ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

# Государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

*На службе государству*

**ГУРИНОВИЧ А.Г.**
ОБ ОПЛАТЕ ТРУДА И ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

*Технологии управления*

**ГРАЧЕВА И.Г.**
СОПРИЧАСТНОЕ СТРАТЕГИРОВАНИЕ: ВОВЛЕЧЕНИЕ, ДАЮЩЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

*Правовой аспект*

**ГОДФРУА Л.**
АЛГОРИТМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ АНАЛИЗА СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

ТОМ / VOL. 23 № 4

ИЮЛЬ–АВГУСТ 2021

# Международный авиационно-космический салон отметил юбилей премьерой

15-й Международный авиационно-космический салон МАКС-2021 проходил на аэродроме Летно-исследовательского института имени Громова в Жуковском с 20 по 25 июля. На нем были представлены практически все типы боевой техники, стоящей на вооружении ВКС, и машины гражданской авиации. Гостями и участниками мероприятия стали 135 020 человек. В деловой программе МАКСа приняла участие, в том числе заочное, 831 компания из 56 стран. «Сумма подписанных соглашений: 265 млрд рублей», – отметили в дирекции. В демонстрационной программе авиасалона приняли участие 202 воздушных судна, из которых 80 самолетов и вертолетов показали себя в полете.

Главной премьерой выставки стал прототип однодвигательного истребителя пятого поколения Chekmate, что переводе с английского означает «шах и мат».

Международный авиационно-космический салон (МАКС) проводится в России с 1993 года.

Только на Международном авиационно-космическом салоне демонстрируются опытные образцы летательных аппаратов, боевых комплексов и экспериментальных установок, которые не могут быть представлены за пределами России. На этой площадке состоялись «мировые премьеры» лучшей российской гражданской и военной авиатехники, а также премьерные показы новейших зарубежных летательных аппаратов.

МАКС проходит под патронажем Президента Российской Федерации с его личным участием, а также с участием лидеров стран-партнеров России. Организаторами мероприятия назначены Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех». Устроитель – АО «Авиасалон».

Сегодня российский МАКС входит в десятку крупнейших мировых авиафорумов, в числе которых Le Bourget и Farnborough, ILA Berlin Air Show, Dubai Airshow, Airshow China и другие.

*По материалам: https://aviasalon.com/*
*https://ria.ru/20210725/maks-2021-1742832982.html*
*https://www.mvexpo.ru/maks-2021.html*

# государственная служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

# PUBLIC administration

ТОМ 23 № 4

[132] ИЮЛЬ–АВГУСТ 2021

VOL. 23 No. 4

[132] JULY–AUGUST 2021

*На службе государству*

**ГУРИНОВИЧ А.Г.**

ОБ ОПЛАТЕ ТРУДА И ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ СОТРУДНИКОВ АППАРАТОВ НЕКОТОРЫХ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОЦЕНКА НЕРЕШЕННЫХ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Технологии управления*

**ГРАЧЕВА И.Г.**

СОПРИЧАСТНОЕ СТРАТЕГИРОВАНИЕ: ВОВЛЕЧЕНИЕ, ДАЮЩЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

*Правовой аспект*

**ГОДФРУА Л.**

АЛГОРИТМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ АНАЛИЗА СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

*Serving the state*

**GURINOVICH A.G.**

ON REMUNERATION AND RETIREMENT BENEFITS FOR EMPLOYEES OF SOME HIGHER STATE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: ASSESSING UNRESOLVED PROBLEMS IN LEGAL REGULATION

*Technologies for management*

**GRACHEVA I.G.**

PARTICIPATORY STRATEGIZING: ENGAGEMENT THAT DELIVERS RESULTS

*Legal aspect*

**GODEFROY L.**

ALGORITHMIC MODELS FOR ANALYZING JUDICIAL DECISIONS (MAAD)

государственная служба

**УЧРЕДИТЕЛЬ и ИЗДАТЕЛЬ:**
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

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

ИЗДАЕТСЯ С 1998 ГОДА
ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

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

**Макет, дизайн, верстка:**
М.Л. Уранова

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

Подписано в печать:
29.08.2021 г.

Свободная цена

**© Дизайн и оформление – редакция журнала «Государственная служба»**

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

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

Распространяется по подписке во всех регионах России.

**ISSN 2070-8378**

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

PUBLIC administration
[GOSUDARSTVENNAYA SLUZHBA]

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

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

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

**Editorial staff:**
Scientific editors – I.A. Yemelin, L.A. Roksanova
Proofreader – I.A. Yemelin
English texts editor – N.A. Borisenko

**Design, artwork, layout:**
M.L. Uranova

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

**© Design and layout – the editorial office of the journal "Public Administration"**

## EDITORIAL COUNCIL

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

## EDITORIAL BOARD

**Editor-in-Chief**
**Igor N. BARTSITS** – Dr. Sci. (Law), professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation. Moscow, Russia
**Deputy Editor-in-Chief**
**Lidia L. KORNILOVA** – Head of Production and Cultural Policy Division, Head of the news group of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
**Members of Editorial Board**
**Alexey G. BARABASHEV** – Dr. Sci. (Philosophy), professor, Head of the chair of the public administration, Academic supervisor of the Department of the state municipal management of the Faculty of Social Sciences of the National Research University of Higher School of Economics. Moscow, Russia
**Dmitry A. BUTASHIN** – Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
**Frederic VIDAL** – professor, PhD. Paris, France
**Robert V. ENGIBARYAN** – Dr. Sci. (Law), professor, Academic supervisor of the Faculty of management and politics, Moscow State Institute of International Relations (University). Moscow, Russia
**Vladimir V. ZAYTSEV** – Dr. Sci. (Law), professor, Director of the Center for economic justice of the Higher school of jurisprudence of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
**Sergey E. ZUEV** – Cand. Sci. (Culturology), professor, Rector of the Russian-British university "The Moscow School of Social and Economic Sciences", Director of the School of Public Policy, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
**Tatiana S. ILARIONOVA** – Dr. Sci. (Philosophy), professor of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
**Marie KARFÍKOVÁ** – PhD, professor, Head of the Department of Financial Law and Financial Science, Faculty of Law, Charles University, Chairman of the Arbitration court by the Economic chamber of the Czech Republic and the Agrarian Chamber of the Czech Republic. Prague, Czech Republic
**Olga A. KUZNETSOVA** – Dr. Sci. (Law), professor, Deputy Dean for scientific affairs of the Faculty of law Perm State University. Perm, Russia
**Sergey P. MYASOYEDOV** – Dr. Sci. (Sociology), professor, Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Director of the Institute of Business Studies, RANEPA, President of the Russian Association of Business Education. Moscow, Russia
**Maksim N. NAZAROV** – Cand. Sci. (Physico-Mathematics), associate professor, vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
**Norman NAIMARK** – Dr. Sci., professor at Stanford University, senior fellow at the Hoover Institution, USA
**Guillermo PALAO MORENO** – professor at the Faculty of law of the University of Valencia, Spain
**Rudolf G. PIKHOIA** – Dr. Sci. (History), professor, Leading Researcher of the Institute of Russian History of the Russian Academy of Science. Moscow, Russia
**Svetlana A. TATUNZ** – Dr. Sci. (Sociology), professor of the Faculty of world politics of Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia
**Vladimir A. SHAMAKHOV** – Dr. Sci. (Economics), professor, Director of the North Western institute – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Actual State Counselor of the Russian Federation, 1st class. St. Petersburg, Russia

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

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

**ISSN 2070-8378**

# СОДЕРЖАНИЕ


## НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВУ

**Гуринович А.Г.** Об оплате труда и пенсионном обеспечении сотрудников аппаратов некоторых высших органов государственной власти Российской Федерации: оценка нерешенных проблем правового регулирования . . . 6

**Занко Т.А.** Особенности построения систем и структур органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации . . . 14

## ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Годфруа Л.** Алгоритмические модели анализа судебных решений . . . 20

**Гончарова Е.А.** Инновации в правовом регулировании государственной гражданской службы Липецкой области . . . 29

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

**Швыдко А.О.** Возможности проектного финансирования в развитии инфраструктуры страны . . . 36

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

**Толганбаева Г.А.** Научные основы управления переходом к устойчивому развитию в Нидерландах . . . 43

**Бучнев А.О.** Экологические особенности использования возобновляемой энергии в свете достижения Целей устойчивого развития . . . 51

## ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ

**Грачева И.Г.** Сопричастное стратегирование: вовлечение, дающее результаты . . . 59

**Кузьмина Н.В.** Фестиваль в большом городе: к вопросу о роли фестивализации в городской культурной жизни . . . 64

## ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

**Сафонов М.С., Биктимиров М.Р.** Еще раз об экспертах, независимой экспертизе и экспертных советах . . . 71

**Савельева М.В.** Рецензия на учебник «Российское управление» . . . 76

## УРОКИ ПАНДЕМИИ

**Логинова Н.Н., Семина И.А., Переточенкова О.У.** Демографическое развитие регионов России с акцентом на Республику Мордовия на фоне статистики пандемии COVID-19. . . . 78

**Головин М.В.** Российская индустрия гостеприимства в пандемию – кризис или прорыв? . . . 85

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

**Акматалиев А.А., Абдыраманова Ч.Ш.** Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Кыргызская Республика . . . 90

# CONTENTS


## SERVING THE STATE

**Gurinovich A.G.** On remuneration and retirement benefits for employees of some higher state authorities of the Russian Federation: assessing unresolved problems in legal regulation . . . 6

**Zanko T.A.** Features of constructing systems and structures for executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation . . . 14

## LEGAL ASPECT

**Godefroy L.** Algorithmic models for analyzing judicial decisions (MAAD). . . . 20

**Goncharova E.A.** Innovations in legal regulation of the state civil service of the Lipetsk region . . . 29

## ECONOMICS AND LIFE

**Shvydko A.O.** Opportunities for project financing in the development of the country's infrastructure . . . 36

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT

**Tolganbaeva G.A.** Scientific basis for managing the transition to sustainability in the Netherlands . . . 43

**Buchnev A.O.** Ecological features of the use of renewable energy in the context of the Sustainable Development Goals . . . 51

## TECHNOLOGIES FOR MANAGEMENT

**Gracheva I.G.** Participatory strategizing: engagement that delivers results. . . . 59

**Kuzmina N.V.** Festival in the big city: the role of festivalization in urban cultural life . . . 64

## EDUCATION SPACE

**Safonov M.S., Biktimirov M.R.** Once again about experts, independent expertise, and expert councils. . . . 71

**Savelyeva M.V.** Review of the textbook "Russian management" . . . 76

## PANDEMIC LESSONS

**Loginova N.N., Semina I.A., Peretochenkova O.U.** Demographic development of Russian regions with a focus on the Republic of Mordovia against the background of COVID-19 pandemic statistics . . . 78

**Golovin M.V.** The Russian hospitality industry during a pandemic – crisis or breakthrough? . . . 85

## In POST-SOVIET COUNTRIES

**Akmataliev A.A., Abdyramanova Ch.Sh.** Evolution of public administration in the post-Soviet countries. Kyrgyz Republic. . . . 90

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-6-13

# Об оплате труда и пенсионном обеспечении сотрудников аппаратов некоторых высших органов государственной власти Российской Федерации: оценка нерешенных проблем правового регулирования

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

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

**Аннотация:** В статье исследуются некоторые актуальные проблемы правового регулирования оплаты труда и пенсионного обеспечения ряда категорий федеральных государственных гражданских служащих, не решенные с позиций оценки равного статуса высших органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти Российской Федерации. На основании детального и объективного анализа содержащих конкретные нормативные установления соответствующих правовых актов и опубликованных по схожей тематике монографий и научных статей приведены убедительные аргументы о необходимости устранения сложившегося перекоса. Речь идет о необходимости обеспечения привлекательности государственной службы и конкурентоспособности государства как работодателя путем соотнесения уровня оплаты труда государственных служащих с заработной платой работников соответствующей специальности и квалификации негосударственного (коммерческого) сектора экономики. Обозначены приоритеты дальнейшего совершенствования правового регулирования, сформулированы предложения по устранению избирательного подхода при определении и изменении должностных окладов и иных ключевых параметров денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих аппаратов высших органов государственной власти.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, органы государственной власти, федеральные государственные гражданские служащие, оплата труда, денежное содержание, должностные оклады, пенсионное обеспечение

Статья поступила в редакцию 23 июня 2021 года.

*Гуринович А.Г.* Об оплате труда и пенсионном обеспечении сотрудников аппаратов некоторых высших органов государственной власти Российской Федерации: оценка нерешенных проблем правового регулирования. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 6–13.

## ON REMUNERATION AND RETIREMENT BENEFITS FOR EMPLOYEES OF SOME HIGHER STATE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: ASSESSING UNRESOLVED PROBLEMS IN LEGAL REGULATION

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

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

**Abstract:** The article considers some actual problems in legal regulation of renumeration and retirement benefits for some categories of federal civil servants. These problems relate to the assessment of the equal status of the higher legislative, executive, and judicial branches of state power of the Russian Federation. The author has studied in detail the relevant legal acts, scientific articles, and monographs published on similar topics and provide convincing arguments about the need to correct the current imbalance. The author concludes that it is necessary to raise the level of attractiveness of civil service and increase the competitiveness of the state as an employer. It is suggested that this can be achieved through equalizing the level of wages of civil servants with the wages of workers in the corresponding/similar specialty and qualifications of the non-state (commercial) sector. The author identifies priorities for further improvement of legal regulation, formulates proposals to eliminate the selective approach in determining and changing the salaries and other significant parameters of the monetary content of federal civil servants of some higher state authorities.

**Keywords:** legal regulation, government bodies, federal-state civil servants, wages, salaries, official salaries, retirement benefits

The article was received on June 23, 2021.

*Gurinovich A.G.* On remuneration and retirement benefits for employees of some higher state authorities of the Russian Federation: assessing unresolved problems in legal regulation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 4. P. 6–13.

## Введение

В публикациях последних лет по тематике оплаты труда и пенсионного обеспечения федеральных государственных гражданских служащих[1] проблемные вопросы, изложенные в настоящей статье, если и затрагиваются, то фрагментарно, вскользь и не в качестве специального предмета исследования. Исключением является монография Михаила Чекина, в которой констатируются факты издания упомянутых нами в контексте рассмотренной темы указов главы государства и дана краткая характеристика их содержания [Чекин, 2014. С. 106–108]. Проблемная же постановка и соответствующие экспертные оценки в монографии также не прозвучали. В то время как затрагиваемые здесь вопросы актуальны были уже три года назад [Гуринович, 2019. С. 15–22].

Суть проблемы состоит в следующем: в соответствии с частью 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в стране осуществляют, помимо Президента как главы государства, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. И эта норма означает, что все они обладают одинаковым юридическим статусом. Законодательные подтверждения верного понимания этой конституционной нормы имеются. Так, часть 2 статьи 2 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» гласит: «По объему социальных гарантий сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру, Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы – к Председателю Правительства Российской Федерации, заместитель Председателя Совета Федерации и заместитель Председателя Государственной Думы – к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации».

Частью 1 статьи 52 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации законодательно установленных ограничений гражданским служащим гарантируются в том числе «равные условия оплаты труда».

## Оплата труда федеральных государственных гражданских служащих

Размеры должностных окладов и коэффициенты ежемесячного денежного поощрения по соответствующим категориям и группам должностей и конкретным должностям федеральной государственной гражданской службы для всех федеральных государственных органов, в которых она предусмотрена, а также оклады за классный чин гражданских служащих были установлены Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих». Для руководителей основных самостоятельных структурных подразделений аппаратов высших органов государственной власти (начальников управлений аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания, Правительства, Конституционного Суда и Верховного Суда) должностные оклады и коэффициенты ежемесячного денежного поощрения были установлены на приблизительно равном уровне.

Через несколько лет в целях совершенствования оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих указами Президента Российской Федерации были утверждены таблицы соотношения должностей федеральной государственной гражданской службы в Администрации Президента Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2012 года № 1100 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации»), Аппарате Правительства Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 16 ноября 2012 года № 1548 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации») и аппарате Счетной палаты Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 2014 года № 697 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих аппарата Счетной палаты Российской Федерации») и воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы и воинских званий.

Новые размеры должностных окладов и окладов за классный чин гражданским служащим этих трех федеральных государственных органов определяются с учетом установленных соотношений в соответствии с размерами окладов по воинским должностям и окладов по воинским званиям, определенным Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 года № 992 «Об установлении окладов денежного содержания военнослужащих, проходящих военную службу по контракту».

С изданием названных указов положения Указа Президента Российской Федерации «О денежном

1 См., например: [Белякова, Богатырева, 2019. С. 170–174; Волкова, 2017. С. 68–71; Южаков, Добролюбова, Александров..., 2016] и др. статьи (доклады), опубликованные в различных сборниках по итогам научных конференций.

содержании федеральных государственных гражданских служащих» применительно к гражданским служащим Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и аппарата Счетной палаты Российской Федерации утратили силу. А так как должности директора департамента и начальника управления Аппарата Правительства приравнены в соответствии с утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 2012 года № 1548 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации» таблицей соотношения должностей федеральной государственной гражданской службы в Аппарате Правительства Российской Федерации и воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, к должностям заместителя начальника управления главного управления, департамента Министерства обороны Российской Федерации, директор департамента и начальник управления Аппарата Правительства имеют с 2012 года одинаковый должностной оклад.

В 2014 году Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 442 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» в несколько раз в рублевом исчислении были повышены должностные оклады гражданских служащих системы МИД России.

**Пенсионное обеспечение уволившихся по возрасту гражданских служащих**

С введением новых должностных окладов существенно изменилось в сторону заметного увеличения и пенсионное обеспечение уволившихся по возрасту гражданских служащих. Постановлениями Правительства Российской Федерации были проиндексированы пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности федеральной государственной службы в Администрации Президента Российской Федерации (Президента РСФСР), в Аппарате Правительства Российской Федерации (Правительства РСФСР, Совета Министров – Правительства Российской Федерации) и в аппарате Счетной палаты Российской Федерации.

Так, со ссылками на пункт 7 Указа Президента Российской Федерации от 2 августа 2012 года № 1100 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации» и пункт 6 Указа Президента Российской Федерации от 16 ноября 2012 года № 1548 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации» Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 1402 «Об индексации пенсий за выслугу лет лицам, замещавшим должности федеральной государственной гражданской службы (государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных государственных служащих) в Администрации Президента Российской Федерации (Администрации Президента РСФСР) и Аппарате Правительства Российской Федерации (Аппарате Правительства РСФСР, Аппарате Совета Министров – Правительства Российской Федерации)» средневзвешенный индекс повышения денежного содержания лиц, замещавших должности федеральной государственной гражданской службы (государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных государственных служащих) в Администрации Президента Российской Федерации (Администрации Президента РСФСР), для индексации пенсий за выслугу лет, назначенных в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», установлен в размере 2,88, а для лиц, замещавших аналогичные должности в Аппарате Правительства Российской Федерации (Аппарате Правительства РСФСР, Аппарате Совета Министров – Правительства Российской Федерации), – в размере 2,57. В соответствии же с пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации от 28 октября 2014 года № 697 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих аппарата Счетной палаты Российской Федерации» Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1543 «Об индексации пенсий за выслугу лет лицам, замещавшим должности федеральной государственной гражданской службы (государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных государственных служащих) в аппарате Счетной палаты Российской Федерации» средневзвешенный индекс повышения денежного содержания лиц, замещавших должности федеральной государственной гражданской службы (государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных государственных служащих) в аппарате Счетной палаты Российской Федерации, для индексации пенсий за выслугу лет, назначенных в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», аналогичный средневзвешенный индекс установлен в размере 2,54.

В соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 442 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел, дипломатических представительств и консульских

учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» средневзвешенный индекс повышения денежного содержания лиц, замещавших должности федеральной государственной гражданской службы (государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных государственных служащих) в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации (в центральном аппарате Министерства иностранных дел РСФСР, в центральном аппарате Министерства иностранных дел СССР), в территориальных органах – представительствах Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации (в территориальных органах – представительствах Министерства иностранных дел РСФСР на территории РСФСР, в территориальных органах – представительствах Министерства иностранных дел СССР на территории СССР), в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации (в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РСФСР, в дипломатических представительствах и консульских учреждениях СССР), для индексации пенсий за выслугу лет, назначенных в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», аналогичный средневзвешенный индекс установлен в размере 1,95.

«Льготный» статус аппарата Счетной палаты в контексте обсуждения нашей темы нормативно закреплен частью 2 статьи 40 («Материальное и социальное обеспечение членов Коллегии Счетной палаты, инспекторов и иных сотрудников аппарата Счетной палаты») Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», которой установлено, что должностные оклады сотрудников аппарата Счетной палаты устанавливаются на уровне должностных окладов соответствующих работников Аппарата Правительства Российской Федерации, а частью 3 этой же статьи определено, что и надбавки к должностным окладам сотрудников Счетной палаты устанавливаются в порядке и размерах, определенных для работников Аппарата Правительства Российской Федерации.

Отметим, что в отношении Аппарата Совета Федерации и Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппаратов Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации такого рода решения не принимались.

Если сравнить, например, на основании представленных гражданскими служащими сведений о доходах за 2020 год годовой доход гражданских служащих аппаратов палат Федерального Собрания и двух высших судов (Верховного Суда и Конституционного Суда), станет очевидным, что в наихудшем положении оказались гражданские служащие аппаратов Государственной Думы и Верховного Суда. Для наглядности сравним годовые доходы руководителей структурных подразделений аппаратов Государственной Думы, Верховного Суда и Правительства.

Во избежание упреков в неточности и некорректности подсчетов исходим из предположения, что сравниваемые по доходам государственные служащие, получившие наименьшие зарплаты, представили сведения о доходе только по основному месту работы и не имели дополнительных источников дохода, так как разница между цифрами в каждом из аппаратов несущественная, не меняет общую картину и обусловлена нюансами служебного характера (некоторые возможные различия в классных чинах, стаже, премировании и др.).

