слой обмена данными для регистров и информационных систем). Перед Эстонией стояла проблема ограниченных ресурсов для создания национальной интеграционной платформы, и требовалось снижение затрат на обмен данными. Также требовалась защита утечки открытых данных из существующих незащищенных баз данных. В результате X-Road позволила национальным информационным системам государственного и частного секторов объединяться и работать во взаимодействии. Обеспечивается это с помощью программного решения X-Road® и эстонской среды X-tee[79]. X-Road® и X-tee – основа электронной Эстонии. 99% государственных услуг доступно онлайн 24/7. X-Road ежегодно экономит для Эстонии более 844 лет рабочего времени[80]. Сегодня он реализуется в Финляндии, Кыргызстане, Исландии, Японии, на Фарерских островах и других странах. Технологии, основанные на опыте Эстонии,

78 https://e-estonia.com/solutions/e-identity/id-card

79 Data Exchange Layer X-tee. https://www.ria.ee/en/state-information-system/x-tee.html

80 https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/

были внедрены в Украине и Намибии. Особенностью X-Road® является возможность объединения двух независимых э-систем на основе федерации. Члены федеративных экосистем могут использовать сервисы друг друга. Федерация обеспечивает простой и безопасный обмен данными между этими экосистемами. Такая федерация была создана в феврале 2018 года между Эстонией и Финляндией.

2002 год – внедрены электронный идентификатор и цифровая подпись как основы цифровой идентификации и обязательного удостоверения личности. Это позволило достоверно определить и связать место жительства с использованием государственных и частных электронных услуг. В настоящее время 98 % эстонцев имеют ID-карту, цифровые подписи экономят 2 % ВВП ежегодно. В этом же году был запущен проект э-школы (www.ekool.ee). К цифровой среде подключено более 95 % школ. Ведется полноформатный школьный дневник, включая связь «родитель – школа», расписание уроков, домашние задания, оценки.

2005 год – введено э-голосование, обеспечившее максимальную доступность голосования на выборах. На выборах 2014 года в Европарламент доля онлайн-голосования составила 24 %. В этом же 2005 году начало формироваться *э-правосудие* – автоматизированный судебный процесс и средства электронной связи. Была разработана центральная информационная система e-File[81], которая объединила информационные хранилища, ранее функционирующие независимо друг от друга. E-File предоставляет обзор всех этапов уголовных, административных, гражданских процедур, судебных решений и процессуальных действий всем заинтересованным сторонам. E-File была внедрена Центром регистров и информационных систем (RIK[82]), который и сегодня отвечает за разработку, администрирование и обслуживание системы. Как интегрированная система, e-File обеспечивает одновременный обмен информацией между информационными системами различных сторон: полицией, прокуратурой, судами, тюрьмами, надзором за условно-досрочным освобождением, судебными исполнителями, системой юридической помощи, Налогово-таможенным департаментом, государственным центром обслуживания акций, юристами и гражданами.

2006 год – запущена Судебная информационная система (KIS), предлагающая единую информационную систему для всех типов судебных дел в эстонских судах первой и второй инстанций и Государственном суде. KIS позволяет регистрировать судебные дела, слушания и решения, автоматически распределять дела между судьями, создавать повестку, публиковать решения на официальном сайте и собирать метаданные. KIS последнего поколения включает новые классификаторы, основанные на потребностях судов, например, типы дел, категории дел и подкатегории. Как инструмент для судей, KIS второго поколения представляет собой ценную эволюцию с поисками, основанными на этапах разбирательства, выдачей напоминаний и мониторингом времени, проведенного на каждом этапе. Решения в области электронного правосудия представлены нас сайте https://www.rik.ee/en/international. Электронные решения позволяют Эстонии быть включенной *в систему CEPT*[83] – международная информационная система для инициирования и мониторинга трансграничного исполнительного производства. Этот инструмент трансграничного правоприменения позволяет гражданам Европейского союза, предприятиям и судебным исполнителям отправлять запросы, заявки и соответствующие документы и данные в электронном виде в другие государства-члены ЕС. Инструмент дополняется многоязычным пользовательским интерфейсом для обеспечения доступа к трансграничному правосудию для граждан и предприятий ЕС.

2007 год – согласованы усилия по повышению кибербезопасности, безопасности ИТ. В апреле 2007 года Эстония подверглась крупнейшей организованной кибератаке. Для сдерживания этой новой угрозы было необходимо международное сотрудничество. Эстония стала одной из ведущих стран в области кибербезопасности. Центр передового опыта совместной киберзащиты НАТО и ИТ-агентство ЕС находятся в Таллине.

2008 год – разработана и внедрена технология блокчейна. Масштабируемая технология блокчейна KSI была разработана эстонскими криптографами в ответ на кибератаки в 2007 году и необходимость уменьшения угрозы манипулирования инсайдерскими данными в эстонских регистрах. Эстония стала пионером технологии блокчейн, и несколько государственных реестров стали поддерживаться блокчейном KSI. Технология масштабируемой блокчейн создана для обеспечения целостности данных, хранящихся в государственных хранилищах, и для защиты данных от внешних и внутренних угроз. Эстония стала принимающей стороной Центра передового опыта совместной киберзащиты НАТО и Европейского агентства информационных технологий. Эстонские криптографы изобрели технологию масштабируемой цепочки блоков под названием KSI. KSI Blockchain[84] гарантирует, что сети, системы и данные свободны от компрометации, сохраняя при этом 100 % конфиденциальности.

В этом же 2008 году было введено электронное здравоохранение, создана общенациональная система, объединяющая данные медицинских работников Эстонии, с целью повышения качества и эффективности медицинской помощи, оказываемой в рамках

81 https://www.rik.ee/en/international/e-file

82 Court Information System. https://www.rik.ee/en/international/court-information-system

83 https://www.rik.ee/en/international/cept

84 См. подробнее https://guardtime.com/

государственного медицинского страхования. В результате электронная медицинская карта помогла создать общий профиль каждого пациента, уменьшив бюрократию и предоставив доступ к критически важной информации в чрезвычайных ситуациях.

2010 год – создана система э-рецепта (*E-Prescription* – централизованная безбумажная система выдачи и обработки медицинских рецептов). В результате 99 % медицинских рецептов стало обрабатываться в интернете, и обычные пополнения, вторичные рецепты могут быть оформлены без предварительной записи. Для обеспечения целостности полученных электронных медицинских записей, а также журналов доступа к системе используется технология блокчейна KSI. Решения в области цифрового здравоохранения разрабатываются компанией Nortal[85], на сайте которой представлена вся система цифрового здравоохранения. Эффективна и *э-скорая помощь (*e-Ambulance) – это решение для быстрого реагирования. В течение 30 секунд происходит обнаружение и размещение телефонного звонка для машины скорой помощи, которая быстро отправляется в нужную точку. В экстренной ситуации врач может использовать идентификационный код пациента для считывания срочной информации. Сегодня в Эстонии 99 % пациентов имеют общенациональную цифровую запись. 99 % данных о здоровье оцифровано, 99 % рецептов – электронные, в здравоохранении 100 %-ный электронный биллинг.

2011 год – появились веб-констебли – полицейские, работающие в Интернете. Они отвечают на сообщения и письма граждан, отправленные через Интернет, проводят обучение как детей, так и взрослых на темы безопасности в Интернете. Первый эстонский веб-констебль приступил к работе 1 июня 2011 года. Отметим, что к этому времени в Эстонии уже сложилась э-полиция *(E-Police* – система электронной полиции Эстонии[86]). Полиция имеет полностью защищенный планшет с док-станцией в каждой патрульной машине и модульное программное решение на базе интернета. Сетевое программное решение предоставляет сотрудникам практически мгновенный доступ к важной информации, такой как место жительства, фотография, номер телефона или данные водительских прав, информация о транспортном средстве, владельце/пользователе и техническом осмотре и даже о том, имеет ли водитель какое-либо зарегистрированное оружие. Система интегрирована с информационной системой Шенгенской зоны, что позволяет видеть, разыскивается ли водитель в другой стране, угнан ли автомобиль. В среднем 20 автомобилей и семь человек, разыскиваемых на международном уровне Интерполом и Шенгеном, ежедневно задерживаются эстонской полицией. В будущем планируется добавить больше услуг, включая визу, информацию о недвижимости и функцию трансграничной базы данных. Например, базы данных Эстонии могут быть доступны в Финляндии, и наоборот. До электронной полиции обработка запросов занимала обычно от 15 до 20 минут, теперь она занимают всего две секунды. Ежедневно в системе э-полиции – 20 тыс. запросов.

2013 год – принята Зеленая книга государственных услуг. Было проведено картирование проблем и решений для развития государственных электронных услуг с целью устранения текущих недостатков электронного государства для обеспечения его устойчивости и будущего развития. В результате было достигнуто лучшее понимание потребностей общества и четкое определение целей и принципов развития электронных услуг.

2014 год – создан электронный портал дорожной администрации (универсальный онлайн-сервис для водителей и владельцев транспортных средств) с целью упрощения и снижения затрат на оказание услуг дорожной администрации. Электронный портал стал предоставлять услуги в шесть раз быстрее, на 20 % дешевле и более прозрачно. В этом же году было создано э-резидентство (*E-Residency* – безграничное цифровое общество для присоединения любого гражданина мира) с целью поиска новых и инновационных способов привлечения международного бизнеса и талантов в Эстонию. Э-резидентство – транснациональная форма цифровой идентификации. Э-резидентом может стать любой человек в мире и, как следствие, получить доступ к бизнес-среде ЕС. Основная причина, по которой э-резиденты присоединяются к этому сообществу, заключается в желании вести онлайн-бизнес, не зависящий от местоположения, которому доверяют, со всеми инструментами, необходимыми для ведения бизнеса в мире. Электронные резиденты могут: создавать (за один день) и управлять независимой от местоположения компанией онлайн из любой точки мира, подать заявку на ведение банковского счета и провести безопасный электронный банкинг, получить доступ к международным поставщикам платежных услуг (Paypal, Braintree и т.д.), использовать цифровую подпись и электронную передачу документов. Электронные резиденты имеют достаточно низкие затраты на запуск и обслуживание бизнеса, получают членство в ЕС, НАТО, ОЭСР и еврозоне, имеют возможность получить 0 % налогов на реинвестированную прибыль, нулевой риск коррупции и бюрократии. Э-резиденты получают цифровую ID-карту с двумя PIN-кодами для безопасной цифровой аутентификации и цифровых подписей. Безопасные цифровые подписи юридически эквивалентны рукописной подписи и личной идентификации в Эстонии, а также между партнерами по соглашению в любой точке мира. Э-резидентство не дает статуса налогового резидентства, права на проживание в Эстонии и разрешения на въезд в Эстонию или Европейский союз. Э-резидент может удобно и быстро учредить предприятие электронным способом на портале для предпринимателей

85 https://nortal.com/what-we-do/digital-healthcare/

86 https://e-estonia.com/solutions/security-and-safety/e-police

Электронного коммерческого регистра. Э-резидентство могут получить лица старше 18 лет, без уголовной судимости, по решению эстонской полиции и пограничной службы[87]. С 2014 года граждане 167 стран подали заявки на электронное проживание, и Эстония предоставила электронное резидентство более 45 000 человек из 154 государств[88]. Многие известные стартапы – TransferWise, AdCash, Pipedrive, Monese и Fortumo – появились в Эстонии и существуют здесь по сей день[89]. Развитая система э-резидентства позволила Эстонии говорить о создании первой в мире «новой цифровой нации».

2015 год – Эстония Green-Lights создает первое посольство данных за пределами своих границ с целью обеспечения цифровой преемственности Эстонии и государственности в наихудших сценариях, таких как критические сбои системы или внешние угрозы. Эстония стала первой страной в облаке, а эстонские критически важные базы данных и службы находятся в резервном центре обработки данных в Люксембурге. В 2015 году набирает силу идея «нулевой бюрократии», для реализации которой уже работают э-земельный кадастр, э-нотариус (инструмент для нотариусов, который помогает им получать информацию из разных баз данных для составления договоров, перенаправлять договоры в различные регистры, следить за процессом реализации договоров. Все клиенты могут безопасно получить юридически действительную электронную копию своих договоров на портале для граждан бесплатно).

2017 год – создан NIIS X-дорожный консорциум. Северный институт решений для взаимодействия (NIIS) обеспечивает разработку и стратегическое управление X-Road и другими решениями для электронного управления. Он был создан для обеспечения функциональной совместимости решений и платформ электронного управления, как на национальном, так и на международном уровнях. В результате основанная Эстонией и Финляндией NIIS является пионером трансграничных решений для электронного управления, стремясь предоставить общественности более качественный контент и услуги.

2018 год – создана дорожная карта «бесшовных услуг» (система проактивных государственных служб, которые реагируют на жизненные события, требующие минимальной бюрократии) с целью сокращения бюрократии и людских ресурсов для управления основными рутинными государственными услугами. В результате налажены бесперебойные услуги, которые обеспечивают более естественные отношения с государством. Первая «бесшовная услуга» начала действовать уже в 2018 году.

2019 год – разработана Стратегия государственного AI, в которой изложены краткосрочные и долгосрочные цели и задачи использования искусственного интеллекта в государственных и частных службах. Был разработан подробный стратегический план[90] по содействию внедрению решений ИИ в государственном и частном секторах.

2020 год – во время серьезных кризисов, таких как пандемия коронавируса, существует острая необходимость в оперативном принятии решений. Именно поэтому большое количество эстонских ИТ-компаний принимают участие в разработке решений для уменьшения давления на экономику, помощи гражданам посредством анализа данных. Некоторые из мер, выработанных совместно бизнесом и руководством государства:

- онлайн-опросник, разработанный Министерством социальных дел и позволяющий отслеживать распространяемость вируса в Эстонии;
- карта Эстонии, содержащая информацию о количестве заражений в разных частях страны;
- несколько автоматизированных чат-ботов, отвечающих на запросы граждан по наиболее важным вопросам;
- расширение использования удаленного нотариального заверения для минимизации межличностных контактов;
- удаленный поиск и устройство на временную работу для граждан, потерявших работу ввиду коронавируса;
- онлайн-консультация врача посредством видеосвязи для минимизации межличностных контактов[91].

Кроме упомянутых цифровых решений, отдельно выделим решения в области электронного правительства. Под электронным правительством в Эстонии понимают способ предоставления информации и оказания государственных услуг гражданам, бизнесу и взаимодействие государственных организаций и ведомств как внутри страны, так и на межгосударственном уровне с помощью цифровых технологий. При этом личное взаимодействие между государственными организациями, предоставляющими услуги, и заявителем минимизировано за счет максимально возможного использования информационных технологий. Это приводит к упрощению, улучшению качества, повышению скорости и прозрачности процесса взаимодействия, а также к снижению уровня коррупции[92].

При внедрении системы э-правительства были определенные трудности, связанные с ограниченностью бюджета. Из-за этого сразу отказались от

87 Там же.

88 https://estonia.ee/et/e-eesti/

89 https://transferwise.com/ru/blog/e-residenstvo-kak-rukovodstvo

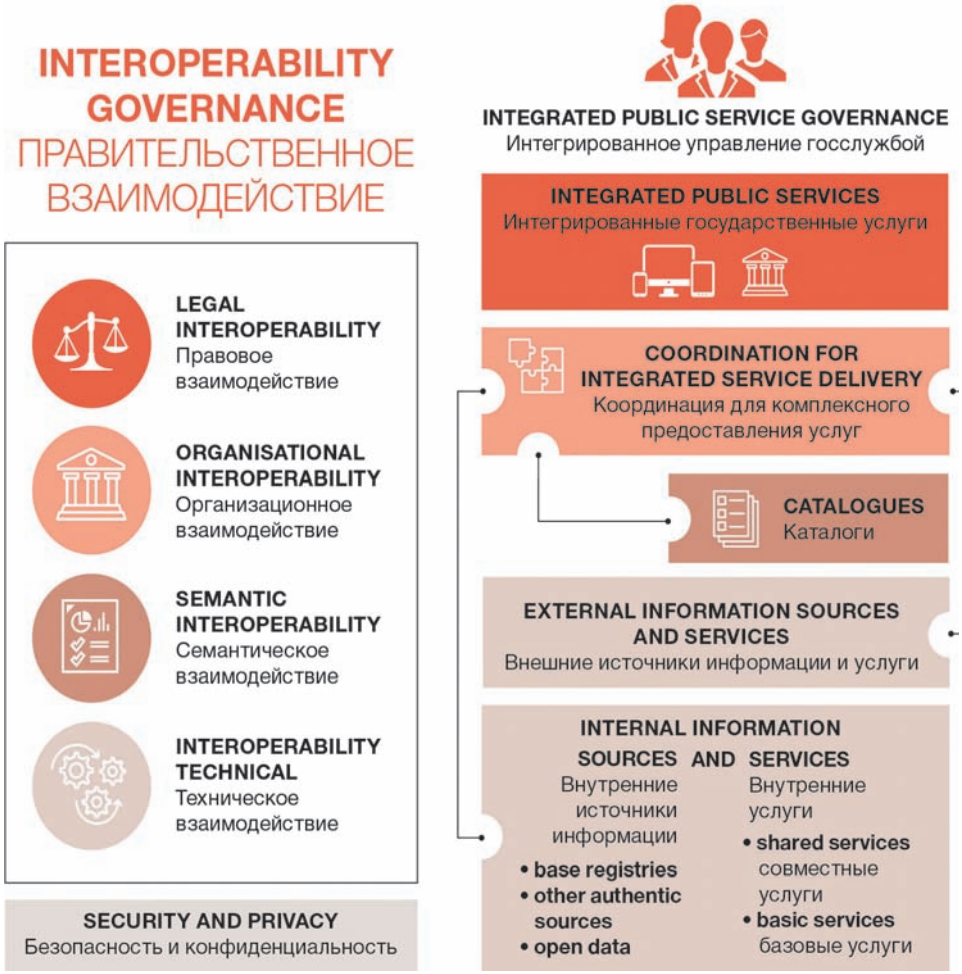
90 https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/eesti_tehisintellekti_kasutuselevotu_eksperdiruhma_aruanne.pdf

91 https://e-estonia.com/wp-content/uploads/factsheet-covid19-solutions-200402.pdf

92 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

Рисунок 13. Концептуальная модель EIF*

Figure 13. EIF conceptual model



* The New European Interoperability Framework. https://ec.europa.eu/isa2/eif_en

идеи создания большого информационного центра (что требовало бы больших бюджетных затрат), в котором бы хранились и обрабатывались все данные государственного значения и который бы предоставлял весь перечень государственных услуг онлайн. Выходом из ситуации стало *создание децентрализованной системы хранения данных,* объединяющей уже существующие информационные регистры в одну большую сеть[93].