**Различные подходы к реформированию системы оплаты труда государственных служащих**

До того, как будут приведены ниже конкретные цифры, полагаем уместным сделать пространную оговорку следующего содержания: легковесным и одномерным можно счесть распространенный в массовом сознании подход, в соответствии с которым оплата труда лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и высшие должности гражданской службы в федеральных государственных органах, сопоставляется с оплатой труда лиц, осуществляющих трудовую деятельность в организациях. Такой подход прослеживается не только в статьях, публикуемых средствами массовой информации, но и в научных статьях и порой в научных монографиях (оплата труда государственных служащих, даже замещающих высшие и главные должности федеральной государственной службы, сравнивается со средней зарплатой по регионам, с зарплатой преподавателей вузов, научных работников, учителей, врачей, работников иных сфер). Подобное сравнение проводится нередко даже в отношении выполняющих особо важные специальные задачи военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Такое видение представляется весьма упрощенным и потому неприемлемым. А серьезным при рассмотрении данной темы с позиций заинтересованности в укреплении отечественной государственности и перспектив социально-экономического развития страны представляется подход, в рамках которого вышеназванное сравнение осуществляется с аналогичными категориями работающих в коммерческой сфере. И не только в частных преуспевающих российских компаниях, но и филиалах зарубежных компаний в России. Соответственно, зарплаты лиц, замещающих высшие должности федеральной государственной гражданской службы категории «руководители» (например, руководителей структурных подразделений высших федеральных государственных органов), следует сравнивать с зарплатами равных им по должностному статусу работников крупных компаний (хо-

тя, конечно, отставание здесь первых от вторых не преодолеть по известным причинам).

Напомним, что такой ориентир был закреплен еще 20 лет назад в утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года № Пр-1496 действующей Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, в которой указано, что «денежное содержание (вознаграждение, довольствие) государственных служащих должно соотноситься на рынке труда с заработной платой работников соответствующей специальности и квалификации негосударственного (коммерческого) сектора экономики, обеспечивая привлекательность государственной службы и конкурентоспособность государства как работодателя». На практике же мы наблюдаем по меньшей мере отступление от этого концептуального видения главы государства.

Полагаю также уместным вспомнить[2], в какой плоскости в первой половине 2006 года в связи с подготовкой Указа Президента № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» концептуально решался вопрос о соотношении оплаты труда так называемых рядовых сотрудников и руководящего состава федеральных государственных органов. Тогда обсуждались две позиции, которые отстаивали руководство и специалисты, с одной стороны, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (далее – РАГС), а с другой стороны – Высшей школы экономики (далее – ВШЭ). Представители РАГС настаивали на равномерном повышении денежного содержания для всех четырех категорий и пяти групп должностей. Представители же ВШЭ, напротив, придерживались мнения, что повышать резко в разы нужно именно тем, кто замещает должности высшей группы категорий «руководители» и «помощники (советники)». Возобладала, как известно, хотя и с отдельными отступлениями, точка зрения ВШЭ.

Подтвердило ли время правильность именно такого подхода, сказать однозначно сложно. Несмотря на разные мнения на этот счет, включая оценки авторитетных экспертов, в определяющей мере именно благодаря профессионализму представителей высшего звена федеральной государственной гражданской службы удалось устоять в целом перед возникшими для страны внешними и внутренними вызовами и угрозами за прошедшие после принятия Указа «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» 15 лет.

В качестве подтверждения обоснованности такого подхода поделюсь и личными соображениями на сей счет. Когда я в 1991 году в течение месяца в рамках служебной командировки осуществлял сбор материалов в Библиотеке Конгресса США для своей будущей докторской диссертации, обратил внимание, что все новаторские подходы (в том числе по оплате труда государственных служащих в США) внедрялись уже после того, как их внедрил крупный бизнес. Лучшие публикации по управленческой проблематике касались организации деятельности компаний, то есть бизнеса, а затем уже воспроизводились, копировались, заимствовались представителями государства, его органов, осуществляющих государственное управление. Практика такова: управленческая деятельность совершенствуется прежде всего в крупном бизнесе, затем лучшее после детального и скрупулезного анализа внедряется (включая принципы оплаты труда) на государственной службе. Как отметил имеющий 16-летний стаж государственной службы президент и председатель правления ПАО «Сбербанк» Герман Греф на состоявшемся в 2018 году IX Гайдаровском форуме, одна из фундаментальных задач – придание государственной модели управления гибкости: «Бизнес развивается в конкурентной среде. Нужно постараться сделать трансфер лучших практик из бизнеса в государственную сферу»[3].

Для того чтобы государство управлялось эффективно, необходимо привлекать на государственную службу (в том числе достойными зарплатами) как серьезных управленцев и организаторов, так и авторитетных интеллектуалов.

**Сравнительный анализ оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих**

Но вернемся к теме и сравним годовой доход руководителей основных структурных подразделений аппаратов Государственной Думы, Верховного Суда и Правительства Российской Федерации. Проанализировав «Сведения по данным о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за период с 1 января 2020 года по 31 декабря 2020 года», представленные на сайте Государственной Думы Российской Федерации[4], можно утверждать, что семь из четырнадцати начальников управлений Аппарата Государственной Думы, чей годовой доход наиболее «скромный», заработали в 2020 году менее пяти миллионов рублей (4536856,46; 4561752,59; 4606736,01; 4723226,86; 4748467,34; 4803925,43; 4989636,91 рублей) – в совокупности 32970601,6 рублей.

Пятеро из девяти начальников управлений Верховного Суда заработали в 2020 году менее пяти миллионов рублей (4079968, 4158375, 4460954, 4595427, 4753652 рублей), двое – немногим более пяти мил-

2 Автор настоящей статьи с 1999 по 2009 год являлся членом Экспертного совета Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, к ведению которого относились в том числе вопросы законодательного обеспечения организации государственной службы Российской Федерации.

3 https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/kakie-vyzovy-stoyat-pered-gosudarstvennym-upravleniem

4 http://duma.gov.ru/duma/staff/properties/2020/

лионов рублей (5189560 и 5161534 рублей)[5], то есть совокупный доход семи начальников управлений Верховного Суда составил 32399470 рублей.

Сведения о доходах за 2020 год представили также 22 директора департаментов Аппарата Правительства (по состоянию на 20 июля 2021 года в структуре Аппарата Правительства насчитывается 26 департаментов как основных структурных подразделений Аппарата) и один начальник управления. Если мы посмотрим на годовой доход директоров департаментов, то увидим, что он начинается от восьми миллионов рублей у объективно самого «скромного» руководителя такого структурного подразделения и колеблется в диапазонах 8–9 млн рублей (у пятерых), 9–10 млн рублей (у семерых) и далее выше (полные данные – на официальном сайте Правительства Российской Федерации)[6]. У назначенного на должность 17 февраля 2020 года начальника единственного в структуре Аппарата в 2020 году самостоятельного управления (второе создано уже в 2021 году) годовой доход также составил 8367535,54 рублей. Продолжая по аналогии сравнение годовых доходов, отметим, что семь директоров департаментов Аппарата Правительства с наиболее скромными показателями (8038397,23; 8101689,71; 8352168,57; 8631985,28; 8754267,29; 9023209,48; 9301941,48 рублей) получили совокупную сумму в размере 60203659,04 рублей. Таким образом, сравнивая суммарные годовые доходы «самых скромных» семи руководителей структурных подразделений высших органов законодательной, судебной и исполнительной (равноправных по Конституции Российской Федерации) ветвей государственной власти, мы видим, что годовой доход начальников управлений аппаратов Государственной Думы и Верховного Суда за 2020 год в среднем на 84 % меньше, чем у равных им по статусу директоров департаментов и начальника управления Аппарата Правительства. Цифры в рамках представленной вполне репрезентативной выборки весьма убедительные, разница впечатляющая.

Если обратиться к такому критерию, как иерархия конкретных государственных органов, воспроизводящаяся в профильных правовых актах, мы увидим, что и Аппарат Правительства, и аппарат Счетной палаты не выделены как имеющие привилегированный статус. Так, Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» должностные оклады и ежемесячное денежное поощрение федеральных государственных гражданских служащих различных государственных органов установлены в Приложении № 1, содержащем соответствующие разделы: Раздел 1. Должностные оклады и ежемесячное денежное поощрение федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации; Раздел 2. Должностные оклады и ежемесячное денежное поощрение федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Раздел 3. Должностные оклады и ежемесячное денежное поощрение федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Раздел 4. Должностные оклады и ежемесячное денежное поощрение федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации; Раздел 13. Должностные оклады и ежемесячное денежное поощрение федеральных государственных гражданских служащих аппарата Конституционного Суда Российской Федерации; Раздел 13.1. Должностные оклады и ежемесячное денежное поощрение федеральных государственных гражданских служащих аппарата Верховного Суда Российской Федерации; Раздел 18. Должностные оклады и ежемесячное денежное поощрение федеральных государственных гражданских служащих аппарата Счетной палаты Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 2009 года № 244 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, замещение которых дает право пользования залами для официальных лиц и делегаций»[7] и утвержденным Приказом Управления делами Президента Российской Федерации Перечнем граждан, обслуживаемых в залах для официальных лиц и делегаций, организуемых в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, установленных в пределах аэропортов (аэродромов) городов Владивостока, Казани, Москвы, Санкт-Петербурга, Симферополя, Сочи и Московской области, право на такое обслуживание имеют в равной мере соответствующие должностные лица не только Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и аппарата Счетной палаты Российской Федерации, но и Аппарата Совета Федерации и Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппаратов Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Первый из названных Перечень включает следующие разделы: Раздел 1. Перечень должностей в Администрации Президента Российской Федерации; Раздел 2. Перечень должностей в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Раздел 3. Перечень должностей в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Раздел 4. Перечень должностей в Аппарате Правительства Российской Федерации; Раздел 11. Перечень должностей в аппарате Конституционного Суда Рос-

5 https://vsrf.ru/files/30020/

6 http://static.government.ru/media/files/eBXUP4LGHCzkKmArktRo2zYTGdXAvmeV.pdf

7 http://www.kremlin.ru/acts/bank/28951/print

сийской Федерации; Раздел 12. Перечень должностей в аппарате Верховного Суда Российской Федерации; Раздел 16. Перечень должностей в аппарате Счетной палаты Российской Федерации[8].

Пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 2014 года № 572 «Об обеспечении деятельности Верховного Суда Российской Федерации» Управлению делами Президента Российской Федерации поручено обеспечивать социально-бытовое, медицинское и санаторно-курортное обслуживание федеральных государственных гражданских служащих аппарата Верховного Суда Российской Федерации и членов их семей в порядке и на условиях, установленных для соответствующих категорий федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации и членов их семей.

Часть 7 статьи 40 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» также гласит, что на сотрудников Счетной палаты распространяется порядок медицинского, санаторно-курортного, бытового и транспортного обслуживания, установленный для работников Аппарата Правительства Российской Федерации.

Однако в отличие от сотрудников аппарата Счетной палаты, должностные оклады которых устанавливаются на уровне должностных окладов соответствующих работников Аппарата Правительства Российской Федерации, подтверждением чему и является неоднократно названный в нашем исследовании Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих аппарата Счетной палаты Российской Федерации», размеры должностных окладов гражданских служащих аппарата не только Верховного Суда, но и аппаратов Конституционного Суда и палат Федерального Собрания в несколько раз меньше. Хотя последние выполняют установленные им Конституцией и профильным законодательством не менее важные задачи и наделены не менее значимыми полномочиями, чем их коллеги, обеспечивающие правоприменение по распределению бюджетных финансовых ресурсов и проверке правильности их использования.

Указом Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» Правительству было дано поручение в 2020 и 2021 годах обеспечить в рамках осуществления мероприятий по совершенствованию системы оплаты труда гражданских служащих оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада и соответствующее увеличение размера пенсии за выслугу лет. Распоряжением Правительства от 24 июля 2019 года № 1646-р был утвержден План мероприятий («Дорожная карта») по реализации Указа, который предусматривал подготовку Министерством труда и социальной защиты и Министерством финансов соответствующих предложений (пункт 9 части II Плана) по принятию необходимых правовых актов. Однако речь здесь шла о равномерных мерах применительно ко всем категориям и группам должностей государственной гражданской службы, а не о конкретных действиях по устранению неравенства, о котором сказано в настоящей статье.

Не нашла отражения эта проблема и в многократно упомянутом ведущими СМИ интервью «Известиям» 31 марта 2021 года заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Дмитрия Юрьевича Григоренко (ведающего в соответствии с распределением обязанностей между заместителями Председателя Правительства в том числе вопросами государственного управления финансами и федерального бюджета), в котором шла речь в том числе о предстоящем пересмотре с учетом приоритетов последнего принятого федерального бюджета (Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов») критериев установления должностных окладов государственным гражданским служащим[9].

Применительно к пенсионному обеспечению рассматриваемых категорий гражданских служащих обратимся к статье 21 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», которой определено, что размер среднемесячного заработка, исходя из которого федеральному государственному гражданскому служащему исчисляется пенсия за выслугу лет, не может превышать 2,8 должностного оклада, установленного федеральному государственному гражданскому служащему за последние 12 полных месяцев службы, предшествующих дню ее прекращения. Должностной оклад заместителя начальника главного управления, руководителя (директора) департамента Министерства обороны Российской Федерации, к должностям которых приравнены должности директора департамента и начальника управления Аппарата Правительства, составляет с 1 января 2021 года 37988 рублей (в 2012 году равнялся 34000 рублей), а должностной оклад начальников управлений аппаратов Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда и Верховного Суда составляет с учетом последней индексации с 1 октября 2020 года 9952 рублей. Нетрудно подсчитать примерные размеры пенсий сравниваемых категорий гражданских служащих и разницу между ними (в несколько раз!).

8 http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201706060018

9 http://government.ru/news/41850/

## Заключение

Решение изложенной в настоящей статье проблемы назрело и возможно при условии издания соответствующих указов Президента Российской Федерации по аналогии с актом, принятым в отношении гражданских служащих Аппарата Правительства, чем будут обеспечены закрепленные в законодательстве равные условия оплаты труда для равных категорий федеральных государственных гражданских служащих.

### Литература

*Белякова А.А., Богатырева И.В.* Оплата труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования. *Наука XXI века: актуальные направления развития.* 2019. № 1–1. С. 170-174.

*Волкова В.В.* О денежном содержании государственных гражданских служащих как одной из форм поощрения. *Современное право.* 2017. № 10. С. 68-71.

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

*Добробаба М.Б.* Проблемы административно-правового обеспечения мотивационного механизма государственно-служебной деятельности. Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правотворческой деятельности: материалы XIII Международной научно-практической конференции. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2020. С. 86-91.

*Добролюбова Е.И., Самоцветова А.М.* Современные приоритеты реформы системы материального стимулирования российских чиновников: ориентация на результат. *Среднерусский вестник общественных наук.* 2017. № 2. С. 179-194.

*Масленникова Е.В., Татаринова Л.Н.* Развитие системы материального стимулирования государственных гражданских служащих. *Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление.* 2018. № 5. С. 374-382.

*Никифорова Н.Н.* Новеллы законодательства о пенсионном обеспечении государственных гражданских служащих: критический анализ ряда положений. *Социальное и пенсионное право.* 2018. № 1. С. 38-43.

*Панова Е.А.* Оплата труда государственных гражданских служащих: проблемные зоны и направления совершенствования. *Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество).* 2015. № 1. С. 110-131.

*Прокошин М.С.* Проектные методы и логика прорывного развития финансовых правоотношений в системе государственной службы. *Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата.* 2018. № 3. С. 56-64.

*Украинцев В.Б., Лепетикова И.Ю., Васнева Е.В.* Система мотивации государственных гражданских служащих и пути ее совершенствования. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2021. № 1 (128). С. 23-26.

*Чекин М.А.* Оплата служебной деятельности государственных гражданских служащих России: история, практика, эксперименты. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.

*Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Татаринова Л.Н., Масленникова Е.В.* Практика и перспективы развития мер материального стимулирования государственных гражданских служащих: Монография. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

### References

*Belyakova A.A., Bogatyreva I.V.* Remuneration for civil servants in the Russian Federation: problems and ways of improvement. *Nauka XXI veka: aktualnyye napravleniya razvitiya*. 2019. No. 1-1. P. 170–174. In Russian

*Chekin M.A.* Renumeration for official activities conducted by civil servants in Russia. History, practice, experiments. Moscow: Izdatelskiy dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2014. In Russian

*Gurinovich A.G.* On the incompleteness of legal regulation of remuneration for certain categories of federal civil servants. Globalization and public law: materials of the International scientific-practical conference. Moscow, October 26, 2018. Moscow: RUDN, 2019. P. 15–22. In Russian

*Dobrobaba M.B.* Problems of administrative-legal provision of the motivational mechanism of civil service activity. Interaction between government, business and society in lawmaking activity: materials of the XIII International Scientific-Practical Conference. Saratov: Izdatelstvo “Saratovskiy istochnik”, 2020. P. 86-91. In Russian

*Dobrolyubova E.I., Samotsvetova A.M.* Current priorities of the reform of the incentive scheme for Russian officials: focus on the result. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. 2017. No. 2. P. 179-194. In Russian

*Maslennikova E.V., Tatarinova L.N.* The development of the system of material stimulation of civil servants. *Vestnik RUDN. Seriya: Gosudarstvennoye i munitsipalnoye upravleniye.* 2018. No. 5. P. 374-382.

*Nikiforova N.N.* Novelties in the legislation on civil servants’ retirement benefits: critical analysis of some provisions. *Sotsialnoye i pensionnoye pravo*. 2018. No. 1. P. 38-43. In Russian

*Panova E.A.* Remuneration of civil servants: the problem areas and directions for improvement. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21: Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo).* 2015. No. 1. P. 110-131. In Russian

*Prokoshin M.S.* Design methods and logic of breakthrough development of financial relations in the civil service. *Uchenyye trudy Rossiyskoy Akademii advokatury i notariata*. 2018. No. 3. P. 56-64. In Russian

*Ukraintsev V.B., Lepetikova I.Yu., Vasneva E.V.* System of motivation for state civil servants and ways of its improvement. *Nauka i obrazovaniye: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatelstvo; pravo i upravleniye*. 2021. No. 1 (128). P. 23-26. In Russian

*Volkova V.V.* On the monetary maintenance of civil servants as one of the forms of encouragement. *Sovremennoye pravo.* 2017. No. 10. P. 68–71. In Russian

*Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Aleksandrov O.V., Tatarinova L.N., Maslennikova E.V.* Practice and prospects for developing measures of material incentives for civil servants: Monograph. Moscow: Izdatelskiy dom “Delo” RANKhiGS, 2016. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-14-19

# Особенности построения систем и структур органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

**ТИГРАН АНТОНОВИЧ ЗАНКО,** **кандидат юридических наук, доцент, директор Научно-исследовательского центра государственной службы и управления Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ta.zanko@igsu.ru**

**Аннотация:** В статье проводится комплексный анализ нормативно-правовых основ и особенностей построения систем и структур исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации с систематизацией общерегиональных трендов и подходов, выявлением лучших практик, а также недостатков в институциональных основах региональной исполнительной власти. В процессе исследования выявлены: необоснованное разрастание типологии региональных органов исполнительной власти субъектов, существенная вариативность региональных систем исполнительной власти, разрозненное понимание сущности и роли в механизме государственного управления отдельных типов органов исполнительной власти. Отмечается, что действующее федеральное законодательство не создает предпосылок для создания унифицированных систем и структур региональных органов исполнительной власти, что, в свою очередь, приводит к усложнению управленческих процессов в рамках развивающейся единой системы публичной власти. В исследовании делается вывод о необходимости установления единых подходов к типологии органов исполнительной власти субъектов, стандартов их организации, возможности частичной проработки базового перечня региональных органов исполнительной власти.
**Ключевые слова:** исполнительная власть, регионы, правительство, административная реформа, публичная власть, инспекция, администрация

Статья поступила в редакцию 23 августа 2021 года.

*Занко Т.А.* Особенности построения систем и структур органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 14–19.

## FEATURES OF CONSTRUCTING SYSTEMS AND STRUCTURES FOR EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

**TIGRAN ANTONOVICH ZANKO,** **Candidate of Sci. (Law), Associate Professor, Director of the Research Center for Civil Service and Public Administration at the Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: a.zanko@igsu.ru**

**Abstract:** The article presents a comprehensive analysis of the regulatory framework and features of constructing systems and structures for executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation. It also examines the systematization of region-wide trends and approaches, identifying best practices, distortions, and drawbacks in the institutional framework of the regional executive authorities. In the course of the research, the author found an excessive spread of the typology of regional executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation, significant variability of regional systems of executive power, a disparate understanding of the essence and role of certain types of executive authorities in the mechanism of public administration. It is noted that the current federal legislation does not provide prerequisites for developing unified systems and structures of regional bodies of executive power, which, in turn, leads to the complication of management processes within the developing unified system of public administration. The author concludes that it is required to establish common approaches to the typology of executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation, the standards of their organization, as well as to develop a general list of regional executive powers.
**Keywords:** executive power, regions, government, administrative reform, public authority, inspection, administration

The article was received on August 23, 2021.

*Zanko T.A.* Features of constructing systems and structures for executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 14–19.

**Введение**

Одним из наиболее актуальных вопросов в государственном управлении является выстраивание эффективной, единой и целостной, отвечающей требованиям времени системы публичного управления. Для Российской Федерации с учетом различающихся объективных условий государственного управления в регионах этот вопрос стоит особенно остро. В настоящем исследовании поставлена задача проанализировать подходы к организации, правовому регулированию различных систем и структур исполнительных органов государственной власти субъектов.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не создает предпосылок для построения унифицированных систем и структур органов государственной власти (ОИВ) субъектов [Макосейчук, 2001]. Непосредственно вопросам организации системы ОИВ субъектов (как следует из ее наименования) посвящена ст. 17 № 184-ФЗ. Но по своему содержанию эта статья лишь поверхностно затрагивает вопросы системы, а именно – только два ее аспекта: во-первых, во главе региональной системы ОИВ стоит высший исполнительный орган; во-вторых, по предметам исключительного и совместного ведения Федерации и субъектов ФОИВ и ОИВ субъектов образуют единую систему [Андреева, 2013]. На этом «общие принципы» в части организации систем региональной исполнительной власти заканчиваются, открывая абсолютный «простор для творчества» с завидной регулярностью сменяющихся региональных управленческих команд.