Различие технологий, использовавшихся для поддержания баз данных в разных ведомствах, привело к необходимости разработки единого стандарта по обмену данными, регулирующего взаимодействие различных информационных систем. Идея электронного межведомственного взаимодействия в Эстонии имеет много общего с европейской программой European Interoperability Framework 2004 года[94] (далее EIF), разработанной для обеспечения взаимодействия правительств государств-членов ЕС (IDABC[95])[96] (**рисунок 13**).

Уровни взаимодействия электронного правительства [97]

Уровни, по которым организована модель в Эстонии, несколько отличаются от европейских, но по аналогии с EIF можно выделить следующие: организационный, семантический и технический. Правовое взаимодействие не выносится в качестве отдельного уровня (как это рекомендует EIF), а рассматривается в контексте организационного взаимодействия. При разработке системы большое внимание уделялось взаимодействию на разных концептуальных уровнях, вопросам информационной безопасности. Среди нереализованных на сегодня моментов можно выделить отсутствие четкого разделения сервисов на базовые и агрегированные, что в идеале должно повысить гибкость разработки новых сервисов как правительственными, так и частными организациями, а также недостаточное внимание к взаимодействию с правительствами других стран Европы[98].

93 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

94 Европейская структура взаимодействия (EIF) - это набор рекомендаций, которые определяют, как администрации, предприятия и граждане общаются друг с другом в пределах Европейского союза.

95 IDABC - Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens programme. http://ec.europa.eu/idabc/en/chapter/3.html

96 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

97 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

98 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

Э-парламентские сессии и э-кабинет. С 2000 года действует информационная система проведения парламентских сессий, и теперь министрам нет необходимости приезжать на заседание с папками, плотно набитыми разными документами. Эта система полезна не только для министров. Другие официальные лица также имеют доступ к базам данных, возможность ознакомиться с необходимыми материалами и высказать перед заседанием свое мнение. Сам процесс принятия решений стенографируется, и его можно отследить в режиме реального времени. Основная часть парламентской работы также осуществляется через интернет. Парламентскую сессию можно увидеть в режиме реального времени на парламентской странице в интернете. Она полностью совпадает со стенограммой. Все законопроекты, находящиеся в стадии разработки, можно просмотреть через систему э-*законодательства,* начиная с самой ранней стадии создания, и проследить их движение через различные инстанции. В прямом доступе находятся также реестры документов всех госучреждений Эстонии. Это увеличивает прозрачность государственного аппарата, способствует уменьшению коррупции, так как любое перемещение документов автоматически фиксируется.

Подводя итоги, отметим, что задачей цифровой Эстонии было построить страну «с нуля», «зная, что мы не можем позволить себе бюрократию развитой демократии»[99]. Во многом эту задачу удалось решить. Эстония стала одним из первых э-государств, проведя масштабную трансформацию на пути к цифровому обществу. Успехи Эстонии в повышении качества и оперативности предоставления услуг населению, в развитии электронного правительства, оптимизации внутри- и межведомственной работы государственных органов заметны как гражданам страны, так и международным авторитетным аналитическим структурам.

Успехи Эстонии показательны и в других рейтингах:

– № 1 в мире по версии Index Venture 2018[100]. Экономическая среда Эстонии занимает первое место с точки зрения дружелюбия стартапов. Стартапы здесь менее подвержены неудачам, и политика Эстония считается привлекательным местом для бизнеса[101];

– № 1 в Европе по версии Всемирного экономического форума 2017[102]. По данным Всемирного экономического форума, Эстония является самой предприимчивой страной в Европе, а Северная Европа и страны Балтии являются очагом предпринимательской деятельности[103];

– № 1 в Европе по версии Фонда Бертельсманна 2019[104]. Ежегодное европейское исследование электронного здравоохранения, проведенное в 2019 году в сотрудничестве с HIMSS (Обществом информационных систем управления здравоохранением) и McKinsey, показало, что Эстония считается ведущей страной в сфере инноваций в области электронного здравоохранения в Европе[105];

– № 2 в мире по версии Freedom House 2019[106]. Согласно индексу Freedom House 2019, Эстония занимает второе место в мире по свободному интернету после Исландии. Эстония набрала 94 из 100 (Исландия – 95) в индексе «Свобода в сети» в 2019 году, сохранив свой показатель по сравнению с 2018 годом)[107];

– № 16 в мире по версии The E-Government Development Index 2018. Индекс развития электронного правительства – комплексный показатель, характеризующий уровень развития электронного правительства в странах мира. В 2018 году Эстония находилась на 16 месте с индексом 0.8486[108].

Система государственной службы

Государственная служба в Эстонии рассматривается 1) как доверительные отношения между государством или местными органами власти, связанные с общественностью или службой, с должностным лицом, который осуществляет государственную власть; 2) как частнотрудовые отношения государства или местного самоуправления с лицом, выполняющим административные функции по осуществлению государственной власти. Чиновник[109], неся государственную службу, вступает прежде всего в доверительные отношения с государством. Критерием отнесения сотрудника к государственным служащим является осуществление государственно-властных полномочий. Обслуживающий персонал и временные работники, которые в некоторых

99 https://e-estonia.com/

100 Index Venture 2018. https://www.indexventures.com/rewardingtalent/ripe-for-change

101 https://e-estonia.com/estonia-is-the-best-country-in-the-world-for-start-ups/

102 Europe's Hidden Entrepreneurs Entrepreneurial Employee Activity and Competitiveness in Europe. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Entrepreneurship_in_Europe.pdf

103 https://estonianworld.com/business/wef-estonia-europes-entrepreneurial-country/

104 Digital Health Index. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/the-digital-patient/projektthemen/smarthealthsystems/

105 https://e-estonia.com/e-health-survey-estonia-leader/

106 https://freedomhouse.org/country/estonia/freedom-net/2019

107 https://estonianworld.com/security/estonia-has-the-second-freest-internet-in-the-world-freedom-house/

108 The United Nations E-Government Surveys. United Nations: Department of Economic and Social Affairs Public Institutions. https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys)

109 Понятие «чиновник» (Ametnik) введено в Законе о государственной службе и не несет того негативного контекста, которое имеет слово «чиновник», например, в России.

странах рассматриваются в качестве гражданских служащих, подпадают под действие других законов.

Основы правового обеспечения государственной службы и регулирования правового статуса государственных служащих составляют около двадцати законов Эстонской республики[110].

Управление и развитие системы государственной службы Эстонии осуществляет Министерство финансов, а требования к государственным служащим устанавливаются Постановлением Правительства. К таким требованиям относятся:

- требования к образованию, опыту работы и иностранным языкам должностных лиц, необходимые для выполнения служебных обязанностей[111];
- порядок набора и отбора должностных лиц[112];
- порядок подготовки должностных лиц[113];
- порядок установления должностей в государственных органах, порядок классификации служебных должностей[114];
- порядок составления зарплатных инструкций и определения компонентов заработной платы[115];
- порядок предоставления данных в государственную базу персонала и базы данных заработной платы и выполнения учетных операций[116].

При министерстве финансов правительство Эстонии создает Совет по этике государственных служащих, целью которого является укрепление основных ценностей должностных лиц и официальной этики. Основные принципы, которые в своей работе должны учитывать все служащие, указаны в кодексе этики публичной службы[117].

Отбор на государственную службу. Государственным служащим может стать (на конкурсной основе) гражданин Эстонской Республики, имеющий хотя бы среднее образование и полную дееспособность, который говорит на эстонском языке в объеме, предусмотренном законом или на основании закона. Это тот минимум, который зафиксирован в Законе о государственной службе. Требования к образованию, опыту работы, знаниям и навыкам должностных лиц могут устанавливаться и конкретным государственным ведомством, принимающим на работу.

Государственным служащим может стать на конкурсной основе и гражданин других стран–членов ЕС, однако не на все должности. Имеются некоторые ограничения в отношении должностей, на которых госслужащий имеет право ограничивать общественный порядок и безопасность, должностей, связанных с государственным надзором, национальной обороной, судебной властью, обработкой государственных секретов или секретной иностранной информации и др.