Что касается структуры ОИВ субъекта, то на основании части 4 статьи 17 № 184-ФЗ она устанавливается высшим должностным лицом субъекта в соответствии с конституцией или уставом субъекта. Таким образом, складывается достаточно интересный правовой механизм: Конституция РФ отсылает в части рассматриваемого вопроса к Федеральному закону об общих принципах организации государственной власти, а уже Федеральный закон, не решая поставленной правовой задачи, еще понижает уровень правового регулирования до региональных конституционных / уставных актов [Нанба, Мещерякова, 2009].

Также важно обратить внимание и на другое обстоятельство: год принятия закона об общих принципах организации государственной власти в субъектах – 1999. Таким образом, федеральный закон, который был призван определить модели организации власти в регионах, в соответствии с которым принимаются региональные конституции и уставы, был принял через 6 (!) лет после принятия Конституции новой России. Указанную ситуацию также необходимо рассматривать в историческом контексте. Еще 6 августа 1990 года Б.Н. Ельцин в своем выступлении в Казани произнес фразу, которая в дальнейшем стала хрестоматийной: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить». Таким образом, на протяжении всего периода развития федеративных механизмов новой России отсутствовали правовые основы, обеспечивающие создание унифицированных, хотя бы частично, систем и структур ОИВ субъектов.

Возникает закономерный вопрос: почему удалось в 2004 году навести относительный порядок в федеральной исполнительной власти и создать трехзвенную систему, а в регионах продолжает существовать «лоскутное одеяло», которое перекраивается с каждым новым политическим циклом «в целях совершенствования организации исполнительной власти», а по сути – для принятия необходимых и удобных кадровых решений. Необоснованность многообразия систем и структур региональных ОИВ сказывается на эффективности взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, на скорости принятия и реализации решений в единой системе публичной власти. Таким образом, акценты и изменения, сделанные в обновленной Конституции в части совершенствования механизмов государственного управления, дают основание рассуждать о наличии политической воли по изменению сложившейся ситуации.

**Общие характеристики организации систем и структур исполнительной власти субъектов РФ**

Если рассматривать общие характеристики организации исполнительной власти в Российской Федерации, то можно отметить, что общее количество ОИВ субъектов составляет *2 600* органов (без учета региональных высших органов исполнительной власти и высших должностных лиц). Несложные расчеты позволяют установить, что среднее количество ОИВ в субъекте составляет *30,6*. При этом наиболее распространенными типами региональных органов исполнительной власти выступают министерства (894), департаменты (445), управления (303), комитеты (285), службы (74), агентства (73), инспекции (47). На основании этой статистики можно отметить, что региональные типологии значительно отличаются от федерального подхода, где еще в 2004 году было устранено видовое многообразие и создана трехзвенная система ФОИВ.

Но ситуация с видовым разнообразием ОИВ субъектов оказывается еще более острой. При формально-юридическом анализе актов установлено *55* (!) различных типов ОИВ субъектов в России (*11* – при максимально укрупненном подходе). И это не удивительно, так как только типов «представительств» – 17 различных наименований, а, например, модификаций «служб» – 4: «государственная служба», «республиканская служба», «региональная служба», «служба». В то же время встречаются типы органов власти, которые существуют буквально в единственном экземпляре.

Количественные значения видового разнообразия типов ОИВ в субъектах также значительно различаются и составляют *от 1 до 13*. Так, в Псковской области существует один тип ОИВ – комитеты, а всего действуют 20 различных комитетов. По два типа ОИВ субъектов действуют в Тамбовской области (управления и комитеты); Ямало-Ненецком автономном округе (департаменты и службы); Ульяновской области (министерства и агентства). В то же время нормативными актами Республики Татарстан предусматривается 13 типов региональных ОИВ.

Среднее количество типов ОИВ в регионах России составляет примерно 5. Из 85 субъектов среднее или меньшее количество (5 и менее) типов ОИВ приходится на 57 субъектов. Но в каждом конкретном случае набор типов ОИВ будет различным.

В подавляющем большинстве субъектов (64) система исполнительной власти закрепляется в специальных законодательных актах. В то же время остаются субъекты, в которых специальный законодательный акт о системе не принят, а вопросы системы ОИВ частично регулируются уставом региона – либо вовсе упоминание вопросов системы носит крайне формальный характер. Но важно отметить, что не всегда наличие региональных законов о системе всецело решает поставленные вопросы. К сожалению, многие из таких законов носят рамочный характер. Например, Закон Хабаровского края от 27 апреля 2005 года № 272 «О системе исполнительных органов государственной власти Хабаровского края» содержит только 2 статьи. Налицо максимально формальный подход к установлению системы ОИВ, без законодательной проработки механизмов ее функционирования.

**Особенности статуса отдельных типов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

В регионах Российской Федерации действуют различные модели организации высших органов исполнительной власти: когда высшее должностное лицо одновременно является главой высшего органа исполнительной власти либо вводится отдельная должность председателя правительства; модели с объединенной администрацией главы и правительства и модели, когда эти функции осуществляют различные органы, и др. [Собянин, 2006]. В данном разделе исследования последовательно будут рассмотрены особенности правового статуса различных типов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Администрации и аппараты высшего должностного лица и правительства.** В случае использования понятия «администрация» в отношении субъектов Российской Федерации может возникать его двоякое понимание, так как в ряде регионов администрация является высшим постоянно действующим органом исполнительной власти (например, Псковская область, Костромская область и др.), при этом в большинстве регионов администрация является органом, обеспечивающим деятельность главы субъекта и правительства.

Однако не во всех субъектах администрации и аппараты, осуществляющие обеспечительные функции, являются органами исполнительной власти (например, Новосибирская область, Ставропольский край). Аналогичный подход применяется и на федеральном уровне, где Администрация Президента Российской Федерации и Аппарат Правительства Российской Федерации не являются федеральными органами исполнительной власти, а являются государственными органами и, соответственно, не включаются в систему и структуру ФОИВ. Такой подход является более оправданным, и субъектам Российской Федерации при совершенствовании своих систем ОИВ целесообразно обратить внимание на это обстоятельство.

**Управление делами.** Управление делами обычно выступает в качестве органа власти, осуществляющего финансовое, материально-техническое, хозяйственное, транспортное, социально-бытовое обеспечение деятельности главы региона, правительства, а также иных органов власти. Всего такие структуры созданы в 22 субъектах Российской Федерации. Вопрос заключается в том, что в некоторых регионах управление делами выступает в качестве отдельного особенного типа органа власти (например, Сахалинская область, Красноярский край, Иркутская область).

**Министерства, департаменты, комитеты и управления.** Подавляющее большинство региональных ОИВ создано в форме **министерств** – 894 министерства, что составляет 34 % от общего количества органов власти в субъектах. «Министерская» система действует в 58 субъектах Российской Федерации. Количество министерств в регионах варьируется от 10 (Республика Алтай) до 21 (Республика Дагестан и др.). Обеспечению единообразного понимания типового функционала министерств в регионах способствовала административная реформа 2004 года, в рамках которой был принят Указ Президента № 314, урегулировавший вопросы трехзвенной системы ФОИВ.

При этом анализ нормативных правовых актов субъектов по вопросам установления статуса министерств показал, что на них потенциально «по умолчанию» может возлагаться весь спектр функций – как типичных для федеральных министерств, так и характерных для других типов органов власти. В региональных актах встречаются и «самобытные» характеристики министерств, связанные с определением перспективных направлений развития соответствующих отраслей (Забайкальский край), осуществлением отраслевого управления процессами экономического и социального развития (Республика Башкортостан), нормативно-правового регулирования в *наиболее важных* сферах деятельности (Мурманская область), созданием экономических, организацион-

ных и правовых условий для *нормального* функционирования предприятий, учреждений и организаций (Республика Северная Осетия – Алания).

Следующим типом ОИВ по распространенности после министерств выступают **департаменты**, которых насчитывается 451. Количество департаментов в регионах варьируется от 2 (Якутия) до 28 (Москва). Анализ типового функционала департаментов показывает, что они в целом осуществляют аналогичные региональным министерствам функции. Однако министерства и департаменты в системе ОИВ региона не всегда являются взаимоисключающими типами органов власти. Одновременно два типа органа власти встречаются в 14 субъектах Российской Федерации. При этом в подавляющем большинстве случаев законодательно не устанавливается разница между этими двумя типами органов власти, действующих в рамках одного региона.

**Комитеты** в качестве региональных ОИВ встречаются трех подвидов: комитеты, государственные комитеты, комитеты при Правительстве. Общее количество комитетов составляет 323, причем именно государственных комитетов из них – 31, а комитетов при Правительстве – 7. Понятийную разницу между этими типами органов власти установить не представляется возможным. Причина, скорее всего, кроется в особенностях наименования, чем в сущностном различии. Количество комитетов в регионах варьируется от 1 до 37 (Ленинградская область).

В ряде субъектов (например, Ленинградская область) комитеты выступают в качестве основного типа органов исполнительной власти, в таком случае их функционал становится весьма близким к министерствам и департаментам. В тех же регионах, где комитеты являются не основным типом органов власти, обычно делается акцент на межотраслевом характере их деятельности и выполнении специализированных функций (например, Республика Дагестан). Одним из ярких примеров принципиально разных подходов к определению типового функционала комитетов выступают два близко расположенных субъекта – Москва и Московская область. В первом случае комитеты – органы отраслевого управления, во втором – межотраслевого.

**Управления** в качестве типа региональных ОИВ упоминаются в нормативных правовых актах в трех различных видах: управления, государственные управления и главные управления. Наиболее распространены управления – их количество составляет 303; главных управлений – 58. Количество управлений в регионах варьируется от 1 до 25 (Липецкая область).

Анализ региональных НПА указывает на то, что управления могут выступать в качестве основного ОИВ в субъекте. Такого подхода придерживаются, например, в Липецкой и Тамбовской областях. В таком случае функционал управлений не отличается от функционала министерств либо департаментов.

Если рассматривать специфические функции управлений как типа ОИВ, то обычно они наделяются функциями по реализации государственной политики, осуществлению исполнительно-распорядительной и правоприменительной деятельности в установленной сфере деятельности. Таким образом, типовой специфический функционал управлений весьма приближен к функционалу агентств.

Интересен подход Алтайского края к построению структуры ОИВ: при наличии министерств, которые могут осуществлять выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование, а также инспекций, которые выполняют функции по контролю и надзору, указывается, что управления могут также выполнять весь указанный выше функционал. Это очередная иллюстрация избыточного размытия и дублирования полномочий, а также достаточно условного различия между типами ОИВ.

Несмотря на наличие в федеральной системе ОИВ такого типа, как **агентства**, они не сильно распространены среди региональных ОИВ. Более того, как уже было отмечено выше, многие другие органы исполнительной власти, «скрывающиеся» под наименованием «комитетов», «управлений» и др., по сути, выполняют функционал агентств. Всего агентств 78, причем незначительная часть из них (5) имеет наименование «республиканских агентств» (Республика Бурятия, Республика Татарстан). Количество агентств варьируется от 1 до 12 (Красноярский край).

Основной функционал региональных агентств схож с федеральным подходом: оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, правоприменение. Хотя встречаются и регионы, в которых агентства принимают на себя «министерские» функции, как это сделано, например, в Камчатском крае.

**Службы и инспекции.** В субъектах Российской Федерации встречаются различные варианты наименования служб и инспекций: «государственная служба» (6), «республиканская служба» (7), «региональная служба» (9), «служба» (74), а также «государственная инспекция» (74), «главная инспекция» (1), «инспекция» (47). Таким образом, общее количество органов, созданных в различных формах вариаций служб и инспекций, составляет 218.

Службы и инспекции выполняют в системе регионального управления в целом схожие контрольно-надзорные функции, хотя встречаются и «мультифункциональные» случаи данных типов органов власти (например, службы Ивановской области могут осуществлять нормативно-правовое регулирование). При этом зачастую в субъектах Российской Федерации одновременно создаются несколько подтипов служб и инспекций. Например, в Калмыкии одновременно действуют республиканская служба, региональная служба, служба и инспекция; схожее многообразие подтипов контрольно-надзорных органов встречается в Забайкальском крае. Причем в 23 субъектах

федерации, наоборот, не создано ни одного органа власти в форме служб либо инспекций: очевидно, что контрольно-надзорные функции в таких субъектах возложены на другие типы региональных ОИВ.

**Представительства субъектов.** Одна из самых больших вариаций в типологии региональных ОИВ наблюдается в подвидах представительств субъектов. При формальном анализе можно выявить 17 различных комбинаций наименований и подходов к их позиционированию: существуют полномочные, постоянные, торгово-экономические представительства, представительства (регионального) Правительства, представительства (региональной) Администрации… при Президенте, при Правительстве, при Президенте и Правительстве, в органах государственной власти, при федеральных органах государственной власти, в Москве, в другом регионе, при главе другого региона, по федеральному округу, в иностранном государстве. Таким образом, условно все представительства можно разделить на несколько групп: представляющие интересы региона в федеральных структурах, в другом субъекте, в иностранном государстве.

Важно отметить, что анализ законодательных основ функционирования первой группы представительств показывает, что вне зависимости от наименования (например, в наименовании указан только Президент) они обычно представляют интересы субъекта в целом в федеральных органах государственной власти. Поэтому в случае проведения унификации целесообразно наименование формулировать по следующей формуле: «представительство + наименование субъекта + при федеральных органах государственной власти».

Общее количество различных представительств субъектов составляет 58. Важно отметить, что в данном случае подсчет ведется именно тех представительств, которые созданы в форме органов исполнительной власти субъектов. Однако в таком случае возникает вопрос: какие государственно-властные функции осуществляют эти органы власти? По содержанию своей деятельности они в основном выполняют обеспечительные функции технического характера, связанные с взаимодействием с федеральными структурами. Именно в связи с этим многие субъекты приняли решение о преобразовании представительств в государственные органы (Омская область), в учреждения (Алтайский край, Краснодарский край, Тульская область и др.); таким образом, в 47 субъектах представительства в форме органов исполнительной власти не были созданы вовсе.

Редко, но все же встречается в регионах такой тип ОИВ, как **комиссия** (2) или региональная комиссия (7). Комиссии как тип ОИВ обычно осуществляют функции, связанные с государственным регулированием цен и тарифов в установленной сфере деятельности, хотя зачастую их функционал выполняют службы (Калининградская область), управления (Алтайский край), комитеты (Саратовская область), департаменты (Воронежская область). В условиях унификации типологии целесообразно все же возлагать указанный специализированный функционал на службы.

Особенности многоуровневой организации публичной власти внутри самих регионов иногда приводят к организации в них **территориальных органов исполнительной власти субъектов**, которые сами являются отдельными типами ОИВ. В форме территориальных органов создаются **администрации районов** (Санкт-Петербург), **управы районов** и **префектуры** (Москва), **администрации округов** (Свердловская область, Иркутская область), **администрация особой экономической зоны** (Магаданская область).

**Перспективы совершенствования правовых основ систем и структур органов исполнительной власти субъектов РФ**

Очевидно, что невозможно выстроить сбалансированную и единую систему публичной власти по отдельности, проводя эту работу независимо в каждом регионе [Елканова, 2005]. Должен быть дан импульс из федерального центра. В условиях федеративного государства, где каждый регион обладает определенным объемом собственных полномочий, особую роль должен сыграть Государственный совет, который создавался с целью обеспечения условий для согласованного взаимодействия и функционирования единой системы публичной власти. Государственный совет должен быть площадкой, где в результате совместной работы субъектов, учитывая исторические, национальные, социально-экономические аспекты, сложившиеся лучшие практики управления и организации власти в регионах, будут созданы правовые и организационные механизмы, направленные на гармонизацию и укрепление всего аппарата управления государством, совершенствование и унификацию федерального инструментария выстраивания систем и структур региональных ОИВ.

Совершенствование организационно-правовых основ функционирования систем и структур региональных ОИВ можно вести по двум взаимосвязанным магистральным направлениям: правовому и методическому, при политическом определении баланса закрепления предлагаемых механизмов в нормах права либо в качестве рекомендаций. Таким образом, приведенные ниже практические подходы могут быть включены как в существующий базовый федеральный закон, регулирующий общие принципы организации исполнительной власти в субъектах, так и в принципиально новый акт, посвященный созданию единой системы публичной власти, а равно и в методические рекомендации по вопросам выстраивания региональных систем и структур ОИВ.

Прежде всего на федеральном уровне необходимо закрепить общий подход к региональной типологии ОИВ. Так, в качестве типов региональных ОИВ могут выступать: администрации / аппараты, министерства / департаменты, службы / инспекции и агент-

ства (с типовыми полномочиями, свойственными федеральным структурам).

Следующий аспект заключается в проработке вопроса базового перечня региональных ОИВ, которые будут учреждаться единообразно во всех регионах. С одной стороны, за основу можно принять перечень сфер деятельности, перечисленных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 1766, с другой – указанное Постановление не затрагивает такие значимые сферы, как цифровое развитие, промышленность и торговля, энергетика, управление государственным имуществом, государственные закупки и ряд других.

При высших должностных лицах субъектов РФ должны создаваться комиссии по оптимизации деятельности органов исполнительной власти, в функционал которых будет входить рассмотрение организационно-правовых вопросов функционирования ОИВ субъекта.

С точки зрения развития регионального законодательства необходимо повсеместное принятие комплексных актов по вопросам организации системы исполнительной власти в субъектах. Также целесообразно внедрение практики, при которой будет приниматься базовый подзаконный нормативный акт, регулирующий вопросы организации исполнительной власти в каждом конкретном регионе, в приложениях которого будут урегулированы вопросы: структуры ОИВ вместе с перечнем, наименованиями и сокращенными наименованиями ОИВ; нормирования численности и формирования организационно-штатной структуры в органах власти; распределения сфер ответственности и курируемых вопросов между заместителями высшего должностного лица субъекта.

Большое значение приобретает разработка, принятие и внедрение в субъектах Российской Федерации унифицированных схем примерных организационно-штатных структур с учетом норм управляемости, штатной численности для исполнения обеспечивающих функций, типовых форм положений о структурных подразделениях ОИВ. Более того, с учетом потенциала по унификации структуры в качестве рекомендательных на федеральном уровне могут быть разработаны и переданы в регионы типовые положения об органах исполнительной власти.

## Заключение

Необходимо учитывать, что наряду с возможностями унификации решение внутриорганизационных вопросов ОИВ должно происходить дифференцированно, исходя стоящих перед каждым конкретным органом задач, целей, осуществляемых полномочий, сложности функции, с учетом структурных и отраслевых особенностей. В каждом случае создания, оптимизации, реорганизации управленческих структур необходимо учитывать вопросы нормирования, применять математико-статистические методы, за счет механизмов комиссионного рассмотрения не допускать проявлений субъективизма, возникновения избыточных, не свойственных, дублирующих функций [Булетова, Золотько, 2020].

Разобщенность и необоснованное разнообразие, положенные в основу организации единой системы публичной власти, недопустимы и бесперспективны, не отражают реального положения вещей – поскольку в регионах Российской Федерации все же больше сходств, чем различий.

### Литература

*Андреева Л.А.* Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации: система и структура. *Вопросы современной юриспруденции.* 2013. № 25. С. 34–39.

*Булетова Н.Е., Золотько Т.А.* К вопросу оценки эффективности работы органов исполнительной власти по достижению национальных целей развития. *Russian Journal of Economics and Law.* 2020. № 4. С. 733–748.

*Елканова А.З.* Взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти Российской Федерации. *Вестник РУДН. Серия: Юридические науки.* 2005. № 1. С. 42–50.

*Макосейчук Т.М.* Роль Закона об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации в создании системы органов исполнительной власти. *Правоведение.* 2001. № 6. С. 31.

*Нанба С.Б., Мещерякова М.А.* Развитие законодательства об органах исполнительной власти в субъектах Федерации. *Государственная служба.* 2009. № 2. С. 86–90.

*Собянин С.С.* Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы. *Журнал российского права.* 2006. № 10. С. 3–17.

### References

*Andreeva L.A.* Executive authorities of the constituent entity of the Russian Federation: system and structure. *Voprosy sovremennoy yurisprudentsii*. 2013. No. 25. P. 34–39. In Russian

*Buletova N.E., Zolotko T.A*. On assessing the efficiency of executive authorities in achieving the national development goals. *Russian Journal of Economics and Law*. 2020. No. 4. P. 733–748. In Russian

*Elkanova A.Z*. Interaction of federal and regional executive authorities in the Russian Federation. *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskiye nauki*. 2005. No. 1. P. 42–50. In Russian

*Makoseichuk T.M*. The role of the law on the general principles of organizing legislative and executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation in creating a system of executive power. *Pravovedeniye*. 2001. No. 6. P. 31. In Russian

*Nanba S.B., Meshcheryakova M.A*. The development of legislation on executive authorities in the constituent entities of the Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2009. No. 2. P. 86–90. In Russian

*Sobyanin S.S.* Higher executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation in the context of the administrative reform. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2006. No. 10. P. 3–17. In Russian

ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-20-28

# АЛГОРИТМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ АНАЛИЗА СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ (MAAD)

**ЛЕМИ ГОДФРУА,** преподаватель Исследовательской группы в области права, экономики и управления (GREDEG) Университет Лазурного берега (Avenue Doyen Louis Trotabas, 06000 Nice, Франция). E-mail: lemy.godefroy@yahoo.fr

**Аннотация:** Статья посвящена внедрению цифровизации в процессы правосудия и затрагивает вопросы обработки данных для судебных решений по административным и гражданским спорам, касающимся компенсации за телесные повреждения. Целью внедрения алгоритмов была попытка разработать ориентировочные критерии и способы определения размеров компенсации за телесные повреждения. Отмечается, что новые правила были встречены профессиональным сообществом неоднозначно. Так, делегации юристов из стран G7 выразили озабоченность по поводу будущего правосудия, причиной их беспокойства стала возможность исключения состязательной дискуссии из судопроизводства в случае использования искусственного интеллекта. В этом контексте регулирование алгоритмов, используемых в сфере правосудия, обозначенных термином «алгоритмические режимы анализа судебных решений» (MAAD), кажется приоритетом для сохранения демократии и верховенства закона. Автор делает вывод, что MAAD будут способствовать большей открытости судьи как в отношении истцов, так и самого судебного учреждения, а также – «согласованности» прецедентного права, делая его доступным для чтения судьями. Подчеркивается, что алгоритмизация – это форма цифровой судебной коллегиальности, а не стандартизации судебного мышления.