На государственную службу не могут быть приняты:

- лица, имеющие судимость за умышленное совершение уголовного преступления, за преступления против государства;
- лица, лишенные права работать на определенной должности или заниматься определенной сферой деятельности по вступившему в законную силу решению суда;
- родственники должностного лица, непосредственно контролирующего соответствующую должность, а именно: супруг (супруга), или спутник жизни в отношениях, аналогичных браку, или прародитель, родитель должностного лица, или потомок (ребенок и внук, в том числе приемные и усыновленные).

Кадровая политика государства как работодателя была определена в Зеленой книге (утверждена Кабинетом министров в июле 2013 года) и в новой Белой книге по национальной кадровой политике (Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat). Задача Зеленой книги состояла в том, чтобы определить характер кадровой политики государства как работодателя и первоначально описать проблемы и варианты политики. Затем Кабинет министров поручил Министерству финансов подготовить «Белую книгу» с описанием целей в области кадровой политики и решений государства как работодателя. Зеленая и Белая книги впервые в Эстонии рассматривают управление человеческими ресурсами в государственном секторе целостно с учетом потребностей и изменений внешней среды госслужбы. Признается, что способность государства адаптироваться к меняющимся обстоятельствам зависит от качества персонала государственного сектора. Поэтому развитие людей и систем управления должно быть осознанным и систематическим.

Понятие «кадровая политика государства как работодателя» относится к управлению трудовыми отношениями людей, работающих в государственном

110 https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/KVS; https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011; https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/127122013033?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014146?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019066?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/13325132?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/JAS; https://www.riigiteataja.ee/akt/110072012001?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/120032013001?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/ProkS; https://www.riigiteataja.ee/akt/12769841?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/12772547?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/12744437?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/13255375?leiaKehtiv

111 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012037

112 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012036

113 https://www.riigiteataja.ee/akt/125032020006

114 https://www.riigiteataja.ee/akt/108052020036

115 По ссылке, установленной в онлайн-версии Закона о государственной службе, нам не удалось найти в открытом доступе соответствующее постановление правительства.

116 https://www.riigiteataja.ee/akt/117042019009

117 https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf

секторе. В Эстонии признают, что концепция является спорной, так как государственный сектор состоит из организаций с различными правовыми статусами и формально работодателями являются руководители организаций. Возможно, было бы более точным говорить о «правительстве как работодателе», но этот подход не распространяется на частные и автономные государственные органы, которые также предоставляют государственные услуги, и на местные органы власти, сотрудники которых тоже являются государственными служащими. Поэтому термин «государство как работодатель» наилучшим образом отражает основную идею Белой книги. В Белой книге также используется термин «национальная кадровая политика», но она не предполагает вмешательство государства в кадровую политику организаций частного и третьего секторов.

Белая книга поддерживает реформу государственного управления как «реформу, сделанную для людей и вместе с ними». Предполагается децентрализованное управление человеческими ресурсами, так как кадровая политика должна дать менеджерам рычаги, необходимые для достижения целей организации. С другой стороны, признается, что у каждой модели есть свои плюсы и минусы. Поэтому Белая книга направлена на уменьшение негативных последствий децентрализованной модели.

Предлагается учитывать следующие принципы кадровой политики:

- управление государственными служащими должно быть открытым и меритократическим, важно обеспечить мобильность людей как внутри государственного сектора, так и между секторами;
- государственная кадровая политика должна помочь сосредоточить внимание на социальных проблемах, а не на институциональных. Следует разумно использовать имеющиеся ресурсы и лучше планировать;
- согласованная кадровая политика должна поддерживать менеджеров, чрезмерно не ограничивать их свободу в управлении и предполагать постепенный переход от регулирования к оказанию поддержки развития.

Основная проблема, на решение которой направлена Белая книга, – это повышение качества персонала на госслужбе. Государство проигрывает в конкуренции за квалифицированный персонал как с частным сектором, так и с третьим сектором, а также с международными организациями. Привлечение наиболее успешных сотрудников в государственный сектор затруднено по причинам плохой репутации государства как работодателя в первую очередь с точки зрения возможности самореализации и развития госслужащих в профессии и с точки зрения материального содержания. Считается, что имидж государства как работодателя до сих пор не развит, и над этим еще придется много работать, чтобы привлечь на государственную службу как лучших выпускников вузов, так и самых опытных работников. Для поддержания конкурентоспособности заработной платы в будущем планируется реструктуризация труда и сокращение штатов. С другой стороны, в некоторых областях, наоборот, необходимо набирать рабочую силу (например, в сфере национальной обороны). Лучший баланс между потребностями и возможностями может быть найден в тесной связи между составлением бюджета и мерами кадровой политики.

Основными характеристиками нового состава государственной службы должны стать открытость, оперативность, эффективность, конкурентоспособность, адаптивность, межведомственная согласованность и согласованность с целями страны и жителей, равное обращение со всеми, гендерное равенство. Белая книга по национальной кадровой политике Эстонии (Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat) размещена в интернете на эстонском языке[118].

Противодействие коррупции в системе государственной и муниципальной службы. По барометру мировой коррупции организации Transparency International, Эстония находится на 18 месте из 180 стран, а также имеет ранг 73 из 100 (0 – особо коррумпированное, 100 – очищенное от коррупции). По оценке организации MTÜ Korruptsioonivaba Eesti (НКО «Свободная от коррупции Эстония»), которая выступает представителем Transparency International в Эстонии, Эстония за 2019 год улучшила свои позиции слишком незначительно, чтобы говорить о каком-то видимом прогрессе в борьбе с коррупцией.

В Эстонии принят Закон о противодействии коррупции. Также Министерство финансов в 2018 году выпустило своеобразное пособие с рекомендациями (Avalikustamiseks teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste hea tava)[119] о том, как государственным служащим следует реагировать на подарки и различные льготы. Для государственных служащих Эстонии на основе Кодекса этики госслужащего[120] разработано учебное пособие по этике[121]. В нем указано, что для государственного служащего общественные интересы должны быть выше своих собственных. Для государственного служащего хорошим решением обычно является решение, которое устанавливает правильный баланс между различными конкурирующими ценностями, является законным, разумным и справедливым и отвечает общественным интересам. Сомнения в понятии «надлежащее поведение» предлагается разрешать, сосредоточившись на роли госслужащего, основанной на

118 https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika

119 https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks_teenistusulesannetega_seotud_kingituste_ja_soodustuste_hea_tava.pdf

120 https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf

121 https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika/sissejuhatus

доверии. Это помогает понять, какие этические стандарты поведения ожидают от госслужащих общество, правительство, коллеги. Достойный государственный служащий обеспечивает доверие общества к осуществлению государственной власти и к деятельности госслужащих[122]. Это возможно, если:

- информация, власть и ресурсы используются только для осуществления государственной власти;
- конфликты личных интересов и обязанностей исключаются, а если возникают, разрешаются в общественных интересах;
- соответствующие учреждения осведомлены о мошенничестве, коррупции и других серьезных проступках.

Оценки Moneyval. Говоря о коррупционной составляющей и мерах по противодействию коррупции, считаем целесообразным сказать о Комитете экспертов Совета Европы по оценке мер по борьбе с отмыванием денег и финансированию терроризма (Moneyval). Комитет на международном уровне оценивает страны на предмет риска отмывания денег. Оценка Moneyval важна для всех мировых финансовых институтов. Ранее Эстония уже оценивалась Moneyval. Были отмечены факты отмывания денег и предложения по устранению факторов риска отмывания денег, в частности, по изменению законодательства, устранения институциональных рисков и др.[123].

В 2021 году предметом оценки станет то, как государство применяет законы и нормативные акты по борьбе с отмыванием денег на практике и каковы возможности эстонских учреждений в борьбе с отмыванием денег[124]. «Впервые Эстония будет оценена как страна, через которую проходили крупные сделки по отмыванию денег. Если Эстония не пройдет эту оценку, мы можем оказаться в списке стран, находящихся под усиленным надзором за отмыванием денег. Потери доверия международных финансовых институтов к нашей стране, безусловно, следует избегать, особенно в нынешней экономической ситуации», – пояснил заведующий отделом предпринимательства и учетной политики Министерства финансов Тоомас Ваппер[125].

Основную деятельность по предупреждению отмывания денег и финансирования терроризма ведет правительственный комитет, в состав которого входят представители нескольких министерств, Налогово-таможенного департамента, прокуратуры, органов полиции, Банка Эстонии и Управления финансового надзора. Комитет разрабатывает политику по предотвращению отмывания денег, предотвращению терроризма, а также координирует деятельность в определении национальных рисков в указанных сферах и разработке плана действий по их снижению.

Подходы к оценке эффективности государственного управления

В Эстонии ориентируются на индекс эффективности государственной службы (Индекс InCiSE – International Civil Service Effectiveness Index). Определением индекса эффективности занимаются Школа государственного управления Блаватника при Оксфордском университете и Институт управления[126]. Индекс InCiSE подразделяется на 12 категорий, которые состоят в общей сложности из 76 параметров. Индекс составляется на основании данных, получаемых от различных организаций, среди которых ОЭСР, Всемирный банк, ООН, Eurostat, Transparency International.

Эффективность оценивается на основе двух взаимосвязанных компонентов:

- основные функции – ключевые задачи, которые выполняет государственная служба (отвечает на вопрос «что?»). Существует 11 основных функциональных показателей;
- атрибуты – основные характеристики государственной службы, которые определяют действия (отвечает на вопрос «как?»). Есть шесть атрибутных показателей.

В 2019 году для оценки эффективности использовались восемь основных функций и четыре атрибута (**рисунок 14**)[127].

Таким образом, основными показателями эффективности в 2019 году стали:

- разработка политики (Policy making). Этот показатель имеет четыре аспекта: качество политических рекомендаций, степень стратегического планирования, координация политических предложений между правительствами, степень мониторинга политики во время реализации;
- фискальный и финансовый менеджмент (Fiscal and financial management). Этот показатель включает три аспекта: эффективность государственных расходов, прозрачность государственных расходов, бюджетные практики;
- регулирование (Regulation). Этот показатель включает три аспекта, касающихся политики ре-

122 https://www.rahandusministeerium.ee/et/avaliku-teenistuse-eetika/eetika-avalikus-sektoris-sissejuhatus/eetika-avalikus-sektoris/ e-nagu

123 https://rm.coe.int/report-on-fourth-assessment-visit-executive-summary-anti-money-launder/168071600b

124 Вопросник будет разослан компаниям, главным образом из финансового сектора, а также застройщикам и брокерам, операторам азартных игр, различным профессиональным поставщикам консультационных услуг, таким как аудиторы, юристы, бухгалтеры. Анкета также доступна компаниям и организациям в ряде других областей, включая НПО, которые могут подвергаться попыткам отмывания денег или финансирования терроризма.

125 https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/rahandusministeerium-kutsub-vastama-rahapesu-tokestamise-riskide-teadlikkuse-kusitlusele

126 www.instituteforgovernment.org.uk

127 InCiSE 2019 Results Report. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

гулирования и управления: использование деловой характеристики и оценки, степень взаимодействия с заинтересованными сторонами, характер оценки результативности;

- кризис и управление рисками (Crisis and risk management). Этот показатель включает четыре аспекта, касающихся снижения риска бедствий и вопросов управления, наиболее актуальных для государственной службы: степень стратегического подхода к риску, степень готовности, связь, оценка;
- закупки (Procurement). Включает в себя системы закупок и практику закупок;
- управление персоналом (HR management). В 2019 году этот показатель включал четыре аспекта: степень, в которой системы найма на государственную службу являются меритократическими, привлечение и удержание талантов, системы и практики управления эффективностью деятельности и объем сбора человеческих ресурсов;
- налоговая администрация (Tax administration). Этот показатель измеряет три аспекта: общую эффективность сбора налогов, степень, в которой услуги ориентированы на пользователя, и степень и качество цифрового обеспечения;
- цифровые услуги (Digital services). Этот показатель измеряет три аспекта: пользовательский опыт, трансграничную доступность услуг и наличие ключевых механизмов (поддерживающей инфраструктуры для предоставления цифровых услуг, таких как электронные идентификационные карты ID-card);
- возможности (Capabilities). Этот атрибут измеряет четыре аспекта: основные возможности (например, решение проблем, навыки счета и грамотности), использование основных навыков на работе, организационные навыки (например, навыки влияния и планирования), обучение и развитие;
- инклюзивность (Inclusiveness). Этот показатель имеет два аспекта: пропорциональное представительство мужчин и женщин на государственной службе и пропорциональное представительство этнических меньшинств;
- открытость (Openness). Этот показатель имеет пять аспектов: степень и качество консультаций с обществом, наличие и качество механизмов подачи жалоб, наличие и доступность государственных данных, влияние правительственных данных, право на информацию, публикация законов;
- целостность (Integrity). Этот индикатор охватывает шесть аспектов: восприятие уровня коррупции, соблюдение правил и процедур, рабочую этику, справедливость и беспристрастность, стремление служить гражданам, процессы для сохранения целостности и предотвращения конфликта интересов[128].

Рисунок 14. Основные показатели индекса InCISE (2019 год)*

Figure 14. Main indicators of the InCISE index (2019)

* InCiSE 2019 Results Report. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

Позиции Эстонии в Индексе InCISE представлены на **рисунке 15**.

В 2019 году Эстония заняла 12 место из 38 стран и первое место по показателям «Цифровые услуги» (Digital services) и «Налоговое администрирование» (Tax administration). Наименее высоки позиции Эстонии по показателям «Кризис и управление рисками», а также «Инклюзивность»[129]. В 2017 году Эстония была признана страной с самой эффективной государственной службой в Европе и мире (если учитывать ВВП стран). Без учета ВВП Эстония находилась на седьмом месте[130]. В 2017 году наихудшими были показатели представительства женщин и меньшинств в государственном управлении (28-е место)[131].

128 InCiSE 2019 Results Report. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

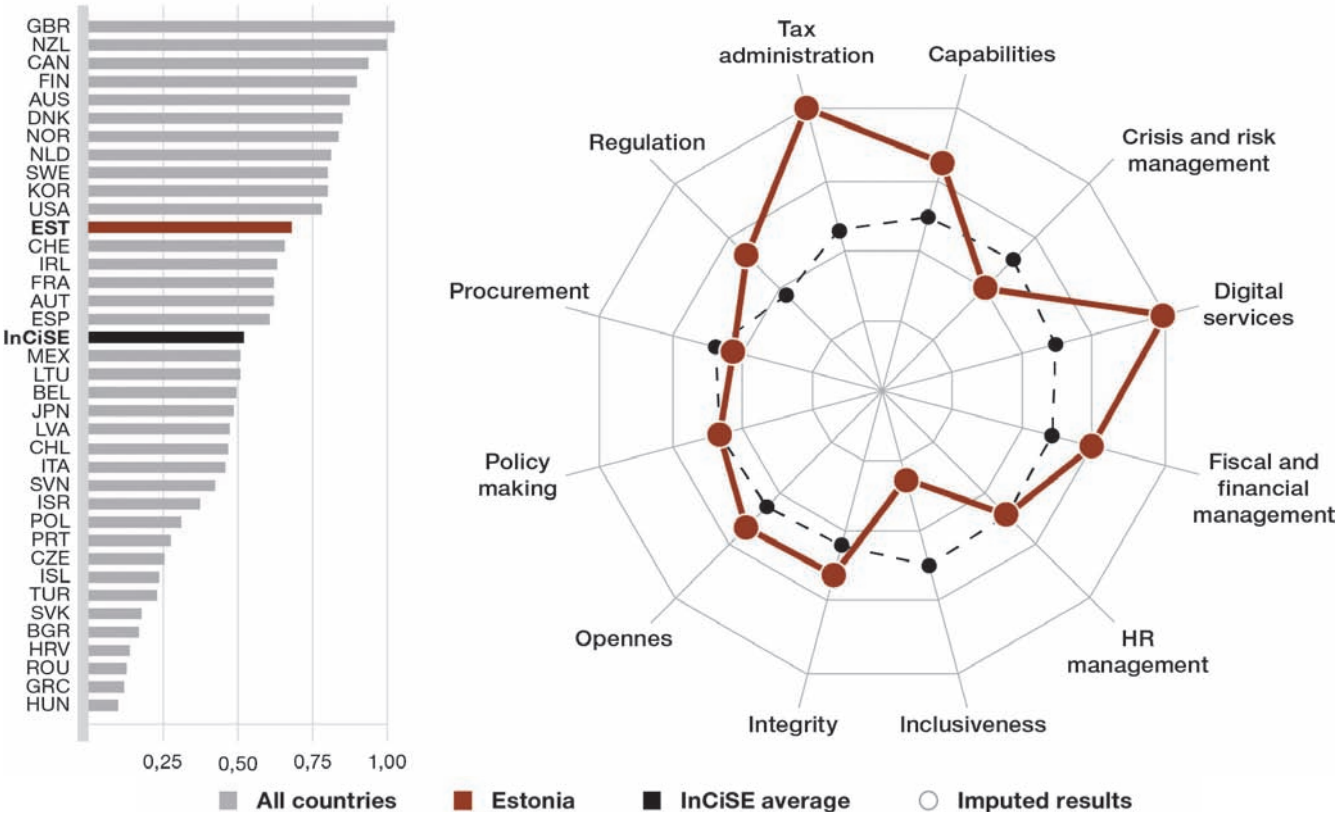
129 https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

130 https://www.neweurope.eu/article/incise-index-uk-estonia-best-civil-service-europe/

131 Государственное управление в Эстонии эффективно. https://www.valitsus.ee/ru/novosti/gosudarstvennoe-upravlenie-v-estonii-effektivno

Рисунок 15. International Civil Service Effectiveness Index 2019 в Эстонии*

Figure 15. International Civil Service Effectiveness Index 2019 in Estonia



* https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

Подготовка и переподготовка управленческих кадров для системы государственного и муниципального управления в Эстонии

В отличие от большинства стран постсоветского пространства, в Эстонии нет специализированного образовательного учреждения для обучения государственных служащих (как, например, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Академия управления при Президенте Республики Беларусь и др.). Система подготовки госслужащих децентрализована и в большей степени ведется отдельными организациями, ориентированными на удовлетворение потребностей отдельных государственных органов. Функции по централизованной координации обучения госслужащих лежат на Министерстве финансов (напомним, именно там находится департамент, отвечающий за государственную службу) и на Государственной канцелярии, которая отвечает за развитие высших должностных лиц. Для особых служб есть специализированные учреждения, такие как Академия внутренней обороны Эстонии.