**Благодарность:** Данная статья выполнена в рамках исследовательского доклада, проведенного в рамках Миссии по изучению права и справедливости. См.: L. Godefroy, F. Lebaron, J. Levy-Vehel. Comment le numérique transforme le droit et la justice par de nouveaux usages et un bouleversement de la prise de décision. Anticiper les évolutions pour les accompagner et les maîtriser. http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/comment-le-numerique-transforme-le-droit-et-la-justice-par-de-nouveaux-usages-et-un-bouleversement-de-la-prise-de-decision-anticiper-les-evolutions-pour-les-accompagner-et-les-maitriser/ 5 juillet 2019.

**Ключевые слова:** легтех, право и искусственный интеллект, алгоритмические режимы анализа судебных решений (MAAD)

Статья поступила в редакцию 28 декабря 2020 года.

*Годфруа Л.* Алгоритмические модели анализа судебных решений. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 20–28.

## ALGORITHMIC MODELS FOR ANALYZING JUDICIAL DECISIONS (MAAD)

**LÊMY GODEFROY,** Lecturer at the Research Group in Law, Economics and Management (GREDEG) University of Cote d'Azur (Avenue Doyen Louis Trotabas, 06000 Nice, France). E-mail: lemy.godefroy@yahoo.fr

**Abstract:** The article examines the introduction of digitalization into justice processes and the processing of judicial decisions in administrative and civil personal injury compensation disputes. The purpose of the implementation of the algorithms was an attempt to develop indicative criteria and ways to determine the amount of compensation for bodily injury. It is noted that the new rules were met ambiguously by the professional community. For example, delegations of lawyers from G7 countries expressed concerns about the future of justice. The reason for their discontent was the possibility of excluding adversarial discussion from judicial proceedings if artificial intelligence was used. In this context, the regulation of algorithms used in the justice sector, designated by the term "algorithmic models of judicial decision analysis" (MAAD) seems to be a priority for the preservation of democracy and the rule of law. The author believes that MAAD will promote greater openness of the judge, both to the plaintiffs and to the judicial institution, as well as – "coherence" of the case law, making it available for judges to examine. It is emphasized that the introduction of such algorithms is a form of digital judicial collegiality, not the standardization of judicial thinking.

**Acknowledgments:** This article is part of a research report conducted by the Mission to Study Law and Justice. See L. Godefroy, F. Lebaron, J. Levy-Vehel. How digital is transforming law and justice through new approach and revolution in decision-making. Anticipate changes to support and control them. http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/comment-le-numerique-transforme-le-droit-et-la-justice-par-de-nouveaux-usages-et-un-bouleversement-de-la-prise-de-decision-anticiper-les-evolutions-pour-les-accompagner-et-les-maitriser/ July 5, 2019.

**Keywords:** legtech, law and artificial intelligence, algorithmic models for analyzing judicial decisions (MAAD)

The article was received on December 28, 2020.

*Godefroy L.* Algorithmic models for analyzing judicial decisions (MAAD). *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 20–28.

**Введение**

27 марта 2020 года был принят декрет правительства Франции об организации обработки данных по судебным актам, вынесенным в апелляционном порядке в период с 1 января 2017 года по 31 декабря 2019 года административными судами и гражданскими коллегиями судебных инстанций по спорам, связанным с возмещением вреда здоровью. Среди целей декрета – разработка ориентировочной справочной основы для выплаты компенсации за причинение телесных повреждений, информирование сторон и оказание помощи в оценке размера компенсации, на которую имеют право потерпевшие, чтобы содействовать мирному урегулированию споров и обеспечить новый источник документации для судей, призванных выносить решения по искам о компенсации за причиненные телесные повреждения[1]. Менее чем за год до этого, в апреле 2019 года, правительство Эстонии объявило, что споры на сумму менее 7 000 евро теперь будут решаться с помощью алгоритма.

12 июля 2019[2] года делегации адвокатов из государств «большой семерки», главы которых собрались в Биаррице 24–27 августа 2019 года, выразили свою озабоченность по поводу будущего правосудия. По мнению председателя Национального совета коллегий адвокатов (CNB) г-жи Фераль-Шуль, «искусственный интеллект не учитывает контекст судебного процесса. Более того, в нем отсутствуют состязательные дебаты. Это вызывает тревогу. Добавьте к этому, что алгоритмы принадлежат частным операторам, цель которых состоит не только в обслуживании граждан»[3].

**Алгоритмы, положенные в основу MAAD**

В этом контексте регулирование алгоритмов, используемых в области правосудия, которые мы будем называть алгоритмическими моделями для анализа судебных решений (de Modes algorithmiques d'analyse des décisions de justice – MAAD), является приоритетным с точки зрения сохранения демократии и верховенства права. В целях противодействия опасности приватизации системы правосудия частными юридическими технологиями Закон о программировании на 2018 – 2022 годы и реформировании системы правосудия от 18 февраля 2019 года запрещает, чтобы судебные решения основывались исключительно на алгоритмах, не указывая при этом долю их участия. Эта мера представляет собой первый «кирпичик» в построении правовой базы для использования алгоритмов в области правосудия. Кроме того, особо важную роль приобретает государственное управление алгоритмами поддержки принятия решений. Необходимо создать независимый механизм контроля алгоритмов, а также оценки и мониторинга воздействия этих инструментов на судебную систему.

На сегодняшний день в MAAD используются два типа алгоритмов:

– необучаемые алгоритмы, реализующие набор спецификаций, предопределенных разработчиком. Это касается статистических алгоритмов. Они опираются на массивы данных, извлекают из совокупности решений те, которые включают в себя определенные Ключевые слова, и призваны оценить среднюю сумму выплаченной компенсации, упомянуть юрисдикцию, которая устанавливает наибольший ущерб, а также помочь юридическому исследованию с использованием ключевых слов. В эту категорию также попадают экспертные системы. Как правило, они состоят из многокритериальных методов, основанных на правилах кодирования, предопределенных разработчиком. Примером таких алгоритмов является PilotePC [Piwnica, 2013, 12; Bardout, 2015, 479; Méthodes... 2015, 286][4], который конвертирует юридические критерии оценки суммы компенсационного пособия в серию математических расчетов [Bardout, Loryhios, 2013, 693];

– обучающиеся алгоритмы, которые умеют «запоминать, адаптировать, обобщать» [Reigeluth, 2016. P. 112–123]. Данные модели не просто выполняют процедуру, написанную проектировщиком в коде. Используя методы обучения, они строят модели[5], применимые к будущим конфликтным ситуациям для определения возможных решений.

Таким образом, MAAD не «предсказывают» решения. Предсказание означает заранее «рассказать, что произойдет», оно связано с понятием уверенности. В решении суда нет уверенности, его невозможно предсказать: человеческая деятельность по отправлению правосудия по своей природе непредсказуема.

В то же время благодаря более глубокому знанию тенденций в судебной практике MAAD могут предложить варианты решений и способствовать

1 Décret n° 2020-356 du 27 mars 2020 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé "DataJust", JORF n°0077 du 29 mars 2020, texte n°2. (Декрет № 2020-356 от 27 марта 2020 года о создании автоматизированной обработки персональных данных под названием DataJust, JORF № 0077 от 29 марта 2020 года, текст № 2).

2 В течение шести месяцев адвокатские организации из Франции, Германии, Японии, США, Великобритании, Италии и Канады встречались для выработки совместных предложений по вопросам правосудия.

3 См.: Des Courieres. Les avocats sous la menace des algorithmes. http://www.lavie.fr/actualite/societe/les-avocats-sous-la-menace-des-algorithmes-18-07-2019-99401_7.php 18 juillet 2019.

4 Авторы идеи – два сотрудника суда Тулузы (Жан-Клод Бардоу, вице-президент суда первой инстанции Тулузы, и советник Сильви Труш) и два адвоката (Изабель Лортхиос и Натали Дюпон).

5 Rapport de synthèse. France intelligence artificielle. https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000247.pdf

урегулированию споров. Для судьи, ответственного за решение спора, MAAD являются подспорьем в принятии решений. В перспективе мирного урегулирования (примирение, медиация, процедуры посредничества) они являются предварительным этапом обсуждения, основой переговоров и определением стратегии. Они оказывают методологическую помощь специалистам по правовым и судебным вопросам. Их результаты могут быть сопоставлены с выводами экспертного заключения или с одним из элементов юридической консультации.

**Сущность и функции MAAD**

Однако если, как видим, польза от MAAD значительна, то необходимо вести просветительскую работу и развивать доверие к ним со стороны пользователей. Поэтому важно рассматривать MAAD с точки зрения их сущности (I) и функций (II).

***I. Сущность MAAD***

MAAD – это инструменты [Loevinger, 1971. P. 3; Kort, 1957. P. 1; Nagel, 1960. P. 8], некогнитивные технические [Simondon, 1989] (A) и чисто математические (B) объекты.

*А. Некогнитивные технические объекты*

MAAD были созданы человеком для анализа содержания и моделирования ситуаций с учетом наиболее существенных параметров, которые возникают при принятии судебных решений. Используются различные пути программирования. Например, обстоятельства имеют различное значение при принятии решения, сумма этих значений соответствует весу решающих факторов в споре. Как только этот вес превысит контрольное пороговое значение, скорее всего, будет принято одно решение, когда вес ниже – иное. Другой метод заключается в поляризации основных фактов и связывании их с самым распространенным результатом, чтобы в будущем при наличии таких же фактов MAAD выдавал определенный результат [Lawlor, 1963. P. 337].

MAAD не рассуждают сами. Они дают результат, который зависит исключительно от выбора человеком правовых и внеправовых параметров в соответствии с их влиянием на решение. Другими словами, алгоритмические результаты отражают наименьший общий знаменатель группы схожих решений.

Таким образом, MAAD демонстрируют тенденции, которые не зависят от конкретных обстоятельств каждого случая. Они предоставляют информацию о судебной практике, а не решение «под ключ». Только человек способен принять решение [Jouen, Puigelier, Tijus, 2017. P. 97]. Это требует анализа возможных последствий решения правовой проблемы в конкретном контексте и оценки соответствия этих последствий заранее установленным правовым и внеправовым требованиям. Такие последовательные и телеологические подходы структурируют процесс принятия решений[6]. В этом процессе MAAD являются вспомогательным инструментом. Они не предназначены ни для того, чтобы заменить свободу воли судьи, ни для того, чтобы обойтись без судьи, не говоря уже о том, чтобы лишить судью власти принимать решения. Они не автоматизируют процесс принятия решений. Они обеспечивают принятие обоснованного решения. Они не имеют прогностической[7] или даже нормативной функции, могут выполнять только индикативную функцию.

Более того, представление алгоритмических результатов придаст им индикативный и информативный характер (например, если они представлены в виде распределений вероятностей, а не в виде среднего значения). Отображение среднего значения побудило бы судью просто отложить данный показатель, в то время как распределение вероятностей требует оценки и толкования.

MAAD являются некогнитивными техническими, чисто математическими объектами.

*Б. Математические технические объекты*

MAAD шифруют, сравнивают, считают, измеряют количество повторов для подсчета корреляций. Они основываются на методах машинного обучения. В области права и правосудия в основном применяется метод «обучения с учителем». Разработчик отбирает примеры входящих и исходящих наборов данных. Затем на основе изучения исходных данных и соответствующих им результатов алгоритм строит обобщающие модели. В результате надежность MAAD зависит от достаточно большого числа аналогичных решений, тогда результаты могут наиболее точно отражать судебную практику. Использование MAAD нецелесообразно, когда данные слишком неоднородны и изменчивы. Следовательно, MAAD не охватывает случаи, которые в силу своей правовой уникальности требуют индивидуального подхода [Garapon, Perdriolle, Bernabe, Kadri, 2013].

В праве каждое дело уникально потому, что оно является сложным или специфическим с юридической точки зрения. Юридическая сложность характеризуется неточностью, неясностью, неполнотой правовых норм или одновременным применением нескольких норм. «Судья должен сказать больше, чем предполагают одни только правила. <...> Он может использовать свои нормативные полномочия,

6 В сложных случаях процесс принятия решения предусматривает последовательное выполнение пяти операций: юридическая квалификация фактов и определение подходящего правила, первое восприятие возможных решений и представление причин, на которых они основаны, проверка условий их выполнения (имеющихся правовых инструментов), оценка их возможных последствий с учетом контекста и обстоятельств, вынесение решения.

7 См. классификацию алгоритмов, предложенную *Florence G'Sell*. Predictive justice? Law and big data. How information analytics will change the law. *Colloque international Paris*. 17 et 18 mars 2017.

чтобы решить стоящее перед ним трудное дело»[8]. Правовая специфика направлена на споры, которые заслуживают тщательного рассмотрения ввиду их новизны, актуальности правовой проблемы или фактов неопределенного правового характера. Судья разъясняет порядок применения правил, которые до сих пор применялись лишь в редких случаях или не применялись вообще (или в рамках нетипичных для того или иного дела фактов).

Такой качественный судебный процесс не подпадает под юрисдикцию MAAD. В этом отличие от количественных судебных разбирательств, которые характеризуются повторяющимися проблемами и стабильными решениями, соответствующими математической природе MAAD.

Таким образом, область применения MAAD – это сфера судебных разбирательств, где моделирование может осуществляться на основе известных, идентифицируемых, воспроизводимых и поддающихся количественной оценке фактических критериев. «Методы поддержки принятия решений <...> возможны в типичных, возобновляемых ситуациях, когда общие процедуры оптимизации подходят для многих случаев...» [Saint Sernin, Paris, 1989. P. 37]. Например, оценить экономический ущерб, связанный с внезапным прекращением коммерческих отношений, когда размер ущерба зависит от продолжительности отношений, оборота или маржи, подсчитать размер алиментов и компенсационных выплат в семейных судебных разбирательствах, рассчитать компенсацию за расторжение трудовых договоров и др. Судебный процесс о возмещении ущерба также осуществляется с помощью MAAD.

Будучи математическим объектом, MAAD должны давать некоторые гарантии. Прежде всего, алгоритмический результат должен быть точным или по крайней мере соответствовать заявленному разработчиком уровню точности. Это требование к коэффициенту ошибки дает представление о качестве MAAD. В этом отношении алгоритму «обучения с учителем» нужно меньшее количество примеров, чем чисто статистическим методам или алгоритму «обучения без учителя». Ограниченный объем данных не является препятствием для надежных прогнозов.

MAAD должны быть прозрачными. Этой цели препятствуют технические (черный ящик кода) и экономические (защита коммерческой тайны) факторы. Самые надежные системы машинного обучения часто непрозрачны. Они имеют цель «снабдить алгоритм примерами, на которых он будет основывать [свои] вычисления без четкого понимания соответствующих правил»[9]. Разработчик знает, что такое «входные и выходные данные», однако не может объяснить, что происходит между ними. В результате путь, который привел к тому или иному конкретному решению, остается неизвестным. Учитывая этические трудности, присущие этим технологиям, открытие «черных ящиков» искусственного интеллекта имеет демократический смысл.

Закон признает право отдельных лиц на получение разъяснений, однако объем этого права пока неясен. Например, в Общем регламенте по защите данных предусмотрено право на получение информации об использовании MAAD и его операционной логике. Закон от 20 июня 2018 года, который дополняет Закон о защите данных от 6 января 1978 года, устанавливает обязательное индивидуальное разъяснение. Любое заинтересованное лицо должно иметь возможность получить подробные и понятные объяснения о том, как алгоритм действовал в его случае.

Более того, само понятие объяснимости неопределенно. Принято считать, что система искусственного интеллекта поддается объяснению, когда человек может понять ее функционирование и ее математическую модель. Эта концепция объяснимости ограничила бы действия, практически осуществляемые MAAD. Под это определение могут подпасть только те технические операции, которые могут быть легко объяснены. При использовании самых сложных алгоритмов обучения часто «невозможно связать значения или характеристики с результатом решения, особенно в случае нелинейных или взаимодействующих моделей… Высокое значение переменной может привести к тому или иному решению, в зависимости от значения, принятого другой неопознаваемой переменной или сложной комбинацией других переменных» [Besse, Castets-Renard, Garivier, 2017]. Тем не менее эта сложность необходима для моделирования решений, принимаемых судьями, которые сами по себе опираются на нелинейные рассуждения.

Однако отсутствие объяснимости привело бы к отсутствию ответственности со стороны проектировщика, который бы просто ссылался на непрозрачность MAAD[10]. Кроме того, алгоритмические результаты должны быть обоснованы, чтобы в случае необходимости можно было их оспорить. Поэтому необходимо «воссоздать уместность траекторий <...>, если человек хочет иметь возможность придать результату юридическую силу» [Poinas, 2019. P. 118].

8 http://www.laviedesidees.fr/Ronald-Dworkin-ou-le-roman-du-droit.html

9 Interview de C. Mathieu, titulaire de la chaire annuelle d'Informatique et sciences numériques du Collège de France. *Le Figaro*. 29 novembre 2017.

10 CERNA collectif. Éthique de la recherche en apprentissage machine. Rapport de recherche. Allistène, 2017. https://hal.inria.fr/hal-01643281/document: «Исследователь должен подвергнуть сомнению неинтерпретируемость или необъяснимость действий обучающейся компьютерной системы. Компромисс между производительностью и объяснимостью должен оцениваться при использовании алгоритма и должен быть объяснен в инструкции для разработчика и пользователя».

Поэтому для обеспечения эффективности объяснимость должна касаться не только алгоритмической формулы, но и способа обучения, то есть методов выбора данных или методик проверки достоверности результатов [Besse, Castets-Renard, Garivier, 2017]. В первую очередь объяснимость должна выражаться в требовании обоснованности [Heffner, 2017]. Должен быть понятен именно алгоритмический результат, а не сам алгоритм. Изучение входящих и исходящих данных позволит связать переменные друг с другом и определить их влияние на результат. С помощью определения количественной оценки влияния каждого критерия и комбинации критериев на результаты, а также через выявление наиболее важных корреляций можно обосновать ответы MAAD. «Играя» на весах поступающих данных и изучая влияние этих вариаций на полученные результаты, можно выявить объяснительный принцип, доступный для понимания человеком [Claude, 2017]. Алгоритмические результаты будут учитывать правовые и внеправовые факторы, определяющие результат. Такой подход апостериорного построения обоснования будет способствовать лучшей приемлемости алгоритмических результатов и введет долю рациональности в эмпирическую обработку.

Наконец, MAAD должны гарантировать равномерность обработки. В этой связи разработчик должен соблюдать политику предотвращения систематической ошибки и управления ее рисками, особенно на этапе обучения алгоритмов. Для того чтобы избежать погрешностей («Объем данных – это еще не все: меньшие наборы данных (small data) могут обеспечить значительную производительность, если они связаны с соответствующими моделями» [Villani, 2018. P. 27]), выборка данных должна быть репрезентативной и должна отражать разнообразие дел[11], не содержать заниженного или завышенного количества определенных случаев. «Правильность решения зависит от качества прогноза и, следовательно, от качества модели. Последнее зависит от репрезентативности исходных данных, пригодности модели для рассматриваемой задачи и количества (дисперсии) остаточного шума» [Besse, Castets-Renard, Garivier, 2017].

Управление систематическими погрешностями требует принятия определенных мер по их выявлению и исправлению. Один из методов их обнаружения – непропорциональное воздействие. Идея заключается в том, чтобы сравнить результаты MAAD в случае, когда заданы критерии, соответствующие защищенным группам населения согласно юридическим критериям дискриминации (например, цвет кожи, социальное происхождение, пол), с результатами того же MAAD, когда предоставляемые критерии соответствуют незащищенным группам населения. Если нет разницы в результатах, то в MAAD нет системной ошибки. При наличии расхождений в результатах необходимо определить степень диспропорции.

В этом случае речь пойдет об исправлении MAAD. Другими словами, об их переобучении. Существует ряд методов, которые позволяют исправить это нарушение. В целом методы подразумевают гибридизацию систем обучения с предписаниями, которым машина будет вынуждена следовать [Ganascia, 2017], чтобы избежать сохранения систематической погрешности [Bureau exécutif…, 2016. P. 14] с помощью изменения правил принятия решения (что предполагает знание этого правила) либо с помощью изменения выборки обучения. Изменение правила принятия решения означает, что алгоритм не должен изучать дискриминантную корреляцию – мы заблокируем корреляционную связь между дискриминантной переменной и решением. Изменение учебной выборки означает удаление восприимчивых переменных из учебной базы или добавление других переменных для компенсации восприимчивых переменных. Такая «расчистка» приводит к «выравниванию» выборки обучения, как это происходит в ходе опроса. Речь идет о преобразовании данных таким образом, чтобы выборка не отражала известные смещения в обществе или – в более широком смысле – в изучаемой области [Besse, Castets-Renard, Garivier, 2017. P. 23].

Некогнитивная и нематематическая природа MAAD позволит лучше определить их функцию.

***II. Функция MAAD***

Новые технологии должны привести к появлению «инструментов или средств для улучшения отправления правосудия, облегчения доступа истцов к судам»[12] в соответствии с гарантиями, предлагаемыми статьей 6 Европейской конвенции по правам человека (в частности, доступ к правосудию, беспристрастность, независимость судьи, справедливость и своевременное судопроизводство). В этом смысле MAAD могут быть полезны как для сторон в процессе, так и для судебной системы в целом. Еще до судебного разбирательства стороны имеют представление о том, как система правосудия обычно рассматривает подобные дела. В ходе судебного разбирательства MAAD помогут ускорить судебный процесс и сделать его более последовательным (A). Для системы правосудия MAAD показывают ретроспективные решения, вынесенные по тому или иному вопросу, отвечающему тем же критериям, и перспективные решения, которые могут быть вынесены в споре, имеющем сходство с предыдущими делами. Кроме того, они являются новым ресурсом для изучения и совершенствования системы правосудия (B).

11 CERNA collectif. Éthique de la recherche en apprentissage machine. Rapport de recherche. Allistène, 2017. https://hal.inria.fr/hal-01643281/document: «Разработчики систем машинного обучения должны выбирать данные, обеспечивая уважение разнообразия культур или групп пользователей этих систем».

12 Avis № 14 (2011) du CCJE «Justice et technologies de l'information (TI)». P. 35.

*Помощь в разрешении споров*

Результаты MAAD должны быть частью процесса мирного или судебного «дематериализованного»[13] разрешения юридически схожих споров[14].

Методы мирного урегулирования[15] могут сочетать MAAD с механизмом медиации или примирения при наличии явно выраженного согласия сторон. Стандарты судебных решений, освещенные в MAAD, дадут сторонам «более прочную основу для достижения соглашения» [Garapon, Perdriolle, Bernabe, Kadri, 2013]. В атмосфере «рассчитанного доверия» [Roberge, 2016. P. 141] их сближению будет способствовать то, что каждая сторона будет видеть возможные судебные решения и вероятность их успеха. Предоставляя сторонам средства для оценки их заинтересованности в достижении соглашения, MAAD изменят конфигурацию потока дел и сократят объем дел, рассматриваемых судьей первой инстанции. Они будут способствовать не принятию решений как таковых, а обсуждениям и переговорам в контексте альтернативных способов разрешения споров (MARD) [Pitcho, Bustamante, 2017], то есть «нового подхода к правосудию»[16].

При отсутствии соглашения между сторонами суд первой инстанции будет оценивать степень правовой уникальности представленного ему спора, обращаясь к системе принятия решений MAAD. Затем результаты работы MAAD анализируются представителем судебной власти, который направляет свой доклад судье, принимающему решение по данному спору. Этот отчет становится одним из компонентов материалов дела, на основе которого стороны могут обсуждать дело, а судья принимает решение. Судебный процесс будет ориентирован на судебное урегулирование в сочетании с MAAD или на обычную процедуру в суде первой инстанции.

MAAD будут сопровождать судью в рассмотрении «судебных разбирательств <...>, которые потребляют время и энергию правосудия, [и которые] могли бы найти более быстрое и гуманное решение, если бы фактически применяемые нормы были бы более понятными. Нормы [здесь] представляют собой набор судебных решений, устанавливающих вину, объявляющих о статусе или устанавливающих ущерб. В случае развода конфликт чаще всего возникает из-за нормы (в частности, алиментов), а не из-за принципа раздельного проживания» [Garapon, Perdriolle, Bernabe, Kadri, 2013].

Таким образом, MAAD помогают судье в его функции толкования норм права (наличие злоупотреблений при прекращении установленных коммерческих отношений, отсутствие реальных и серьезных оснований для увольнения, признание права на получение компенсационного пособия после развода и т.д.) и в его миссии по конкретизации права, выраженного путем количественной оценки суммы ущерба или компенсации, которая должна быть присуждена.

В любом случае стороны могут оспорить решение, принятое с использованием MAAD, в Апелляционном суде в соответствии с его компетенцией. Действительно, «обжалование судебного решения, вынесенного с использованием [алгоритмов], не может быть обусловлено демонстрацией исключительности судебного разбирательства, если только суды не введут «алгоритмическое решение» конфликтов, что было бы само по себе отрицанием роли судьи»[17]. Суд второй инстанции будет рассматривать вопрос о том,

13 Дематериализация процедур соответствует сильной законодательной воле. См.: *E. Macron*. Une justice pour notre temps. Gaz. Pal., 14 mars 2017. P. 16; *F. Agostini, N. Molfessis*. Chantiers de la justice. Amélioration et la simplification de la procédure civile. http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_03.pdf, 2018; *J.-F. Beynel, D. Casas*. Chantiers de la justice. Transformation numérique. http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_01.pdf, 2018; Ст. 26 Закона № 2019-222 от 23 марта 2019 года о программировании и реформе системы правосудия на 2018 – 2022 годы вводит дематериализованную процедуру подачи исков по платежным поручениям. JORF № 0071 от 24 марта 2019 года. В ст. 4 Закона № 2019-222 от 23 марта 2010 года о программировании и реформе системы правосудия на 2018 – 2022 годы определены условия деятельности онлайн-услуг по посредничеству или примирению.

14 См.: La proposition de modes de règlement des litiges juridiquement analogues intégrant les MAAD, annexe 1 du rapport *L. Godefroy, F. Lebaron, J. Levy-Vehel*. Comment le numérique transforme le droit et la justice par de nouveaux usages et un bouleversement de la prise de décision. Anticiper les évolutions pour les accompagner et les maîtriser. 2019. P. 145. http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/comment-le-numerique-transforme-le-droit-et-la-justice-par-de-nouveaux-usages-et-un-bouleversement-de-la-prise-de-decision-anticiper-les-evolutions-pour-les-accompagner-et-les-maitriser/

15 В ст. 3 Закона № 2019-222 от 23 марта 2019 года о программировании и реформировании судебной системы на 2018 – 2022 годы продлевается требование о попытке примирения, посредничества или соглашения о совместной процедуре до обращения в суд. Если сумма иска не превышает сумму, определенную постановлением Государственного совета, или если речь идет о споре по месту жительства, стороны обязаны, таким образом, использовать один из этих альтернативных методов разрешения споров, прежде чем передавать дело в суд. Данное требование предъявляется под страхом недопустимости применения. Статья 750-1 Гражданского процессуального кодекса устанавливает порог, ниже которого применяется предварительная попытка полюбовного урегулирования, в размере 5 000 евро.

16 P. Pomonti. https://justice2018.sciencesconf.org/

17 CA Paris, Rapport de recherche réalisé dans le cadre de la Mission de recherche Droit et Justice. *L. Godefroy, F. Lebaron, J. Levy-Vehel*. Comment le numérique transforme le droit et la justice par de nouveaux usages et un bouleversement de la prise de décision. Anticiper les évolutions pour les accompagner et les maîtriser. 5 juillet 2019.

приводит ли подавший апелляцию достаточно конкретные фактические или юридические аргументы в поддержку своего ходатайства[18]. Ведь алгоритмы не включают в себя «конкретное видение дела, которое адвокат донесет до судьи»[19]. Адвокат апеллянта должен будет представить в заявлении аргументы, демонстрирующие специфику спора. В этом отношении алгоритмические результаты не лишают «адвокатов свободы в поиске стратегий и, в частности, в попытках опровергнуть судебную практику» [Lebreton-Derrien, 2018. P. 14]. Если уникальность спора признается, то суд второй инстанции, считая, что дело вызывает реальные юридические сложности, перенаправляет его на обычную процедуру в Апелляционный суд [Stoessle, 2018. P. 124]. Если аргументы апеллянта не убеждают Апелляционный суд, то ответ на критику в адрес руководителей судебных органов будет сформулирован также с помощью MAAD[20]. Если в свете аргументов, представленных апеллянтом, суд второй инстанции сочтет, что данное дело связано с реальными юридическими трудностями, то ходатайство будет перенаправлено в обычное производство в Апелляционном суде [Stoessle, 2018. P. 124][21].

Следовательно, MAAD окажут влияние на структурирование заявлений, представляемых судье. В заявлениях должна быть показана уникальность рассматриваемой ситуации на фоне основных тенденций, которые отражают MAAD. Таким образом, алгоритмические результаты интегрируются в судебную дискуссию. Согласно принципу состязательности, который является одним из условий справедливой процедуры в соответствии со статьей 6-1 Европейской конвенции по правам человека, «каждая сторона имеет возможность ознакомиться и обсудить любые документы или замечания, представленные судье с целью повлиять на его решение».

Алгоритмы также повлияют на аргументацию судьи при принятии решения. Решение судьи не может быть сведено к немедленной, элементарной и автоматической реакции. Каждый правовой вопрос является частью первоначального конфликтного контекста. Количественные судебные процессы содержат типичные судебные дела, но каждое из них все же уникально, поскольку не все факты дела воспроизводимы. Алгоритмическая обработка аналогичных правовых вопросов представляет простой репозиторий. Это говорит о том, что судебный процесс все же будет выстроен на основе уникальности дела. Адвокат обязан провести тщательное изучение досье, чтобы подчеркнуть его оригинальность, а судья должен увидеть в этих результатах «уточненную отправную точку, [а не] самоцель» [Méthodes…, 2015. P. 286].

Поэтому судья должен определить фактические и юридические факторы, которые заставляют его согласиться или не согласиться с решением MAAD. Лицо, подготавливающее проект решения (которое обязано указывать, подпадает ли рассматриваемое дело под нормы базовой судебной практики), может обосновать свое решение, настаивая на его специфичности или, напротив, на отсутствии таковой. Другими словами, «даже если судья хочет следовать решению, которое предлагает количественный инструмент, он может сделать это, только предоставив аргументацию». Решение суда не может быть мотивировано исключительно применением алгоритма, не подвергаясь цензуре, которая, согласно ст. 455 Гражданского процессуального кодекса, говорит об отсутствии мотивации[22].

Из этого следует, что MAAD могли бы способствовать более эффективному функционированию системы правосудия.

*Б. Помогать системе правосудия работать лучше*

MAAD будут участвовать как в объединении судей и участников судебного процесса, так и в усилении самого судебного органа.

18 Это соответствует духу апелляционной реформы. Так, в ст. 542 Гражданского процессуального кодекса предусмотрено, что апелляционная жалоба, оспаривая решение суда первой инстанции, предусматривает его отмену или аннулирование Апелляционным судом. Однако в новой статье 562 Гражданского процессуального кодекса уточняется, что в кассационной жалобе к суду должны быть указаны ответственные за судебное решение, которые могут быть подвергнуты критике и зависеть от этого решения. См. также: Conférence des premiers présidents. Avis de la conférence des premiers présidents sur l'architecture générale de la chaîne des recours judiciairesю. Mai 2015, в которой предлагается отказаться от процедуры апелляции «путь к завершению» и вернуться к французской традиции апелляции «путь к исправлению», однако с поправками, чтобы учесть, например, появление новых фактов между первой и второй судебной инстанцией.

19 *L. Neuer*. Le juge et l'algorithme : une impossible équation. *Le Point*. 31 mai 2017. http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/laurence-neuer/le-juge-et-l-algorithme-une-impossible-equation-31-05-2017-2131656_56.php

20 *V.S. Amrani Mekki*. Sanction du défaut de mention des chefs du jugement expressément critiqués : une clarification insuffisante. *Gaz. Pal.*, 6 février 2017, p. 34 et s. La déclaration d'appel doit énoncer les chefs du jugement critiqués sous peine de nullité de l'appel en cas de défaut total de mention. V. sur ce point les avis du 20 décembre 2017 de la Cour de cassation. Quoi qu'il en soit, le double degré de juridiction n'est pas un droit fondamental. См.: Cons. Const. 12 février 2004, n°2004-491, Rec. Cons. Const. 60, §4, D. 2005, somm. 1125, obs. Ogier-Bernaud et C. Serverino.

21 Рассмотрение процессуальных инцидентов, связанных с обязанностью заявителя указать основания для критикуемого решения, увеличило среднее время, затрачиваемое на рассмотрение дела.

22 Cour de cassation, V. rapport de recherche réalisé dans le cadre de la Mission de recherche Droit et Justice. *L. Godefroy, F. Lebaron, J. Levy-Vehel*. Comment le numérique transforme le droit et la justice par de nouveaux usages et un bouleversement de la prise de décision. Anticiper les évolutions pour les accompagner et les maîtriser. Ibid. 5 juillet 2019.

Алгоритм не является признаком неуважения к личности или недоверия к правосудию. Напротив, судья должен будет еще более тщательно следить за соблюдением принципа состязательности сторон, с тем чтобы обеспечить спокойное обсуждение, уважение прав, полное выражение точек зрения, а стороны должны быть уверены, что будут полностью выслушаны и что дело не будет рассмотрено в предварительном порядке.

Кроме того, MAAD «собирают решения, выявляют взаимосвязи, сравнивают и выводят из них общие тенденции» [Garapon, Perdriolle, Bernabe, Kadri, 2013]. Массы решений, обработанных, смоделированных и воспроизводимых MAAD, раскрывают «конкретную» юриспруденцию [Buat-Menard, Giambiasi, 2017. P. 1483][23]. В отличие от «справочной юриспруденции» Кассационного суда конкретная юриспруденция является нормой, вытекающей из решений по результатам MAAD. MAAD облегчили бы «последовательность» этой юриспруденции, сделав ее читабельной для судей и предложив им лучшее знание права в действии.

Формируется цифровая судебная коллегия, ограниченная территориальной юрисдикцией или распространяющаяся на всю территорию страны. Каждый судья может знать, «как на практике различные судьи во Франции будут решать поставленные перед ними конкретные вопросы» [Garapon, Perdriolle, Bernabe, Kadri, 2013]. Таким образом, итерации и корреляции в судебных решениях, введенные в математические формулы MAAD, могут быть поставлены под сомнение при наличии определенных элементов дела или в связи с различными общественными или правовыми событиями, которые оправдывали бы необходимость отказа от предыдущих решений.

## Заключение

В результате применения алгоритмов справедливость будет ближе к участникам судебного процесса. Например, в области выплаты компенсаций за причиненный ущерб алгоритмические тенденции позволяют провести полезную дискуссию, посвященную не подсчету суммы подлежащих выплате евро, а анализу особых элементов, влияющих на причиненный ущерб. Решение суда может быть более тонким в обосновании, если этот ущерб включает особенности, не учтенные стандартами компенсации. Эта дискуссия, сосредоточенная на отклонениях от стандартов в конкретных случаях, может обогатить юридические дебаты и представить данные социального развития, которые могут изменить юриспруденцию.

Таким образом, алгоритм, как неотъемлемая часть судебной дискуссии, служит основой для диалога между сторонами и судьей, между самими сторонами, между судьей и сообществом судей. MAAD предоставляют судье дополнительную информацию о правовых положениях, практике апелляционных и Кассационного суда, а также о различных расчетах, используемых в ходе судебных разбирательств. Они являются частью «строительного материала» в решениях судьи. MAAD сами по себе не содержат угрозы «склероза» судебной системы. Судья должен использовать их как источник обогащения практики, а не как средство стандартизации судебного мышления.

23 Помимо традиционной концепции юриспруденции («Каково общепринятое толкование верховенства закона?») вопрос заключается в том, чтобы понимать в каждой конкретной ситуации, какого именно решения следует ожидать, если дело будет передано в суд (какое пособие на содержание будет назначено с учетом особенностей ситуации раздельно проживающих супругов, каков будет размер выплат за причиненный ущерб, какой метод привлечения к ответственности за данное правонарушение, на какой срок будет приостановлено действие водительских прав, каким образом следует скорректировать приговор и т.д.).

## Литература

*Bardout J.-C.* Prestation compensatoire / retraite / pilotePC. *AJ Famille*. 2015.

*Bardout J.-C., Loryhios I.* Nouvelle méthode de calcul de la prestation compensatoire! *AJ famille*. 2013.

*Besse P., Castets-Renard C., Garivier A.* Loyauté des décisions algorithmiques: contribution au débat public initié par la CNIL. *Éthique et numérique.* 2017. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01544701

Big data: a report on algorithmic systems, opportunity and civil rights. Executive Office of the President, Washington, 2016.

*Buat-Menard E., Giambiasi P.* La mémoire numérique des décisions judiciaires. Dalloz, 2017.

*Claude A.L.* Commentaire sur l'Esprit des lois de Montesquieu: suivi d'observations inédites de Condorcet sur le 29e livre du même ouvrage. Édition originale 1819, réédité par Hachette Livre BNF, 2017.

*Ganascia J-G*. Le Mythe de la singularité. Faut-il craindre l'intelligence artificielle? Le Seuil, 2017.

*Garapon A., Perdriolle S., Bernabe B., Kadri C.* La prudence et l'autorité: l'office du juge au XXIe siècle. Paris, 2013.

*Heffner J.* La police prédictive: les expériences américaines avec la plateforme Hunchlab. Colloque Sécurité et justice. Le défi des algorithmes. L'INHESJ, 2017.

*Jouen F., Puigelier C., Tijus C.* Décision et prise de décision. Mare et Martin, 2017.

*Kort F.* Predicting Supreme Court decisions mathematically: a quantitative analysis of the right to Counsel cases. *The American Political Science Review*. 1957. № 51. P. 1–12.

*Lawlor R. C.* What computers can do: Analysis and prediction of judicial decisions. *American Bar Association Journal*. 1963. № 49. P. 337–344.

*Lebreton-Derrien S*. La justice prédictive. Introduction à une justice "simplement" virtuelle. In La justice prédictive. Archives de philosophie du droit, tome 60. Dalloz, 2018.

*Loevinger L.* Jurimetrics the next step forward. *Jurimetrics Journal*. 1971. № 12. P. 3–41.

Méthodes de calcul de la prestation compensatoire. AJ famille. 2015.

*Nagel S.* Using simple calculations to predict judicial decisions. *American Behavioral Scientist*. 1960. № 4. P. 24–28.

*Pitcho B., Bustamante N.*, cité par *Pourtau S*. La justice prédictive: progrès ou menace? 30 janvier 2017. https://www.actualites-dudroit.fr/browse/vie-des-professions-juridiques-et-judiciaires/legaltech/5198/la-justice-predictive-progres-ou-menace

*Piwnica D.* Évaluation de la prestation compensatoire: un exercice divinatoire? *AJ Famille*. 2013.

*Poinas E.* Le tribunal des algorithmes. Juger à l'ère des nouvelles technologies. Berger-Levrault, 2019.

*Reigeluth T.* L'algorithmique a ses comportements que le comportement ne connaît pas. *Multitudes*. 2016. № 62. P. 112–123.

*Roberge J.-F.* Médiation et psychologie de la coopération. *Revue Psycho-Droit*. 2016. № 1. P. 131–144.

*Saint Sernin B.* Genèse et unité de l'action. Librairie philosophie J. Vrin, Paris, 1989.

*Simondon G.* Du mode d'existence des objets techniques. Éditions Aubier, 1989.

*Stoessle J-L.* La procédure d'appel. Quelques aspects pratiques. In Vers une procédure civile 2.0, dir. C. Blety et L. Raschel. Dalloz, 2018.

*Villani C.* Donner un sens à l'intelligence artificielle. Pour une stratégie nationale et européenne. *La Documentation française*. Mars 2018.

**References**

*Bardout J.-C.* Compensatory benefit/retirement/pilotPC. *AJ Famille*. 2015. In French

*Bardout J.-C., Loryhios I*. New method for calculating the compensatory allowance! *AJ famille.* 2013. In French

*Besse P., Castets-Renard C., Garivier A.* Loyalty of algorithmic decisions: contribution to the public debate initiated by the CNIL. *Éthique et numérique.* 2017. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01544701 In French

*Buat-Menard E., Giambiasi P*. The digital memory of judicial decisions. Dalloz, 2017. In French

*Claude A.L.* Commentary on the Spirit of Laws by Montesquieu: with unpublished observations by Condorcet on the 29th book of the referred work. First published in 1819, reissued by Hachette Livre BNF, 2017. In French

*Ganascia J-G.* The myth of the singularity. What's to fear about artificial intelligence? Le Seuil, 2017. In French

*Garapon A., Perdriolle S., Bernabe B., Kadri C.* Prudence and authority: the office of the judge in the XXI century. Paris, 2013. In French

*Heffner J.* Predictive policing: American experiences with the Hunchlab platform. Security and justice conference. The challenge of algorithms. INHESJ, 2017. In French

*Jouen F., Puigelier C., Tijus C.* Decision and decision making. Mare et Martin, 2017. In French

*Lebreton-Derrien S.* Predictive justice. Introduction to a "simple" virtual justice. In: Predictive justice. Archives of Philosophy of Law, Vol. 60. Dalloz, 2018. In French

Methods for calculating the compensatory allowance. *AJ famille*. 2015. In French

*Pitcho B., Bustamante N.*, quoted by *Pourtau S.* Predictive justice: progress or threat? January 30, 2017. https://www.actualitesdudroit.fr/browse/vie-des-professions-juridiques-et-judiciaires/legaltech/5198/la-justice-predictive-progres-ou-menace In French

*Piwnica D.* Evaluation of the compensatory allowance: a divinatory exercise? *AJ famille*. 2013. In French

*Poinas E.* The court of algorithms. Judging in the era of new technologies. Berger-Levrault, 2019. In French

*Reigeluth T*. Algorithms have reasons behavior ignores. *Multitudes*. 2016. No. 62. P. 112–123. In French

*Roberge J.-F.* Mediation and the psychology of cooperation. *Revue Psycho-Droit*. 2016. No. 1. P. 131–144. In French

*Saint Sernin B.* Genesis and unity of action. Librairie philosophie J. Vrin, Paris, 1989. In French

*Simondon G.* On the mode of existence of technical objects. Éditions Aubier, 1989. In French

*Stoessle J-L.* The appeal process. A few practical aspects. In: Towards a civil procedure 2.0. Ed. by C. Blety and L. Raschel. Dalloz, 2018. In French

*Villani C.* For a meaningful artificial intelligence. National and European strategy. *La Documentation française*. March 2018. In French

## ЧТО ЧИТАТЬ

**Д.В. Бахтеев. Искусственный интеллект. Этико-правовые основы**: монография. Москва: Проспект, 2021.

В книге рассмотрены этические и правовые подходы к регулированию технологии искусственного интеллекта, алгоритм и перспективы ее изучения инструментарием юридических наук, возможности использования искусственного интеллекта как метода и инструмента в юридической деятельности и научных исследованиях. Подробно исследованы риски и модели позиционирования технологии в обществе с точки зрения этики и права, в том числе вопросы правосубъектности и юридической ответственности в контексте функционирования систем искусственного интеллекта.

Предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических и других гуманитарных вузов, практикующих юристов, а также всех, кто интересуется высокими технологиями и их связью с этикой и правом.

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-29-35

# Инновации в правовом регулировании государственной гражданской службы Липецкой области

**ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА ГОНЧАРОВА,** **кандидат юридических наук, доцент, начальник управления государственной службы и кадровой работы**
**Администрация Липецкой области (Российская Федерация, 398014, Липецк, пл. Ленина-Соборная, 1). E-mail: goncharovaEA@admlr.lipetsk.ru**

**Аннотация:** Правовые аспекты реализации кадровой политики являются важной составляющей успешной работы региональной администрации. В статье проанализированы правовые механизмы, применяемые на государственной гражданской службе в администрации Липецкой области для формирования модели квалификационных требований по замещению должностей государственной службы, развития системы материальной и нематериальной мотивации, повышения эффективности в государственно-служебных отношениях. Одним из важных направлений реформирования и повышения эффективности государственной гражданской службы на современном этапе является создание гибкой системы стимулирования ее служащих, поскольку результативность их деятельности во многом зависит от заинтересованности в исполнении служебных обязанностей на высоком уровне. Администрация Липецкой области в режиме реального времени осуществляет мониторинг нормативной правовой базы по вопросам прохождения госслужбы, что способствует совершенствованию кадровой политики, стандартизации кадровых процессов и их единообразному применению во всех органах государственной власти региона.