На всех уровнях высшего образования существуют программы подготовки кадров для госуправления. Выделим программы в трех наиболее рейтинговых университетах Эстонской Республики: Таллинском университете (Tallinna Ülikool), Таллинском техническом университете (TalTech, бывший Tallinna Tehnikaülikool – TTÜ), Тартуском университете (Tartu Ülikool).

На уровне бакалавриата формируются знания основ функционирования государства, государственного управления и местного самоуправления, политологии, политических институтов и международных отношений. В той или иной мере эти блоки включают все программы бакалавариата.

На уровне магистратуры студенты получают специализированные знания в зависимости от сектора госуправления, в котором планируют работать. Перечислим некоторые магистерские программы, после которых выпускники работают в государственном секторе. Также есть магистратуры научно-исследовательского характера, направленные на подготовку кадров для международного сотрудничества.

В Эстонии наличие высшего образования не является обязательным для поступления на государственную службу. Хотя Закон о профессиях[132] и регулирует национальную систему профессионального развития и определяет такие понятия, как компетенция, профессия, профессиональная деятельность, квалификация.

132 Kutseseadus от 22 мая 2008 года (в ред. от 15 марта 2019 года). https://www.riigiteataja.ee/akt/12974050

Вместе с тем существуют стимулы для повышения квалификации госслужащих. Например, надбавки за знание каждого третьего и последующего иностранного языка (10 % надбавки к зарплате за каждый язык, но не более 30 %); надбавки за научные степени (10 % надбавки к зарплате за магистерскую и 20 % надбавки за докторскую степени). Среди компетенций, которыми должен обладать эстонский чиновник, обязательно знание ИТ-технологий. При этом Таллинский технический университет (Институт инноваций и управления) – единственный университет, который глубоко вовлечен в исследования и обучение в области электронного правительства и электронного государства.

Повышение квалификации государственных служащих. В соответствии с Законом о публичной службе государственный орган обязан принимать меры по развитию профессиональных знаний и навыков сотрудников и планировать в бюджете необходимые ресурсы. Необходимость участия чиновника в обучении определяется непосредственным или вышестоящим руководителем. Если административный орган направляет сотрудника на обучение, то он возмещает расходы на обучение. Во время обучения зарплата чиновника сохраняется.

В эстонском законодательстве о публичной службе есть такое понятие, как «ресурсоемкое обучение», то есть обучение в течение более чем 90 календарных дней в календарном году, которое охватывает значительную часть рабочего времени сотрудника или в пять раз и более превышает расходы на обучение и другие расходы, связанные с обучением, оплачиваемые органом власти. В таком обучении государственный орган участвовать не обязан. Если же участвует, то условия работы после ресурсоемкого обучения, оплаченного государственным органом, весьма детально описаны в законодательстве о государственной службе.

Кроме обучения служащих в Эстонии практикуется временный перевод сотрудника на другую должность или в другое учреждение с целью повышения компетентности и мотивации сотрудника или развития сотрудничества между государственными органами.

Доверие граждан политическим институтам

Повышение доверия граждан политическим институтам (прежде всего государственным) является в Эстонии одной из основных целей всех реформ последних лет. Эта цель обусловлена не только мотивами электоральной поддержки на каждых следующих выборах, но и развитием цифрового общества, которое предполагает особый тип доверительных отношений власти и общества. Все стратегии и концепции государственных реформ пронизаны идеей усилить доверие граждан к политическим институтам, осуществляющим государственную власть. Сама государственная служба рассматривается в Эстонии через категорию доверия, как доверительные отношения между государством (или местными органами власти) и лицом, работодателем которого является государство[133]. В учебном пособии по этике для государственных служащих[134] отмечено: если возникают сложности при выборе правильного решения, следует сосредоточиться на осознании роли госслужащего, основанной на доверии. Это помогает понять, какие этические стандарты поведения ожидает от госслужащих общество, правительство, коллеги. Достойный государственный служащий обеспечивает доверие к осуществлению государственной власти и доверие общества к своей деятельности[135].

Согласно данным, представленным в отчете «Общественное мнение и национальная оборона», подготовленном для Министерства обороны исследовательской компанией Turu-uuringute AS[136] (по результатам опроса 2019 года), политические институты Эстонии не являются лидерами рейтинга доверия среди других институтов. Наибольшим доверием пользуется служба спасения (96 %), полиция и пограничная охрана (89 %), Силы обороны (80 %), Кайтселийт (возможный перевод – Союз обороны) (76 %), Европейский союз (73 %), органы местного самоуправления (71 %), президент республики (66 %) и НАТО (66 %). Судебной системе доверяют 59 %, Рийгикогу – 58 %, премьер-министру – 58 %, правительству – 53 %.

В эстонском обществе наблюдается разрыв в оценках политических институтов среди эстонцев и неэстонцев (**рисунок 16**). Среди неэстонцев уровень доверия ниже ко всем политическим институтам, кроме местных органов власти. В отношении правительства, премьер-министра, Рийгикогу различия во мнениях эстонцев и неэстонцев невелики. Самый большой разрыв в доверии к НАТО (доверяют 81 % эстонцев и только 36 % доверия среди граждан других национальностей)[137]. Хотя НАТО и не является политическим институтом Эстонии, уровень доверия к этой организации регулярно оценивается, так как во внешней политике Эстония ориентирована на Североатлантический альянс. Один из главных вопросов, стоящих перед правительством, – как восстановить доверие среди неэстонцев, не потеряв доверие эстонцев[138].

133 https://www.riigiteataja.ee/akt/ATS

134 https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika/sissejuhatus

135 https://www.rahandusministeerium.ee/et/avaliku-teenistuse-eetika/eetika-avalikus-sektoris-sissejuhatus/eetika-avalikus-sektoris/e-nagu

136 Turu-uuringute AS (https://turu-uuringute.eu/) – исследовательская компания, работающая в Эстонии с 1994 г. Принадлежит финской исследовательской компании Taloustutkimus OY.

137 https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/avalik_arvamus_ja_riigikaitse_sygis_2019_0.pdf

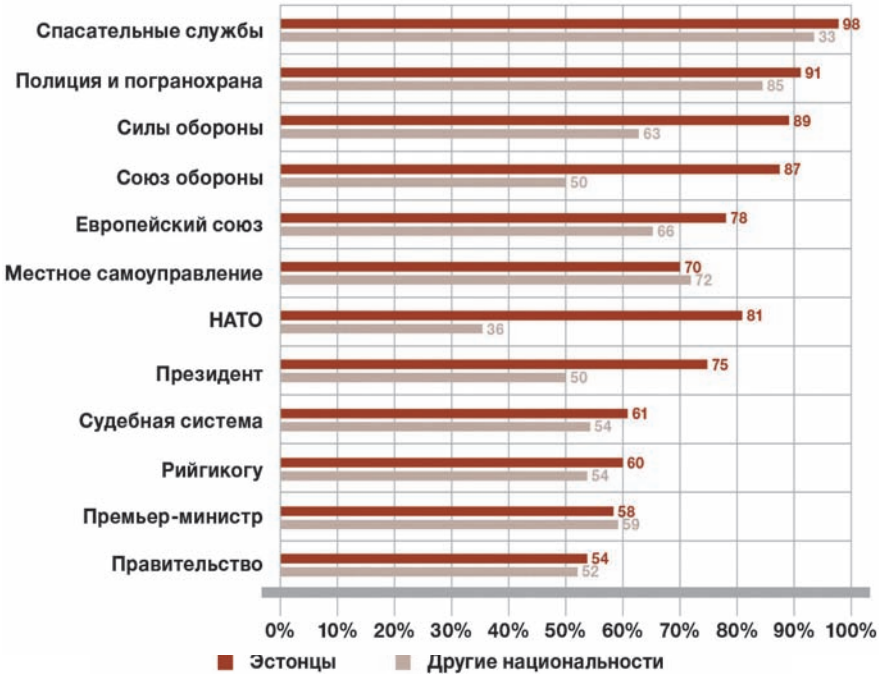
138 https://www.litres.ru/kollektiv-avtorov-4340152/riigikogu-toimetised-26/chitat-onlayn/page-7/

Доверие политическим институтам выражается и в поддержке политических партий. Основными партиями Эстонии являются: Центристская партия Эстонии (Keskerakond)[139], Партия реформ Эстонии (Reformierakond)[140], Консервативная народная партия Эстонии (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE))[141], партия «Отечество» (Isamaa erakond)[142], Социал-демократическая партия Эстонии (Sotsiaaldemokraatlik Erakond)[143], партия «Ээсти 200»[144], партия «Зеленые Эстонии» (Erakond Eestimaa Rohelised)[145], Свободная партия Эстонии (Eesti Vabaerakond)[146], партия «Богатство жизни» (Elurikkuse Erakond)[147], Левая партия Эстонии (Eesti Vasakpartei)[148].

Согласно исследованиям, проведенным Kantar Emor[149], в Эстонии сохраняется факт поддержки партий по национальному признаку. Среди неэстонцев наибольшей поддержкой пользуется Центристская партия Эстонии (хотя поддержка снизилась с 70 % в 2017 году до 50 % в 2019 году).

Рисунок 16. Доверие к политическим институтам среди эстонцев и других национальностей (осень 2019 года)* (полностью и скорее доверяют, в %)

Figure 16. Trust in political institutions among Estonians and other nationalities (autumn 2019) (completely / rather trust than don't, in %)



* https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/avalik_arvamus_ja_riigikaitse_sygis_2019_0.pdf

Среди эстонцев наиболее популярна Партия реформ (поддержка выросла с 30 % в 2017 году до 38 % в 2018 году). Причем коалиционные переговоры между партиями могут существенно влиять на электоральную поддержку. Примером является падение рейтинга Центристской партии после переговоров о коалиции с Консервативной народной партией Эстонии и правой партией «Отечество». Динамика рейтингов представлена на **рисунке 17**.

Следует отметить, что вопросы формирования политических элит и особенностей этнорегиональных электоральных симпатий уже исследовались российскими учеными [Осколков, 2020. С. 4–15; Смирнов, 2016].

Перед выборами в Рийгикогу 2019 года результаты опроса показывали трех лидеров – Центристскую партию, Партию реформ, EKRE (см. **рисунок 18**).

В результате выборов в Рийгикогу в 2019 году выиграла Партия реформ, набрав 28,8% голосов. Центристская партия получила на выборах 23% голосов. Мы ориентируемся на выборы в Рийгикогу, так как они наиболее показательны для оценки электоральных предпочтений. На этих выборах самая большая явка – 63,7 % (28,1% голосовали электронно) по сравнению с явкой на выборы в Европарламент (37,6 %, из них 17,6 % э-голосов).

139 Официальный сайт Центристкой патрии Эстонии. https://www.keskerakond.ee/

140 Официальный сайт Партии реформ Эстонии. https://www.reform.ee/

141 Официальный сайт Консервативной народной партии Эстонии. https://www.ekre.ee/

142 Официальный сайт партии «Отечество». https://isamaa.ee/

143 Официальный сайт Социал-демократической партии Эстонии. https://www.sotsid.ee/

144 Официальный сайт партии «Ээсти 200». https://eesti200.ee/

145 Официальный сайт партии «Зелёные Эстонии». https://erakond.ee/

146 Официальный сайт Свободной партии Эстонии. https://vabaerakond.ee/

147 Официальный сайт партии «Богатство жизни». https://elurikkuseerakond.ee/

148 Официальный сайт Левой партии Эстонии. https://www.esdtp.ee/

149 Kantar Emor (https://www.kantaremor.ee) (до 2016 года TNS Emor) – учрежденный в Эстонии поставщик услуг по исследованию рынка и оказанию консультационных услуг. Фирменное наименование компании - AS Emor. С начала 2001 года Emor является частью глобальной маркетинговой информационной группы Kantar. С 2017 годв Kantar Emor проводит исследование рейтингов партий (методом CAWI - компьютерные веб-интервью). Выборочную совокупность составляют 1 тыс. граждан Эстонии в возрасте 18-84 лет. Выборка, квотированная по полу, возрасту, национальности, месту жительства.

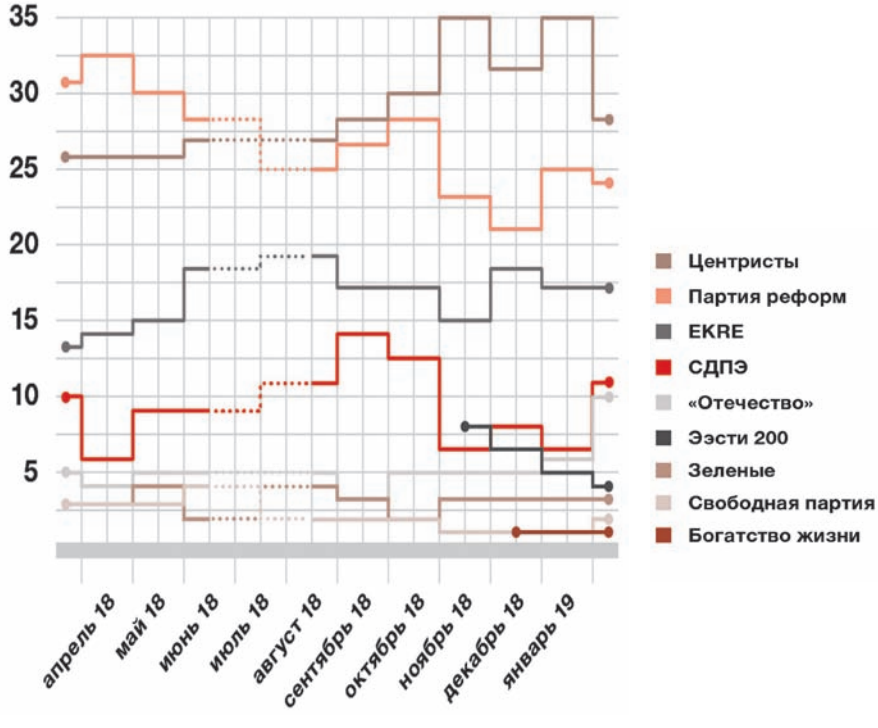
Рисунок 17. Динамика рейтингов партий среди неэстонцев и эстонцев по версии Kantar Emor*

Figure 17. Dynamics of party ratings among non-Estonians and Estonians according to Kantar Emor

* Неэстонцы перестали верить центристам: рейтинг упал почти на 30 %. 13.05.2019. https://rus.postimees.ee/6680084/neestoncy-perestali-verit-centristam-reyting-upal-pochti-na-30

Рисунок 18. Динамика электоральных рейтингов партий в 2018-2019 годах (в % , по результатам опроса жителей)*

Figure 18. Dynamics of parties' electoral ratings in 2018-2019 (in %, according to a survey of residents)



* Рейтинг партий: отрыв центристов от реформистов сократился до 4 %. Март 2018-Февраль 2019. https://rus.err.ee/914129/rejting-partij-otryv-centristov-ot-reformistov-sokratilsja-do-4

Заключение

После выхода Эстонии из состава СССР государственной системе пришлось столкнуться с рядом вызовов, часть из которых страна успешно преодолела, а часть (старение населения, снижение трудового потенциала населения, отток населения в другие страны ЕС, невысокая конкурентоспособность высшего образования на европейском образовательном пространстве, нерациональная система управления на местах и в целом в государстве, недостаточность государственного бюджета для обеспечения растущих и качественно изменяющихся потребностей населения и др.) продолжает толкать Эстонию к новым реформам.

Эволюция государственного управления в Эстонии развивалась по двум основным направлениям: 1) становление новой государственности, формирование национальной системы государственного управления и местного самоуправления; 2) адаптация национальных политической и экономической систем под требования Европейского союза, членом которого является Эстония.

Ряд государственных, административных реформ постепенно привел к усилению политической роли Рийгикогу и снижению роли президента; реструктуризации правительства и министерств (в последние годы идет частая передача полномочий из одного ведомства в другое для оптимизации деятельности); к изменению административно-территориального деления (сократилось число единиц местного самоуправления).

Общественно-политическая жизнь Эстонии развивалась и развивается весьма активно и имеет ряд особенностей:

- до сих пор существует электоральный разлом по этнонациональному признаку, который проявляется в преимущественной поддержке разных политических партий эстонцами и гражданами других национальностей (прежде всего русскими). Эта проблема диагностируется разными исследовательскими компаниями, ведущими мониторинг общественно-политического развития Эстонии;
- до сих пор остается проблема бюрократии, избыточности чиновников и качества услуг населению, что подтверждают все аналитические документы, сопровождающие реформы последних лет;
- существует проблема отмывания денег в условиях облегченной регистрации международных бизнес-акторов из-за особенностей банковского сектора, о чем свидетельствуют оценки Moneyval (Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер по борьбе с отмыванием денег и финансированию терроризма).

Вместе с тем Эстонии удалось добиться больших успехов в реформировании системы государственного управления, о чем свидетельствует европейский мониторинг эффективности хозуправления. Самым значимым достижением Эстонии, отличающим ее от других стан постсоветского пространства, является, на наш взгляд, построение полноценного цифрового общества, именно всего общества, а не отдельных его элементов (как, например, электронное правительство, электронные деньги и др.). Цифровое общество позволило не только ускорить предоставление услуг населению, сделать этот процесс максимально удобным для граждан, но и реализовать ряд экспериментальных проектов, заимствованных сегодня многими странами мира (э-голосование, э-парковка, э-нотариат, э-рецепт и др.).