**Ключевые слова:** кадровая политика, государственная гражданская служба, нормативная правовая база, квалификационные требования, должностной регламент, дополнительное образование, нематериальная мотивация

Статья поступила в редакцию 12 октября 2020 года.

*Гончарова Е.А.* Инновации в правовом регулировании государственной гражданской службы Липецкой области. *Государственная служба*. 2021. № 4. С. 29–35.

## INNOVATIONS IN LEGAL REGULATION OF THE STATE CIVIL SERVICE OF THE LIPETSK REGION

**ELENA ALEXANDROVNA GONCHAROVA,** **Candidate of Sci. (Law), Associate Professor, Head of Civil Service and Personnel Management Department**
**Administration of the Lipetsk region (1, Lenin-Sobornaya square, 398014, Lipetsk, Russian Federation). E-mail: goncharovaEA@admlr.lipetsk.ru**

**Abstract:** The legal aspects of implementating personnel policy are an integral part of the successful work for the regional administration. The article examines the legal mechanisms used by the state civil service of the Lipetsk region administration, aimed at forming a model of qualification requirements to fill positions in civil service and developing the system for material and non-material motivation, increasing efficiency in state-service relations. Currently, to reform and improve the effectiveness of the state civil service, we need to create a flexible system of incentives for employees; since the effectiveness of their activities largely depends on their personal interest in the performance of official duties at a high level. The Lipetsk region administration monitors the regulatory legal framework on civil service in real-time. This method of quality control contributes to the improvement of personnel policy, standardization of personnel processes, and their uniform application in all governmental bodies of the region.

**Keywords:** personnel policy, state civil service, regulatory legal framework, qualification requirements, job regulations, additional education, non-material motivation

The article was received on October 12, 2020.

*Goncharova E.A.* Innovations in legal regulation of the state civil service of the Lipetsk region. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 4. P. 29–35.

**Введение**

В современном мире быстрыми темпами внедряются передовые информационные, телекоммуникационные технологии, формируются инновационные механизмы выработки управленческих решений и управления персоналом. Перед государством встают все новые и новые задачи, решение которых осуществляется посредством управленческой деятельности, а также через нормотворчество – путем принятия различных нормативных правовых актов [Агеев, 2015. С. 88-105]. Их издание «должно соответствовать задачам и функциям органов исполнительной власти на современном этапе политических и социально-экономических преобразований» [Перфилова, 2019. С. 275].

Администрация Липецкой области осуществляет мониторинг нормативной правовой базы по вопросам прохождения госслужбы, что способствует совершенствованию кадровой политики, стандартизации кадровых процессов и их единообразному применению во всех органах государственной власти региона.

Правовое регулирование кадровой политики на государственной гражданской службе в Липецкой области совершенствуется в соответствии с изменением федерального законодательства о государственной гражданской службе, а также с учетом принципов кадровой политики, установленных Указами Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и № 288 от 24 июня 2019 года «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы».

**Совершенствование системы квалификационных требований**

Согласно утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208 «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года», к основным угрозам экономической безопасности государства относится в том числе и «недостаточный уровень квалификации и ключевых компетенций отечественных специалистов»[1]. Устранить обозначенную угрозу возможно посредством развития национальной системы квалификаций, совершенствования квалификационных требований к работникам. На государственной гражданской службе подобным «барьером», посредством которого осуществляется отбор кандидатов, обладающих необходимым уровнем профессиональных компетенций, является система квалификационных требований.

Общеизвестно, что поступление на государственную гражданскую службу возможно только по результатам конкурсного отбора, правовую основу которого составляют Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты.

И именно в процессе конкурсного отбора осуществляется оценка профессионального уровня кандидата, его соответствие квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

При этом с учетом положений статьи 12 Федерального закона от 27 июня 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» квалификационные требования дифференцируются в зависимости от категории и группы должностей, для замещения которых они предъявляются.

Следует отметить, что система квалификационных требований – это достаточно динамичный механизм подбора кадров, меняющийся в зависимости от существующих потребностей в определенных специалистах на рынке труда [Барциц, 2011].

Администрация Липецкой области постоянно работает над модернизацией системы квалификационных требований посредством внесения изменений в действующее законодательство через совершенствование модели компетенций и формирование профилей должностей государственной гражданской службы.

Реализуя поставленную главой администрации Липецкой области задачу по привлечению молодых специалистов на государственную службу и внедрению новейших подходов в систему государственного управления, администрацией Липецкой области был разработан законопроект, согласно которому были изменены квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимому для замещения таких должностей, как консультант, ведущий и главный консультант, помощник мирового судьи.

Так, ранее установленные требования к наличию стажа работы по специальности, направлению подготовки для замещения вышеуказанных должностей – не менее двух лет – сокращены до одного года, что дало возможность принимать на службу инициативных, талантливых и целеустремленных молодых людей, имеющих «свежий» взгляд на профессиональную деятельность, готовых к обучению, быстрым изменениям, приобретению нового опыта. А для выпускников, имеющих дипломы бакалавра, специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома требования к стажу

1 http://government.ru/docs/all/111512/

гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки отменены.

Данный подход поддержали депутаты регионального парламента, и в декабре 2019 года Закон Липецкой области № 337-ОЗ «О внесении изменений в Закон Липецкой области "О государственной гражданской службе Липецкой области"» был принят.

Снижение квалификационных требований повысило шансы молодых людей для поступления на государственную службу. В течение последних трех лет обновлен кадровый состав администрации Липецкой области на 54 %, средний возраст снизился с 47 до 39 лет. Таким образом, предпринимаемые администрацией Липецкой области меры по совершенствованию региональной системы квалификационных требований на госслужбе способствуют омоложению кадрового состава государственных гражданских служащих.

С целью формирования эффективного кадрового состава на государственной гражданской службе Липецкой области внесены изменения в региональное законодательство о государственной гражданской службе в отношении независимых экспертов, включаемых в состав конкурсных и аттестационных комиссий, закрепления возможности проведения кадровых экспериментов по применению новых подходов к организации государственной гражданской службы Липецкой области, конкретизации порядка формирования кадровых резервов.

Липецкая область – один из субъектов Российской Федерации, в котором на законодательном уровне предусмотрено установление квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, необходимым для замещения должностей государственной гражданской службы области, правовыми актами органов государственной власти Липецкой области, государственных органов Липецкой области.

Так, согласно части 6 статьи 11 Закона Липецкой области «О государственной гражданской службе Липецкой области», квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, необходимые для замещения должностей государственной гражданской службы в администрации Липецкой области и исполнительных органах государственной власти Липецкой области, установлены:

– постановлением главы администрации Липецкой области «О квалификационных требованиях к специальностям, направлениям подготовки, необходимым для замещения должностей государственной гражданской службы в администрации Липецкой области, и о признании утратившим силу постановления главы администрации Липецкой области № 188 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими администрации Липецкой области»;

– постановлением администрации Липецкой области «О квалификационных требованиях к специальностям, направлениям подготовки, необходимым для замещения должностей государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Липецкой области, и о признании утратившим силу постановления администрации Липецкой области № 200 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими исполнительных органов государственной власти Липецкой области».

Внесение изменений в перечни специальностей и направлений подготовки либо включение в перечни новых специальностей, направлений подготовки проводится по результатам анализа полномочий государственных органов власти, должностных обязанностей гражданских служащих области и вида их профессиональной служебной деятельности, а также анализа компетенций, определяемых государственными образовательными стандартами.

Квалификационные требования к поступлению на государственную службу обновляются не только в результате перераспределения должностных обязанностей между сотрудниками внутри исполнительных органов государственной власти, но и в связи с передачей полномочий от одних исполнительных органов государственной власти другим по причине их преобразования или создания новых структур в системе государственного управления области.

Так, с 2019 по 2020 год в системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области произошли глобальные изменения: упразднено пять, преобразовано четыре и создан один исполнительный орган государственной власти области. В структуре администрации Липецкой области образованы отделы: протокола главы и проектно-аналитической работы.

Организационно-штатными изменениями обусловлено обновление и введение новых квалификационных требований к специальностям и направлениям подготовки, необходимым для замещения должностей гражданской службы во вновь созданных или преобразованных исполнительных органах государственной власти Липецкой области.

Важным элементом системы квалификационных требований является требование к знаниям и умениям государственных гражданских служащих.

На протяжении трех лет управлением государственной службы и кадровой работы областной администрации успешно реализуется проект по определению требований к знаниям и умениям на основе компетентностного подхода (в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессиональным группам).

Инновационной особенностью можно считать

привлечение общественности и экспертного сообщества к формированию необходимой системы компетенций.

К сотрудничеству приглашены преподаватели вузов региона, члены Общественных советов, образованных при исполнительных органах государственной власти Липецкой области, члены Молодежного парламента региона, профильные специалисты, работающие по профилю деятельности конкретного государственного органа. Разработана необходимая правовая база: утвержден Порядок организации и проведения экспертных обсуждений квалификационных требований, предъявляемых для замещения должностей государственной гражданской службы в администрации области и исполнительных органах государственной власти региона[2], составлены соответствующие планы проведения обсуждений в течение календарного года.

Работа общественных площадок позволила сформулировать предложения о требованиях к знаниям и умениям кандидатов, необходимым для замещения должностей гражданской службы. Таким образом, «…проводимое реформирование призвано повысить общественное доверие к органам государственной власти, создать профессиональную среду, способную конкурировать с частным сектором за привлечение талантливых специалистов» [Заборовская, 2015. С. 34].

Реализация проекта осуществлялась при методическом сопровождении и координации данной работы со стороны Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. По итогам его реализации администрация Липецкой области признана регионом-лидером по результатам ежегодного рейтинга лучших практик государственных органов по совершенствованию должностных регламентов государственных гражданских служащих.

Применение профессионально-функционального подхода к дифференциации компетенций было обусловлено требованиями части 2 статьи 12 Федерального закона от 27 июня 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которыми предусмотрено установление квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы в соответствии с областями и видами деятельности гражданских служащих.

В соответствии с федеральным законодательством о государственной службе издано распоряжение администрации Липецкой области от 16 июня 2020 года № 426-р «Об утверждении примерного должностного регламента государственного гражданского служащего администрации Липецкой области и исполнительных органов государственной власти Липецкой области». В соответствии с этим документом закреплены права, должностные обязанности и ответственность гражданских служащих, что становится основой для определения модели профессиональных компетенций, необходимых для замещения должностей гражданской службы.

Так, в должностном регламенте предусматривается дифференциация квалификационных требований к знаниям и умениям на базовые, профессиональные и функциональные.

Базовые квалификационные требования представляют собой общие требования, которым должен соответствовать кандидат, претендующий на замещение должности гражданской службы. Это не только знание государственного языка Российской Федерации, основ Конституции Российской Федерации, законодательства о гражданской службе, о противодействии коррупции, но и знания и умения в области информационно-коммуникационных технологий.

Профессионально-функциональные квалификационные требования включают требования как к специальности, направлению подготовки, так и к знаниям и умениям в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. В соответствующие разделы должностного регламента включаются знания законодательства, нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с областью и видом деятельности; знания правоприменительной практики, а также умения, необходимые для исполнения должностных обязанностей в рамках конкретной области деятельности.

Приведенная градация и детализация требований в должностном регламенте дает возможность реализовать пункт 19 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», предусматривающего необходимость оценки профессиональных и личностных качеств при проведении конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы или включение в кадровый резерв государственных органов.

Обновленный формат должностного регламента позволяет устанавливать требования и к управленческим умениям. К примеру, умение руководить, мотивировать и развивать подчиненных, эффективно планировать, организовывать работу и контролировать ее выполнение, оперативно принимать и реализовывать управленческие решения, а также навыки публичных выступлений и внешних коммуникаций, стратегическое видение отражены в должностном регламенте гражданских служащих, относящихся к категории «Руководители».

Несмотря на регламентацию квалификационных требований, организация подбора кандидатов на госслужбу остается одной из наиболее проблемных задач кадровых служб государственных органов власти.

2 https://docs.cntd.ru/document/872621396

В соответствии со статьей 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ для замещения должностей гражданской службы категорий «Руководители», «Помощники (советники)», «Специалисты» высшей, главной, ведущей и старшей групп должностей и категории «Обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы необходимо наличие высшего образования по определенному направлению подготовки.

В свою очередь, компетенциями необходимого или даже более высокого уровня могут обладать претенденты, которые получили высшее образование по другому направлению подготовки, а по требуемой специальности прошли профессиональную переподготовку. Но существующее нормативное регулирование указанного вопроса такой возможности не предусматривает.

Для удовлетворения запросов работодателей на получение в короткие сроки специалистов с новыми знаниями и компетенциями необходимо в ходе оценки имеющейся квалификации придавать большую значимость дополнительному образованию, а именно – профессиональной переподготовке. Считаем, что исправить данную ситуацию возможно путем изменения федеральных норм в законодательстве о государственной службе, предусмотрев возможность поступления на государственную службу при наличии диплома о профессиональной переподготовке.

**Дифференциация должностей гражданской службы**

К мероприятиям по повышению эффективности государственной службы относятся изменения, внесенные в Закон Липецкой области от 20 Декабря 2019 года № 338-ОЗ «О внесении изменений в Закон Липецкой области “О Реестре должностей государственной гражданской службы Липецкой области”», которым установлена дифференциация должностей гражданской службы в группах должностей категорий «Руководители» и «Специалисты».

Так, должности категории «Руководители» – первый заместитель начальника управления, первый заместитель руководителя инспекции, заместитель начальника управления, заместитель руководителя инспекции, представительства, заместитель председателя палаты, аудитор палаты – перешли из главной в высшую группу должностей.

Соответствующее деление должностей государственной гражданской службы было обусловлено наличием более широких полномочий в принятии управленческих решений, высокой степенью ответственности лиц, замещающих вышеуказанные должности, сложностью и спецификой выполняемых обязанностей по сравнению с лицами, замещающими должности начальников отделов. При этом должности категории «Специалисты» – заместитель начальника отдела, заместитель начальника отдела в управлении – перешли из ведущей в главную группу должностей.

Внесенные в Закон изменения позволили усовершенствовать практику применения вышеуказанного областного закона при сокращении должностей гражданской службы и предлагать гражданскому служащему только равную по правовому статусу должность, поскольку при проведении установленной действующим законодательством процедуры сокращения должностей гражданской службы представитель нанимателя государственного органа, в котором сокращается должность, обязан предложить гражданскому служащему, замещающему сокращаемую должность, все имеющиеся в том же органе вакантные должности гражданской службы с учетом категории и группы замещаемой им должности.

Кроме того, внесенные изменения в Закон «О Реестре должностей государственной гражданской службы Липецкой области» в части включения ряда должностей категории «Руководители» в высшую группу послужили основанием для внесения изменений в Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы области гражданским служащим области, являющееся четвертым приложением к областному закону о госслужбе.

Так, учитывая требования статьи 11 Федерального закона от 27 июня 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указа Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 111 «О Порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», администрацией Липецкой области разработан соответствующий законопроект, согласно которому гражданским служащим области, замещающим на определенный срок полномочий должности гражданской службы области категории «Руководители», относящиеся к высшей группе должностей, классные чины присваиваются без проведения квалификационного экзамена.

В целях реализации мер, направленных на ориентацию гражданских служащих Липецкой области на долгосрочную профессиональную служебную деятельность, были внесены изменения в региональный закон о госслужбе в части изменения сроков прохождения гражданской службы в классном чине для лиц, замещающих должности категории «Руководители» высшей группы должностей (начальник управления, заместитель начальника управления).

**Материальная мотивация на государственной службе**

В целях реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на

2019–2021 годы» используется материальная мотивация, которая направлена на повышение эффективности и результативности деятельности гражданских служащих, развитие творческого потенциала и формирование нравственных ценностей.

В декабре 2019 года внесены изменения в Закон Липецкой области от 5 января 2000 года № 61-ОЗ «О денежном содержании и социальных гарантиях государственных гражданских служащих государственной гражданской службы Липецкой области». Согласно внесенным изменениям в структуре денежного содержания государственного гражданского служащего, в качестве дополнительной выплаты предусмотрено денежное вознаграждение за выполнение особо важных и сложных заданий.

При формировании фонда оплаты труда гражданских служащих учитываются и иные выплаты, предусмотренные федеральным и региональным законодательством. Кроме того, закон дал возможность детализировать положения, связанные с использованием фонда оплаты труда при оптимизации организационно-штатной структуры. Так, средства, высвободившиеся в результате сокращения численности гражданских служащих, остаются до конца текущего года в фонде оплаты труда соответствующего государственного органа, в котором произошло сокращение, и направляются на выплату денежного вознаграждения за выполнение особо важных и сложных заданий государственным гражданским служащим.

Одновременно с этим средства, высвободившиеся в результате сокращения численности государственных гражданских служащих, могут быть сохранены в очередном и последующих финансовых годах в фонде оплаты труда государственного органа, в котором произошло сокращение, по решению руководителя государственного органа. Данные средства также направляются на выплату денежного вознаграждения за выполнение особо важных и сложных заданий государственным служащим.

В рамках реализации положений областного закона распоряжением администрации Липецкой области № 39-р утверждено Положение о порядке и условиях выплаты денежного вознаграждения за выполнение особо важных и сложных заданий государственным гражданским служащим администрации и исполнительных органов государственной власти Липецкой области. Выплата денежного вознаграждения за выполнение особо важных и сложных заданий осуществляется при выполнении одного из следующих условий: значительный личный вклад в результаты работы по обеспечению выполнения функций и полномочий администрации области, исполнительного органа государственной власти Липецкой области; разработка и (или) реализация проектов (практик, инициатив), получивших признание на региональных, всероссийских конкурсах; разработка особо значимых, важных для социально-экономического развития области проектов правовых и нормативных правовых актов Российской Федерации или Липецкой области, в том числе государственных программ, направленных на повышение эффективности государственного управления; результативность деятельности гражданского служащего в качестве наставника.

В 2021 году внесены изменения в основной региональный закон – Устав Липецкой области Российской Федерации от 9 апреля 2003 года № 46-ОЗ (принят постановлением Липецкого областного Совета депутатов от 27 марта 2003 года № 222-пс). Внесенные поправки закрепляют дополнительные гарантии госслужащим в связи с прекращением прохождения государственной гражданской службы.

Так, государственным служащим при увольнении с госслужбы производится единовременная выплата при наличии стажа на должностях государственной гражданской службы Липецкой области, установленных Реестром должностей государственной гражданской службы Липецкой области[3]:

– от десяти до пятнадцати лет включительно – в размере двукратного денежного содержания по замещаемой должности, назначенного на день увольнения;

– от пятнадцати до двадцати лет включительно – в размере четырехкратного денежного содержания по замещаемой должности, назначенного на день увольнения;

– свыше двадцати лет – в размере шестикратного денежного содержания по замещаемой должности, назначенного на день увольнения.

Таким образом, важнейшим направлением реформирования и повышения эффективности государственной гражданской службы на современном этапе является создание гибкой системы стимулирования ее служащих, поскольку результативность их деятельности во многом зависит от заинтересованности в исполнении служебных обязанностей на высоком уровне.

Предложенные инструменты мотивации при грамотном их использовании могут способствовать достижению более эффективных показателей профессиональной служебной деятельности. Однако применение любых материальных или нематериальных мотивационных факторов «…не даст желаемых результатов, пока государственные служащие сами не осознают, что их работа действительно необходима и востребована в жизнедеятельности общества» [Ремезов, 2016. С. 933].

**Заключение**

Опыт Липецкой области показывает, что инновации в правовом регулировании государственной гражданской службы должны быть направлены в первую очередь на повышение эффективности государственного управления в регионе. Именно они обеспечива-

3 https://docs.cntd.ru/document/872607087

ют создание рабочих механизмов для повышения мотивации гражданских служащих при осуществлении ими профессиональной служебной деятельности, совершенствования системы оплаты труда служащих, формирования более прозрачной системы отбора кандидатов на гражданскую службу [Ратковская, Притула, 2017. С. 110-117]. Кроме того, грамотное, соответствующее времени нормативное регулирование позволяет своевременно создавать необходимые условия для привлечения на государственную службу профессиональных и эффективных специалистов из различных сфер деятельности, включая бизнес. Это дает возможность как минимум на равных участвовать в конкурентной борьбе за высококвалифицированные кадры на рынке труда.

Еще один аспект нормативного регулирования государственной службы на примере Липецкой области – совершенствование системы квалификационных требований к кандидатам и действующим государственным служащим, позволяющее подбирать кадры для государственного управления именно с тем набором компетенций, который обеспечит максимально эффективную работу и высокий результат [Синягин, 2019. С. 6-21]. Инновацией в правовом регулировании вопросов госслужбы также является персонифицированный подход при отборе сотрудников на ту или иную позицию за счет формирования так называемого профиля должности, более детально в сравнении с моделью компетенций описывающего конкретные знания, навыки, умения государственного служащего, претендующего на определенную вакансию.

Подводя итог, отметим, что внедрение инноваций в региональном нормативно-правовом регулировании позволяет совершенствовать эффективность кадровых процессов и технологий в системе государственного управления, достигать высоких результатов в менеджменте и повышать качество государственной службы.

**Литература**

*Агеев О.Г.* Правовое регулирование государственной гражданской службы. *Российское государствоведение.* 2015. № 4. С. 88-105.

*Байменов А.М.* О некоторых факторах эффективности государственного управления. *Государственная служба.* 2020. № 1. С. 26–32.

*Барциц И.Н.* Система государственного и муниципального управления. Учебный курс: в 2 т. М.: Изд-во РАГС, 2011.

*Березовский Д.В., Кольчугина Е.В.* Перспективы развития кадрового потенциала органов государственной власти и местного самоуправления Самарской области. *Государственная служба.* 2020. № 1. С. 103–108.

*Заборовская С.* Реализация кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления. *Государственная служба.* 2015. № 2. С. 34–36.

*Перфилова А.А.* Особенности нормотворчества исполнительных органов государственной власти. *Молодой ученый*. 2019. № 48. С. 275–277.

*Ратковская И.А., Притула О.Д.* Развитие кадрового потенциала государственных гражданских служащих Новгородской области в процессе реализации проектного управления. *Вестник новгородского филиала РАНХИГС.* 2017. № 2. С. 110–117.

*Ремезов А.А.* Мотивация и стимулирование трудовой деятельности государственных служащих. *Молодой ученый.* 2016. № 11. С. 930–933.

*Синягин Ю.В.* Факторы, условия и биографические предикторы успешной управленческой карьеры в системе государственной гражданской службы. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 6-21.

*Уманская В.П., Малеванова Ю.В.* Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма. ИНФРА-М. 2020.

**References**

*Baimenov A.M.* On some of the factors for public administration effectiveness. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. No. 1. P. 26–32. In Russian

*Bartsits I.N.* The system of state and municipal government. Training course: in 2 vol. Moscow: Izd-vo RAGS, 2011. In Russian

*Berezovsky D.V., Kolchugina E.V.* Prospects for the personnel potential development of the Samara region state authorities and local self-government. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 1. P. 103–108. In Russian

*Perfilova A.A.* Features of rule-making by executive bodies of state power. *Molodoy uchenyy*. 2019. No. 48. P. 275–277. In Russian

*Ratkovskaya I.A., Pritula O.D.* Development of human resources for civil servants in the Novgorod region in the process of project management. *Vestnik novgorodskogo filiala RANKHIGS.* 2017. No. 2. P. 110–117. In Russian

*Remezov A.A.* Motivation and stimulation of the labor activity of civil servants. *Molodoy uchenyy.* 2016. No. 11. P. 930–933. In Russian

*Sinyagin Yu.V.* Factors, conditions and biographical predictors of a successful managerial career in the state civil service system. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 4. P. 6-21. In Russian

*Umanskaya V.P., Malevanova Yu.V.* Public administration and civil service in modern Russia: monograph. Moscow: Norma, INFRA-M. 2020. In Russian

*Zaborovskaya S.* Implementing personnel policy in the system of state bodies and bodies of local self-government. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2015. No. 2. P. 34–36. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-36-42

# Возможности проектного финансирования в развитии инфраструктуры страны

**АНАСТАСИЯ ОЛЕГОВНА ШВЫДКО,** заместитель начальника отдела
**Межрайонная ИФНС России № 14 по Московской области (Российская Федерация, 142700, Московская область, Видное, ул. Заводская, 22А). E-mail: shvidkoanastasia1992@mail.ru**

**Аннотация:** В статье рассматривается проектное финансирование с точки зрения его возможностей как инвестиционного инструмента для развития инфраструктурных проектов, потребность в которых остро ощущается в России в последнее время. В рамках проведенного анализа выявлены не только сильные стороны и перспективы проектного финансирования, но и факторы, сдерживающие его более результативное применение, обнаружен ряд проблем, характерных для типов участников и применяемых долговых инструментов. В проектном финансировании ключевую роль играет генерируемый денежный поток. Важным условием его соответствия прогнозным параметрам является не только совершенствование системы корпоративного управления, но и создание удовлетворительной системы мониторинга и оперативного контроля реализации проектов за счет оптимизации всех процессов. Это требует создания единой государственной электронной базы данных (платформы) по проектам, использующим проектное финансирование, включая инфраструктуру на основе ГЧП и концессий, созданную на принципах проектного финансирования и обновляемую в режиме реального времени. В статье сформулированы меры, принятие которых способствовало бы более широкому и эффективному применению проектного финансирования для реализации инфраструктурных проектов.

**Ключевые слова:** инфраструктура, инвестиции, проектное финансирование, государственно-частное партнерство, корпоративное управление

Статья поступила в редакцию 23 марта 2020 года.

*Швыдко А.О.* Возможности проектного финансирования в развитии инфраструктуры страны. *Государственная служба*. 2021. № 4. С. 36–42.

## OPPORTUNITIES FOR PROJECT FINANCING IN THE DEVELOPMENT OF THE COUNTRY'S INFRASTRUCTURE

**ANASTASIA OLEGOVNA SHVYDKO,** Deputy Head of Department
**Interdistrict Inspectorate of the Federal Tax Service of Russia No. 14 for the Moscow Region (22A, Zavodskaya St., Vidnoe, Moscow Region, 142700, Russian Federation). E-mail: shvidkoanastasia1992@mail.ru**

**Abstract:** The article considers project financing as an investment tool for financing infrastructure projects since recently this approach is quite relevant in Russia. The analysis revealed both the strengths for the development of project financing and the factors constraining its application. In the research, the author identified some problems connected with the participants of project financing as well as with the use of debt instruments. In project financing, the key role is played by the generated cash flow. An important condition for its compliance with forecast parameters is not only the improvement of the corporate management system but also the creation of a satisfactory system for monitoring and operational control over the implementation of projects through the optimization of all processes. It is also important to improve the system of benefits and guarantees for investment projects using project financing The article formulates measures, the adoption of which can contribute to wider and more effective use of project financing for implementing infrastructure projects.

**Keywords:** infrastructure, investments, project financing, public-private partnership, corporate governance

The article was received on March 23, 2020.

*Shvydko A.O.* Opportunities for project financing in the development of the country's infrastructure. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 36–42.

## Introduction

Infrastructure development has recently become the most important factor which has a positive impact on the country's competitiveness and sustainability of economic development. Currently, in Russia, there is an urgent need not only to reconstruct and modernize the outdated infrastructure but also to create new facilities that meet modern requirements. The problems with underfunding that have accumulated over the past decades, as a result, influenced the country's lag in some indicators characterizing the level of infrastructure development. According to the experts, the country annually loses up to 10–20 % of its GDP due to the problems with the provision of infrastructure [Yeganyan, 2016. P. 715]. "The state and level of infrastructure development characterize the state of the economy: if it is insufficient, we see an inevitable disruption of the normal reproductive process, a decline in business activity and the weak development of the commodity market" [Kuznetsova, 2007. P. 268]. According to our calculations, based on data from the Global Infrastructure Center[1], created at the initiative of the G20 in 2014, Russia's needs in financing infrastructure (energy, telecommunications, transport (ports, railways, and highways), water supply) in the period 2020–2040 will amount to 1,559 billion US dollars, while current investment trends foresee spending over the same period in the amount of 911 billion US dollars, which means the investment gap is at least 648 billion US dollars. At the same time, these figures do not take into account the costs of construction and renovation of infrastructures, namely: social, housing and communal services and waste disposal.

To create infrastructure, it is necessary not only to find the finances but also to use effective mechanisms and instruments of financing. In international practice, significant parts (about a quarter) of infrastructure projects are implemented based on project financing. In Russia, the share of project financing in the total volume of investment in fixed assets and Russian GDP is at a low level. We have calculated that since 1998, its share in investments in fixed assets has averaged 1.6 %, and its contribution to GDP is only 0.3 %. As for infrastructure, in Russia, project financing provides only 3 % of the volume of investments in infrastructure projects[2].

To determine the possibilities of project financing for the implementation of infrastructure projects, it is necessary to clarify its features. There is no fixed definition of such a concept as "project financing" in the domestic regulatory framework. The Central Bank of the Russian Federation uses this term based on the definition given by the Basel Committee, as a financing method in which the lender considers primarily the income generated by the same project, both in terms of the source of repayment and in terms of providing risk[3].

1 Global Infrastructure Hub, Infrastructure Outlook. https://outlook.gihub.org/countries/Russia

2 "ROSINFRA" platform for supporting infrastructure projects. https://rosinfra.ru

3 Basel Committee on Banking Supervision. International convergence of capital measurement and capital standards: Refined framework approaches, June 2004. http://safbd.ru/sites/default/files/basel.pdf

## The features of project financing

The peculiarity of project financing is that for a given project, a separate project company (SPV/SPE; in Russia – a special project finance company – SPFC) is created, which controls all financial flows and assets created during the process. The work of such a company does not affect the balance sheets of project participants, does not lead to an increase in their debt burden, and does not affect their main activities, but at the same time protects their own assets from claims related to the project obligations. The source of debt servicing is the cash flows created only by the project itself. Project financing is based on the quality of project preparation and structuring since at the beginning the project does not create a cash flow and has no assets, and the repayment of debts to creditors is carried out from the cash flow brought after the project is already completed. For project financing, it is important to identify, analyze and distribute risks among all project participants, as well as to take measures to manage, control, and minimize them. While the project begins to take shape, the assets it creates can serve as collateral for loans.

Over the past 20 years, Russia has accumulated experience in the use of project financing, including with the participation of international financial institutions. Also, amendments were made to the legislation, and special programs were developed to expand the use of project financing. However, the advantage of this investment tool has not yet been fully disclosed. For example, calculations show that Russia's share of total global project financing over the period from 1997 to 2018 averaged at 1.85 %. During this period, Russia has only twice been the leader in terms of capital raised for the two largest projects: Gazprom's Yamal project (1997) and Novatek's Yamal LNG (2016), with Russia's share of 8.2 % and 8.1 % accordingly [4].

In 2018, the Ministry of Economic Development of the Russian Federation launched the "Project Financing Factory" on the basis of Vnesheconombank to support investment projects using project financing for enterprises in the real sector of the economy. It was assumed that, in 2019, the amount of private investments under this program would be 100 billion rubles[5]. This is only 0.55 % of the total investment in fixed assets. In 2019, according to forecasts, investments would grow by 3.1 % compared to 2018[6] and will be approximately equal to 18.14 tril-

4 Project Finance International, League Tables. Thomson Reuters. http://www.pfie.com

5 Public declaration of goals and objectives of the Ministry of Economic Development of Russia for 2019. http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/48a4c9f4-0eab-429f-a61a-d26906e2aaca/public_declaration2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=48a4c9f4-0eab-429f-a61a-d26906e2aaca

6 Forecast of the socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2024. http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593/prognoz24svod.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593

lion rubles. According to the forecast of the Ministry of Economic Development, in 2019, the total cost of investment projects planned for implementation within the framework of the "Factory" was supposed to amount to 941 billion rubles (5.2 % of the estimated investment in fixed assets)[7]. According to the Ministry of Economic Development, in 2018, the volume of private investments in infrastructure public-private partnership (PPP) projects was planned at the level of 600 billion rubles[8], i.e., 3.6 % of the estimated investment in fixed assets for 2018. In 2018–2020, state support for the «Factory» also included 828 million rubles in subsidies and a state guarantee of the Russian Federation of 294 billion rubles[9]. In addition, 23 investment projects worth a total of 183.36 billion rubles (0.2 % of GDP) out of 42 projects selected in 2015, with a planned financing volume of 342.96 billion rubles, were implemented within the Program to support investment projects under Resolution No. 1044[10] of the Russian Government of October 11, 2014.

However, despite the measures taken, the volume of project financing, firstly, remains at a low level, and a significant increase in project financing is not expected in the near future, even taking into account the fact that this instrument has great opportunities to increase investment in infrastructure.

Secondly, in Russia, there is still a sectoral limitation for project financing.

Thirdly, when considering the draft of the Federal budget for 2020 and the subsequent period, as well as the draft of the Basic Directions of the Unified State Monetary Policy, it became obvious that the investment policy of the state and the Central Bank of the Russian Federation is contradictory, which is a constraining factor for the dynamics of investments in the country as a whole and project financing in particular.

In existing programs, some issues were also identified aimed at increasing the use of project financing.

**Project financing and infrastructure development**

Now we need to consider the possibilities of project financing related to infrastructure development. We will consider foreign experience and measures, the adoption of which will allow these opportunities to be realized. This is rather relevant since the Government of the Russian Federation, formed on January 15, 2020, received a mandate to clarify previously approved investment programs aimed at increasing the rate of socio-economic development in the country. We believe that the adjustment of the project financing mechanism and its wider use will give a new impetus to investment activity in the country.

The state is often the initiator and financier of infrastructure projects. The two main documents are the Presidential Decree "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024"[11], and the Order of the Government of the Russian Federation of 13.02.2019 No. 207-r "On the approval of the Strategy of the spatial development of the Russian Federation for the period until 2025"[12]. The documents refer to the construction of social, communal, and telecommunications infrastructure, the construction, and modernization of roads, the expansion of highway infrastructure, the creation of better access to ports and major transport hubs, as well as mention more ambitious projects. For example, the development of the transport corridors "West – East" and "North – South", the Northern Sea Route, the construction of transport and logistics centers and increasing the capacity of the Baikal-Amur and Trans-Siberian railways, the expansion and modernization of railway, aviation, road, sea and river infrastructure, the development of high-speed railway communication, as well as the development of centralized energy systems (this includes the modernization of generating capacities of thermal, nuclear and hydroelectric power plants), distributed energy generation (including renewable energy sources).

These projects are capital-intensive, with long periods of implementation and recoupment, and are executed on the principles of project financing. Considering that budgetary funds for the implementation of all the designated infrastructure tasks will not be enough, the issue of attracting private capital to infrastructure projects for the state is more than relevant. This concerns not only the volume of invested financial resources but also effective methods and tools for attracting them. In this case, project financing can be used as one of the effective investment tools for attracting the necessary funds, in particular, within the framework of public-private partnership (PPP) mechanisms and concessions based on the principles of project financing. For example, in 2006–2010, the share of the private sector in total infrastructure investment in Russia did not exceed 16 %,

7 Report on the results of the activities conducted by the Ministry of Economic Development of Russia for 2018 and tasks for 2019. http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/f01dc68e-302b-4c30-ac5d-e75ec48f6df6/doklad20182019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f01dc68e-302b-4c30-ac5d-e75ec48f6df6

8 Public declaration of goals and objectives of the Ministry of Economic Development of Russia for 2018. http://economy.gov.ru

9 Report on the results of the activities conducted by the Ministry of Economic Development of Russia for 2017 and tasks for 2018. http://economy.gov.ru

10 Decree of the Government of the Russian Federation of October 11, 2014, No. 1044 "On the approval of the Program for supporting investment projects implemented on the territory of the Russian Federation on the basis of project financing". http://base.garant.ru/70764842/

11 Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024". http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/

12 Order of the Government of the Russian Federation of 02.13.2019 No. 207-r "On the approval of the Strategy of the spatial development of the Russian Federation for the period until 2025"

while in the U.S. it was 29 %, India – 40 %, and in the EU countries about 44–64 %[13].

The first of the opportunities provided by project financing is the possibility of attracting financial resources significantly exceeding those available to the initiators of the projects. As a rule, project financing is used for creating or reconstructing large and expensive capital construction projects when the initiator does not have enough funds to conduct the work. Borrowed funds can make up 60–90 % of the total cost of the project, taking into account various conditions and industry specifics. For example, in 2016, loans in international transactions using project financing averaged at 78 %[14] for the quarter, while for all infrastructure transactions in general, loans averaged at 64 %[15].

The second opportunity for project financing is to attract a wide range of investors with long-term resources.

Sources of finance and instruments for raising funds for project financing are the funds of the initiators (sponsors), state-federal, and regional budgets, bank loans, funds of institutional structures, development institutions, and investment funds, as well as debt instruments (shares, bonds). On a global average, between 2012 and 2016, bank loans accounted for 56 % of debt in project finance transactions, loans from development institutions accounted for 17 %, and share and bond financing accounted for 27 % (18 % and 9 %, respectively)[16]. The bulk of the share capital is provided by corporate sponsors (initiators), and the bulk of the debt is formed from bank loans, including syndicated loans.

The important fact is that the number of defaults on bank loans in infrastructure projects based on project financing (due to its specificity) is at a low level. Moody's estimated the 10-year cumulative default rate for bank loans based on project financing in infrastructure at 4.7 % (based on Basel II criteria), which is better than the 6.4 % (2016) and 5.8 % (2017) rates for all project financing projects as a whole. We should note that the aggregate percentage of defaults on bank loans based on project financing under PPP is much lower and amounts to 4.3 %[17]. For project financing in the sphere of infrastructure, the percentage of final recovery of payments on bank loans is on average 60–80 %, and with the project financing of infrastructure under PPP, the percentage of recovery is even higher and amounts to 85.5 % (Basel II criteria) and 81.8 % (according to Moody's criteria)[18].

The third opportunity for project financing is the ability to attract resources by issuing debt securities. Debt instruments such as bonds have become a promising way to attract institutional investors to infrastructure projects. In recent years, funding of projects using project financing has increased several times through the issue of bonds, and over 11 years (2008–2018), it amounted to 374.5 billion US dollars[19]. According to our calculations, most of the bond were issued for infrastructure projects (31 % of the total, including 6 % for social infrastructure), energy (28 %), oil and gas (26 %), transport (10 %), while the remaining sectors (petrochemicals, mining, telecommunications, water and sewage, and others) accounted for 5 %.According to IJ Global, from the beginning of 2017 to the first half of 2019, project financing accounted for 13 % of the total amount of bonds issued to finance infrastructure projects[20]. It should be noted that infrastructure securities (corporate and project finance securities) have a significantly lower frequency of defaults and loan losses compared to securities of non-financial corporations involved in infrastructure projects – 2.5 % and 8.5 % of the total number on the five-year horizon[21].

Multilateral development banks are actively involved in project financing. As the international practice of project financing shows, their role is to directly lend to projects (on average, 75.5 % of the total participation in financing over the past 11 years) and to provide guarantees (24.5 %)[22].

13 The road to 2030: a survey of infrastructure development in Russia. EY, 2014. https://www.ey.com/ru/ru/issues/business-environment/ey-road-to-2030-infrastracture-development-in-russia

14 Full Year 2016. Global Project Finance. League Tables. IJ Global, 2017. https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwithPCBlIzlAhXawsQBHcZLDyoQFjACegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fijglobal.com%2Fuploads%2FFull%2520Year%25202016%2520Global%2520Project%2520Finance%2520League%2520Tables.pdf&usg=AOvVaw11BS4egk3AeqSOoij0pMXZ

15 Full Year 2016. Global Project Finance. League Tables. IJ Global, 2017. https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwio8fv8mIzlAhWOxMQBHaH3BYQQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fijglobal.com%2Fuploads%2FFull%2520Year%25202016%2520League%2520Tables_All_0.pdf&usg=AOvVaw28LWTTwiERZpZIH_j4f5uu

16 Full Year 2016. Global Project Finance. League Tables. IJ Global, 2017. https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwithPCBlIzlAhXawsQBHcZLDyoQFjACegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fijglobal.com%2Fuploads%2FFull%2520Year%25202016%2520Global%2520Project%2520Finance%2520League%2520Tables.pdf&usg=AOvVaw11BS4egk3AeqSOoij0pMXZ

17 Default Research: Default And Recovery Rates For Project Finance Bank Loans, 1983-2016. Moody's, March 2018. https://www.moodys.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_1114036

18 Ibid.

19 Project Finance International. League Tables. Thomson Reuters. http://www.pfie.com

20 Project Finance International. League Tables. Thomson Reuters. http://www.pfie.com

21 Infrastructure & Project Finance: Infrastructure Default And Recovery Rates, 1983–2017. Moody's, September 2018. https://www.moodys.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_1110153

22 Project Finance International. League Tables. Thomson Reuters. http://www.pfie.com

**Table 1. Sources and instruments for financing infrastructure projects using project financing**

| Sources and instruments | Benefits | Issues |
|---|---|---|
| Bank loans | The presence of a significant amount of liquidity in the banking sector, the availability of units specializing in project financing, experience in assessing projects, risks and management, with an opportunity to organize syndicated lending | Persisting high level of interest rates on loans, lack of long-term liquidity, limited borrowing opportunities in the external market, limitations imposed on the banking sector by the Basel II and III regulations in terms of regulatory requirements to the level of capital adequacy, reserves and risk-taking |
| Equity capital | Equity financing by the initiators is the most important condition for project financing and varies depending on the sectoral affiliation of the project from 10 to 40 % | The need to improve methods for protecting the rights of shareholders. Poor development of the debt finance market, the existing restrictions to attract equity (share) financing established for NPF (the ban on participation in direct investment in PPP), as well as for business entities controlled by the state (banks with state participation, RDIF, etc.) – a ban on participation in PPP as a private partner |
| Bonds | Great potential for attracting a wide range of investors, including institutional investors. The fulfillment of obligations under the bonds of project financing is tied to a specific project under the SOPF (SPV/SPE), as well as to a project under a PPP or concession | Insufficiently developed rating system and secondary bond market |
| Vnesheconombank Bank of Development (State Corporation "National Development Institute "VEB.RF") | State support, significant experience in funding projects using project financing, availability of qualified specialists in the field of project financing, project structuring, and risk management | Limited financial resources, the presence of losses according to annual reports, the need to cover large debts in the coming years |
| Institutional investors | Large volume of "long-term" financial resources in management | Poor development of long-term investment instruments. Restrictions imposed on insurance companies in terms of assets allowed for investment and investment procedures, rigid system of regulation, and restrictions set for the structure of the portfolio and permissible instruments for NPFs. The need for independent expert organizations to conduct a qualitative assessment of projects and assigning ratings |
| Private investors | Experience in project and risk management, willingness to assume some of the project's risks | The need to improve methods for protecting the rights of investors |
| Financial resources of the population | A large amount of accumulated resources, some of which can be transformed into long-term projects on the principles of project financing through debt instruments | Lack of appropriate long-term instruments and mechanisms for collective investment and investment guarantees |

Source: Compiled by the author

In Russian practice, the analysis for the use of domestic types of investors and project finance tools revealed a number of both advantages and disadvantages that reduce its application, including in infrastructure projects (**Table 1**).

The analysis above shows that solving some of the problems in project financing is in the competence of the Government and the Central Bank of the Russian Federation and can be done by amending the existing regulations, stimulating the development of the system and methodology for assigning projects' ratings. It is also worth noting that the inflow of investors in project financing directly depends on the quality and potential of the project.

For the state, the advantages, disadvantages, and prospects of infrastructure project financing within the framework of PPP and concessions can be considered based on SWOT analysis (**Table 2**).