Реализация передовых проектов, таких как э-резиденство, позволило Эстонии говорить о формировании первой в мире «цифровой нации» и привлечь в страну интереснейшие идеи и стартапы со всего мира. Реализация общих подходов к цифровизации государственного управления и общества, развитие цифровой системы межгосударственного взаимодействия позволило Эстонии говорить о создании первой в мире э-федерации (Эстония и Финляндия). Оцифровка всей стратегически значимой информации страны и перенос информации в облачное хранение и на хранение в резервный центр обработки данных в Люксембурге позволило Эстонии говорить о первом в мире э-посольстве – посольстве данных за пределами своих границ с целью обеспечения цифровой преемственности Эстонии и государственности на случай критических сбоев системы или внешних угроз.

Подводя итоги, отметим глубокую трансформацию подходов к государственному управлению, роли и значению местного самоуправления, механизмов взаимодействия государства, общества, бизнеса, неправительственного сектора в Эстонии. Реформы (которые уже проведены, которые еще идут и которые намечены) имеют в основе своей серьезное осмысление на принципах рациональности демографических, экономических, социокультурных, политических процессов, произошедших в Эстонии с 1990-х годов. Перспективы развития системы государственного управления в Эстонии связывают с идущей реформой государственного управления и стратегией «Эстония 2035». Стратегия еще не принята, но уже точно заявлены области будущих реформ в соответствии с национальными вызовами и целями устойчивого развития: экономика и климат; пространство и мобильность; государственное управление; навыки и рынок труда; здоровье и социальная защита.

Литература

Вяйно Тыэметс. Реформы и местные самоуправления в Эстонии. 2018. http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf

Грибанова Г.И., Соотла Г., Каттаи К. Реформы местного самоуправления в Эстонии: институциональный контекст, намерения и результаты. *Балтийский регион*. 2020. Т. 12. № 1. С. 32-52.

Осколков П.В. Партийная система Эстонии на современном этапе: электоральная турбулентность и смена этнорегиональных паттернов. *Балтийский регион*. 2020. Т. 12. № 1. С. 4-15.

Смирнов В.А. Политические элиты Латвии, Литвы и Эстонии: факторы рекрутирования и структурная динамика: монография. Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, 2016.

References

Väino Tõemets. Reforms and local governments in Estonia. 2018. URL: http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf. In Russian

Gribanova G.I., Sootla G., Kattai K. Local government reforms in Estonia: Institutional context, intentions and outcomes. *Baltiyskiy region*. 2020. Vol. 12. No. 1. P. 32-52. In Russian

Oskolkov P.V. Estonia's party system today: electoral turbulence and changes in ethno-regional patterns. *Baltiyskiy region*. 2020. Vol. 12. No. 1. P. 4-15. In Russian

Smirnov V.A. Political elites of Latvia, Lithuania and Estonia: recruitment factors and structural dynamics. Monograph. Kaliningrad. IKBSU Publishing House, 2016. In Russian

Научно-политический журнал

Государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2020 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы»

ИНДЕКС ИЗДАНИЯ **И29898**.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца. Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ваши проблемы – наша проблематика

Ф.СП-1

Федеральное управление почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

на 2020 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

Стоимость	подписки	_____ руб. _____ коп.	Количество комплектов
	пере-адресовки	_____ _____ коп.	

на 2020 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

Вы можете также подписаться на журнал в следующих агентствах:

- ООО «УРАЛ-ПРЕСС» http://www.ural-press.ru/
- ООО «Деловая пресса» http://delpress.ru/
- Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU http://elibrary.ru/

Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

1. Редакционные требования к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современного развития государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: **политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.**

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания;
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения;
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход;
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем статей не должен превышать 16000–17000 знаков (с пробелами и сносками). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел – 1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ – 1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. P. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpeg. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию.

Плата с аспирантов за публикацию статей не взимается.

2. Порядок представления статей

Автор представляет в редакцию:

- **рекомендацию** публикации статьи в журнале (на имя заместителя главного редактора Корниловой Лидии Леонидовны) с полными сведениями об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень (если есть), должность и место работы; указывается название статьи, предлагаемой к публикации, и обосновывается ее научно-практическая значимость. Отмечается область (отрасль) научного исследования; шифр научной специальности; предполагаемый срок защиты. Рекомендацию подписывает заведующий кафедрой или руководитель иного научного подразделения (для сторонних организаций документ заверяется печатью);
- **печатный вариант статьи**, подписанный автором и завизированный научным руководителем или научным консультантом;
- **вариант статьи в электронном виде** в формате .doc или .rtf;
- **сведения об авторе и статье** (одним отдельным файлом в электронном виде):

а) **аннотацию** с кратким изложением содержания статьи **на русском и английском языках** (100–250 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы – обсуждение/результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) – исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) – влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).

б) **ключевые слова** и словосочетания (не более пяти) **на русском и английском языках**;

в) **заголовок статьи, имя и фамилия автора** (-ов) **на русском и английском языках**;

г) **сведения об 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

За бескорыстный вклад в организацию Общероссийской акции взаимопомощи

#МЫВМЕСТЕ

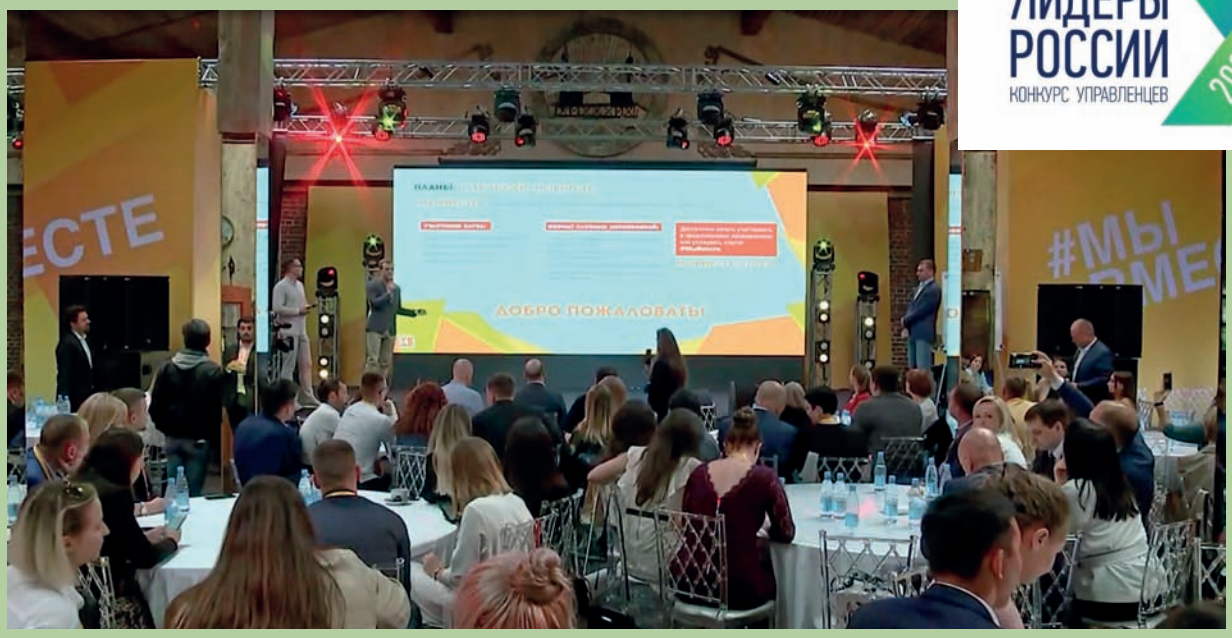
28 августа 50 финалистов и победителей всех трех сезонов конкурса «Лидеры России» – флагманского проекта президентской платформы «Россия – страна возможностей» – награждены благодарственными письмами Президента Российской Федерации Владимира Путина и памятными медалями «За бескорыстный вклад в организацию Общероссийской акции взаимопомощи #МыВместе».

Общероссийская акция взаимопомощи #МыВместе была запущена 21 марта 2020 года одновременно с началом периода самоизоляции. Организаторами акции стали Всероссийское общественное движение «Волонтеры-медики», Общероссийский народный фронт и Ассоциация волонтерских центров. К акции присоединились 9402 партнерских организации, в том числе и президентская платформа «Россия – страна возможностей».

Работа в рамках акции #МыВместе для огромного количества людей, помимо материальной помощи, дала гораздо больше – она укрепила веру в человечность и добро», – подчеркнул первый заместитель Руководителя Администрации Президента РФ Сергей Кириенко и отметил, что сформированные традиции проявления поддержки и доброты будут сохранены и в последующем.

В начале сентября состоится церемония награждения победителей конкурса «Лидеры России 2020» – флагманского проекта президентской платформы «Россия – страна возможностей». Конкурс проводится при поддержке Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

ЛИДЕРЫ РОССИИ
КОНКУРС УПРАВЛЕНЦЕВ
2020



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