The SWOT analysis above shows that project financing for infrastructure has significant advantages and prospects. If the state is interested in this approach, then the disadvantages and threats of this investment instrument can be mitigated through the introduction of appropriate amendments to the legislation, a decrease in the cost of borrowed funds, the development of a system of debt instruments to attract funds from institutional investors and the population, training of qualified specialists, improvement of the planning system and project and risk management, development and implementation of special measures aimed at reducing bureaucratic delays at the initial stages, as well as taking measures to minimize corruption during tender procedures.

In terms of importance, infrastructure projects can be divided into several groups:

- projects of national importance under the strategy of economic growth or special importance

**Table 2. SWOT analysis of PPP and concessions based on the principles of project financing in infrastructure**

| Advantages | Disadvantages |
|---|---|
| Ability to create capital-intensive and socially important projects.<br>Reduction of the debt burden on the budget by attracting financial resources from various sources to implement projects.<br>Possibility for using debt financing instruments.<br>Reduction of budget costs for the operation of ready-made project financing facilities.<br>Protection of the interests of the state and other participants in the project through isolation within the project company and control of cash flows throughout the project.<br>Possibility for reducing the risks through their distribution between all participants in the project.<br>Improvement of the quality of project management. | Gaps in the legislation that regulates project financing and PPP, as well as in banking law.<br>Compared with public financing and risk-taking, the cost of funding projects using project financing is higher.<br>Long-term, expensive and complex process for preparing and structuring projects, settling legal nuances.<br>Poor level of development in methods and tools of debt financing.<br>Permanently high cost of borrowings for business.<br>Limited contingent of business structures, banks, and other financial institutions that have a positive experience of participating in the implementation of large-scale projects based on the principles of project financing.<br>Lack of highly qualified specialists in the field of project financing. |
| Threats | Perspectives |
| Deterioration of common macroeconomic indicators.<br>Mistakes in project planning and structuring, risk identification, allocation, and management.<br>Increase in the financial costs of the project and the construction period.<br>Underestimation of the environmental and social consequences in large projects.<br>Mistakes in forecasting and the risk of overestimating demand for products (services).<br>Failure of participants to fulfill contractual obligations.<br>Bureaucratic delays in the various approvals, permits, and licenses.<br>Corrupt practices in the process of selecting the participants for project implementation and in tenders. | Increasing the application of project financing through the experience gained by government agencies and businesses, institutional investors, and banks.<br>Development of regions, increasing their investment attractiveness, rising GRP, and receiving additional tax revenues to budgets at all levels.<br>Improvement of legislation and the legal framework in the field of project financing and PPP, taking into account the accumulated experience.<br>Increasing the possibility of attracting foreign investors.<br>Contribution to the improvement of the business and investment climate.<br>Improvement of the efficiency of budget expenditures.<br>Development of sectors of the economy related to the projects. |

Source: Compiled by the author

(for example, Olympic objects, major transport routes (The Baikal–Amur Mainline, The Trans–Siberian Railway, etc.));

- projects of regional significance under regional development strategies (advanced development zones). This may also include projects related to recycling and waste disposal in regions where this problem is particularly acute and the expected costs are high;
- projects of sectoral significance under strategic plans for the development of budget-forming sectors or areas of the non-resource sector;
- projects selected under the Project Financing Factory program;
- projects that are not directly related to strategic programs for the development of the country's economy (industries, regions); not large-scale but effective, promising, socially significant, with a positive impact on economic growth;
- projects selected by commercial banks as part of their lending policy at the request of the initiators of infrastructure facilities.

It is also important to improve the system of benefits and guarantees for investment projects using project financing. In our opinion, guarantees and benefits should be provided only for strategically important projects (1–4 groups of projects) when it is difficult to find funding from private investors; for qualitatively structured projects having efficient distribution/minimization of risks along with a satisfactory level of protection (5th group of projects). There also is an urgent need to increase the responsibility of the heads of the organizations involved in the project for non-fulfillment of the planned parameters of projects, failure to meet the deadlines for construction, supplies and increase in funding, poor risk management, as well as for not observing an appropriate level of control over the movement of financial resources under the project.

**Conclusion**

It is important to understand the issue of how much more profitable the provision of state support (benefits and guarantees) is than direct financing of projects from the budget. We want to note that projects based on project financing are long-term, and the situation in the economy and the demand for project results may change for reasons beyond the control of initiators. In this case, the state needs to consider the project from the point of view of its broader significance than just receiving investment income, for example, considering its socio-economic significance. The state should neutralize the most negative factors through insurance or take into account the low return of cash flow from the project in

**Table 3. The form for monitoring projects**

| Project creation stage | Responsible agency, organization, person | The cost of work per stage | Deadlines according to schedule | Result of the stage (completed/not completed) | In case of non-fulfillment of the activities for the stage, specify | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | reasons for non-fulfillment of activities for the stage | measures taken to solve the situation (penalties, replacement of the participant who did not follow the steps for the stage, etc.) | possible negative consequences for the project (delayed commissioning, higher costs, etc.) |
| | | | | | | | |

Source: Compiled by the author

advance. This applies to projects where the payback may not justify the original parameters, but for the population, the project is quite important.

In project financing, the key role is played by the generated cash flow. An important condition for its compliance with forecast parameters is not only the improvement of the corporate management system but also the creation of a satisfactory system for monitoring and operational control over the implementation of projects through the optimization of all processes. This requires the creation of a unified state electronic database (platform) for the projects using project financing, including infrastructure based on PPP and concessions created on the principles of project financing and updated in real-time. The responsibility for the fulfillment can be assigned to authorized representatives of the state structure (for example, the Ministry of Economic Development if such structures were created on its basis) and to authorized officials in the regions that are related to these state structures. A separate block is created for each project. This block may contain information (project passport): the name of the project, its characteristics, project cost and funding sources, implementation terms, project participants, the assumed share of the state (federal, regional, and local level), work scope, financing mechanisms and debt instruments from the private sector, banks, and other financial institutions, expected benefits and guarantees (grace period, tax preferences, etc.) and other important characteristics. The form for monitoring may have the following organization (**Table 3**):

Real-time monitoring will allow you to control the process of financing and creation of the project, as well as quickly take the necessary measures to comply with its planned parameters. It will also make it possible to identify "bottlenecks" caused by objective, non-objective, and artificially created reasons, as well as to eliminate them in a short period of time. In special cases, using monitoring, we can make appropriate adjustments in the course of the project. However, it is worth considering that the reputation of those who violated the obligations and the functions assigned to them, as well as their relevance for new projects in the future will depend on their validity. Parameters of the platform can be different, have an open and closed part (regulated by the level of access to commercial information), but in any case, it will be useful to analyze the possibilities of project financing, especially for its further use in PPP and concessions that involve budgetary funds.

Thus, we see good prospects for the use of project financing, but only if appropriate measures are taken, including at the regulatory level. Project financing is perfectly suitable for solving the tasks for increasing the volume of renovation and creating infrastructure in Russia.

**References**

*Dupina T.S., Roberts M.V.* Trends in the development of project financing in modern conditions. In: Economics and Service: From Theory to Practice: Collection of scientific works. Vladimir, 2018. P. 110–117. In Russian

*Kuznetsova A.I.* Investments in the creation and infrastructure development: monograph / Ed. by Doctor of Economics, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation A.Yu. Egorova. Moscow: Paleotip, 2007. In Russian

*Nikonova I.A.* Problems of developing project financing in Russia. *Imuschestvennye otnosheniya v RF.* 2014. No. 12. P. 93–99. In Russian

Report on the results of the activities of the Ministry of Economic Development of Russia for 2017 and tasks for 2018. http://economy.gov.ru. In Russian

Report on the results of the activities of the Ministry of Economic Development of Russia for 2018 and tasks for 2019. http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/f01dc68e-302b-4c30-ac5d-e75ec48f6df6/doklad20182019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f01dc68e-302b-4c30-ac5d-e75ec48f6df6. In Russian

*Yeganyan A.* Investments in Infrastructure: Money, Projects, Interests. PPP, concessions, project financing / Ed. by O. Ponomarev. Moscow: Alpina Publisher, 2016. In Russian

*Yescombe E.R.* Principles of project financing / Translated from English by I.V. Vasilievskaya. Moscow: Alpina Publisher, 2015. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-43-50

# Научные основы управления переходом к устойчивому развитию в Нидерландах

**ГУЛЬМИРА АДЫЛКАНОВНА ТОЛГАНБАЕВА,** **член совета директоров Канадско-Евразийской бизнес-ассоциации (Республика Казахстан, 050022, Алматы, ул. Шевченко, 90). E-mail: tgulmira.kz@mail.ru**

**Аннотация:** В статье анализируются научные подходы нидерландских ученых к решению проблем управления переходом к устойчивому развитию. На основе анализа исследований в Нидерландах автор приходит к выводу о методологической доминанте коэволюционой концепции и теории сложных систем. Переход к устойчивому развитию рассматривается как коэволюционные социальные изменения. Коэволюция устойчивого развития предполагает возможности преобразования процессов совместной эволюции в более устойчивое направление развития. Суть управления переходом к устойчивому развитию заключается в целеориентированной модуляции и направленной координации действий всех акторов. Управление таким переходом рассматривается как особая форма многоуровневого администрирования, при которой государственные и негосударственные субъекты объединяются для совместного производства и координации политики итеративным и коэволюционным образом на разных уровнях. Необходимыми качествами такого управления является адаптивность, рефлективность, согласованность позиций акторов на принципах консенсуса. Адаптивное управление переходом предполагает социальное обучение акторов управления, основанное на структурировании проблемы и стратегических экспериментах. Оно сочетает в себе элементы долгосрочного планирования, инкрементального подхода к рынку, технологии управления социальными сетями взаимодействия. Отличительными особенностями такого управления является: гетерархия, трехуровневость, распределенное управление. Поскольку управление переходом нацелено на долгосрочное изменение функциональных систем постепенным образом, посредством вариаций и их отбора, то его осуществление возможно в обществе, интересы которого хорошо организованы и в котором практически невозможно авторитарное управление сверху. Рассмотренные научные основы используются в Нидерландах для управления переходом к устойчивой энергетике, устойчивой мобильности, устойчивому сельскому хозяйству, устойчивому водопользованию и переходу к биоразнообразию и природным ресурсам. В России и в Казахстане возможно использование рассмотренного подхода для выбора, организации и структурирования стилей управления и инструментов управления переходом к устойчивому развитию.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, управление устойчивым развитием, социальный переход, Нидерланды, стратегическое управление, теория управления

Статья поступила в редакцию 1 сентября 2021 года.

*Толганбаева Г.А.* Научные основы управления переходом к устойчивому развитию в Нидерландах. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 43–50.

## SCIENTIFIC BASIS FOR MANAGING THE TRANSITION TO SUSTAINABILITY IN THE NETHERLANDS

**GULMIRA ADYLKANOVNA TOLGANBAEVA,** **member of the Board of Directors**
**The Canada Eurasia Russia Business Association (90, Shevchenko st., Almaty, 050022, the Republic of Kazakhstan). E-mail: tgulmira.kz@mail.ru**

**Abstract:** The article analyzes the scientific approaches of Dutch scientists to the problems of managing the transition to sustainable development. Based on the analysis of research in the Netherlands, the author concludes on the methodological dominance of the coevolutionary concept and the theory of complex systems. The transition to sustainable development is seen as coevolutionary social change. Coevolution of sustainable development implies the possibility of transforming the processes of coevolution into a more sustainable way of development. The essence of managing the transition to sustainable development is goal-oriented modulation and directed coordination of all actors involved in this process. Transition management is viewed as a particular form of multilevel governance in which state and non-state actors work together to co-produce and coordinate policies in an iterative and coevolutionary way at different levels. The necessary qualities of such management are adaptability, reflexivity, and coherence of actors' positions. Adaptive transition management involves the social learning of management actors based on problem structuring and strategic experimentation. Transition management combines elements of long-term planning, elements of incremental market approach, and social network interaction management techniques. Distinctive characteristics of such management are heterarchy, three-tiered structure, and distributed administration. Since transition management is aimed at long-term change of functional systems in a gradual way, with the use of variations and their selection, its implementation is possible in a society whose interests are well organized, and there is no authoritarian management. The considered scientific foundations for managing the transition to sustainable development are used in the Netherlands to manage the transition to sustainable energy, sustainable mobility, sustainable agriculture, sustainable water use, and the transition to biodiversity and natural resources. In Russia and Kazakhstan, it is possible to use this approach to select, organize and structure management styles and tools for managing the transition to sustainable development.

**Keywords:** sustainable development, sustainable development management, social transition, the Netherlands, strategic management, management theory

The article was received on September 1, 2021.

*Tolganbaeva G.A.* Scientific basis for managing the transition to sustainability in the Netherlands. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 43–50.

**Введение**

Переход к устойчивому развитию в настоящее время является стратегической целью практически всех государств, в том числе России и Казахстана. Цель устойчивого развития закреплена в государственных документах, и на ее достижение направлены государственные программы и проекты. Вместе с тем еще не выработаны научно обоснованные модели управления переходом, что обусловливает актуальность исследований научных подходов, принятых в странах, стабильно занимающих лидирующие позиции в рейтингах устойчивого развития. К таким странам относятся и Нидерланды – государство, наиболее успешно продвигающееся по пути устойчивого развития.

Целью настоящей статьи является анализ научных изысканий модели управления переходом к устойчивому развитию в Нидерландах. Российские исследователи зарубежных научных школ управления устойчивым развитием (исследования проводит российский Институт региональных и международных исследований) определяют «нидерландскую модель» как модель рефлексивного управления, ориентированную на коэволюционную парадигму, системный подход и потенциал самоорганизации общества [Комлева, Шевелева, 2021].

Научные исследования управления переходом к устойчивому развитию активизировались в Нидерландах в 1990-е годы. Модель управления концептуализировалась в начале 2000-х годов в работах таких ученых, как Я. Ромтанс, Р. Кемп, Д. Лоорбах и др. Опираясь на разработки в области теории сложных систем, теории социальных изменений, управления, эволюции, идеи зарубежных социологов и политологов (в основном США), ученые из Нидерландов предложили методологическую основу управления, координации и влияния на сложные процессы социальных изменений при переходе к устойчивому развитию.

**Ключевые проблемы управления переходом к устойчивому развитию**

Переход к устойчивому развитию рассматривается нидерландскими учеными как процесс социальных изменений, в управлении которым выделяется пять ключевых проблем (новизна нидерландской модели заключается в их интегративном решении).

*Первая проблема – разногласия участников управления переходом к устойчивому развитию*. По причине того, что социальные проблемы, связанные с устойчивостью, достаточно сложны и носят комплексный характер, среди участников управления (как субъектов, так и объектов) нередко возникают противоречия. Как правило, разногласия вызывает неопределенность в отношении долгосрочных системных воздействий. Это происходит на этапе постановки целей, выбора средств, ранжирования проблем, выбора предпочтительных решений. Как пример нидерландские авторы приводят отсутствие согласия относительно того, что на практике означает «устойчивая энергетика» и «устойчивое сельское хозяйство». Для одних экспертов биологическое сельское хозяйство является устойчивым, для других – более высокие требования к земле для биологического земледелия делают его неустойчивым.

Решение этой проблемы нидерландские ученые видят в достижении консенсуса методом непрерывных, повторяющихся обсуждений и оценки последствий возможных решений в хорошо организованном дискурсе. Основная задача – определить ключевые параметры устойчивости для будущей системы. Например, устойчивая энергетическая система должна быть надежной, доступной по цене и с низким уровнем выбросов $CO_2$. Могут быть добавлены и другие критерии – например, отсутствие потери биоразнообразия (актуально для биоэнергетики) [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007].

По сути, речь идет об определении того, чего мы хотим добиться в перспективе. Второй способ решения проблемы разногласий участников управления – это структурирование проблемы [Rosenhead, Mingers, 2002], что позволяет более детально разобраться в ней и выявить параметры неустойчивости системы. Здесь речь идет о том, что нас не устраивает в настоящее время и что нам нужно изменить, чтобы достичь желаемых параметров. Третий метод – оценка долгосрочных системных воздействий различных социотехнических вариантов. Посредством таких оценок представления об устойчивости могут быть пересмотрены или конкретизированы [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007].

Здесь речь идет о том, что нужно делать, чтобы решить актуальные проблемы устойчивости системы, устранить препятствия для достижения желаемых параметров устойчивости. Все решения предлагается принимать методом достижения консенсуса. Таким образом, структурирование проблемы, выявление параметров неустойчивости системы и консенсус относительно параметров будущего устойчивого ее состояния являются условиями решения проблемы и успешности управленческих решений.

*Вторая проблема – распределенный контроль*. В работах Майнца и Пьера [Mayntz, 1994; Pierre, 2000], Айзинга, Колер-Коха [Eising, Kohler-Koch 1999], Кемпа, Лоорбаха, Ромтанса [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007] и др. утверждается, что в полицентричных обществах контроль не может осуществляться «сверху». Влияние на систему, на принятие и исполнение управленческих решений происходит в разных точках (в том числе и внутри правительства, которое состоит из разных групп и структур), что делает единые, полностью согласованные действия невозможными. В этих условиях контроль распределяется между различными субъектами с разными убеждениями, интересами и ресурсами. Таким образом возникает распределенный характер управления, который требует сотрудничества и эффективного управления сетью

взаимодействий участников перехода. Действующие режимы управления такой сетью не приспособлены к долгосрочным структурным изменениям, так как их заботят не долгосрочные цели развития, а сам процесс изменений [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007].

«Нам нужна другая форма управления сетью, которая связана с достижением долгосрочных целей и управлением переходными процессами», – утверждают Р. Кемп, Д. Лоорбах, Я. Ромтанс [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007]. Они исходят из того, что сущность управления переходом заключается во взаимной адаптации субстанции (содержания) и самого процесса к долгосрочным целям перехода. Одним из способов решения проблемы распределения контроля является консенсус в формулировке совместных взглядов и общих целей перехода.

*Третья проблема связана с определением краткосрочных шагов.* Для достижения долгосрочных целей и параметров будущей устойчивой системы требуется разработка конкретных шагов (по сути, «дорожной карты» с максимально конкретизированными действиями на короткие периоды). Как правило, разработчики политики перехода испытывают большие затруднения в разработке и описании краткосрочных действий для долгосрочных структурных изменений, прежде всего потому, что среди них нет понимания, как можно добиться этих долгосрочных структурных изменений. Для решения проблемы нидерландские ученые предлагают использовать стратегию прямого и обратного рассуждения. Речь идет о перспективном и ретроспективном прогнозировании. Перспективное прогнозирование хорошо известно управленцам, а вот ретроспективное применяется нечасто. Метод ретроспективного прогнозирования был описан Джоном Б. Робинсоном (Университет Ватерлоо) еще в 1990 году и предполагает планирование, которое начинается с определения желаемого будущего, а затем в обратном направлении определяются политика и программы, связывающие это будущее с настоящим. Нидерландские ученые предлагают использовать этот метод и определять перспективы через серию шагов, краткосрочных действий, которые позволяют извлекать уроки, учитывать ошибки и способствовать дальнейшим изменениям [Rotmans, 1998]. Ретроспективное прогнозирование помогает в определении необходимости и сути стратегических экспериментов (на которых настаивают нидерландские ученые в процессе социального перехода), а также целей будущих социотехнических систем (каковыми считаются системы устойчивого развития).

*Четвертая проблема – опасность блокировки оптимального решения и одновременно «застревание» на решениях, которые не являются оптимальными в долгосрочной перспективе*. Проблема возникает из-за непонимания всех возможных вариантов решения проблемы в конкретный период времени. Как правило, в начале процесса перехода как наилучший выбирается конкретный доступный вариант. В это время другие варианты еще развиваются, они могут быть пока не видимы и не понятны для субъектов принятия решений. Но возможно, что именно эти варианты будут определять будущее развитие. Однако субъекты управления уже вложили усилия и ресурсы в реализацию своего первого решения и трудно перестраиваются в осмыслении новых вариантов. Это ведет к «застреванию» на принятом решении (хотя и менее оптимальном в системе вновь появившихся решений) и блокировании более оптимальных вариантов. Как пример такой проблемы нидерландские ученые приводят энергосистему на основе полезных ископаемых, которую в настоящее время трудно трансформировать, так как инфраструктуры, нормативные акты и учреждения являются поддержкой именно этой системы как варианта развития. В качестве способа избежать привязанности к неоптимальным решениям предлагается разработка и использование портфеля вариантов [Kemp, Parto, Gibson, 2005]. При высоком уровне неуверенности в том, какой вариант лучше, это лучшая стратегия, которая уже показала свою эффективность в бизнесе. Выбор и поддержка того или иного варианта решения основывается на конкретных выгодах, которые получит страна либо регион [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007]. Однако, предлагается регулярно пересматривать такую поддержку и адаптироваться к изменяющемуся контексту.

*Пятую проблему нидерландские ученые назвали «политической близорукостью».* Авторы нидерландского метода управления переходом к устойчивому развитию придерживаются позиции, что переходные процессы в социотехнических системах занимают одно или несколько поколений и охватывают различные политические циклы [Geels, 2005]. Переход к устойчивому развитию требует фундаментальных изменений, и необходимо время, чтобы такое изменение произошло. Соответственно, управление переходным периодом предполагает готовность ожидать небыстрых результатов. Однако в обществе и в среде управления возникает желание получить быстрый эффект. В условиях, когда ощущение срочности относительно велико, Д. Лоорбах и Я. Ромтанс предлагают использовать такой инструмент, как «арена перехода». По сути, «арена перехода» – это экспериментальная площадка, создающая контекст, в котором ведется постоянный углубленный анализ рассматриваемой проблемы с учетом предпочтительных параметров будущего состояния, целей долгосрочного развития. На «аренах перехода» возникают новаторские решения, новые коалиции и возможности консенсуса, то есть появляются новые практики и предпосылки для структурных изменений. Затем процесс структурных изменений институционализируется (путем разработки документов политики перехода, правил, законов) и позже адаптируется к изменяющимся обстоятельствам [Loorbach, Rotmans 2006].

Таким образом, в процессе управления переходом к устойчивому развитию возникает ряд проблем, для решения которых предлагаются методы структурирования проблем, комплексной оценки (в том числе и общественной), комплексного системного анализа, разработки видения и определения параметров будущего общества, стратегического и ретроспективного прогнозирования, управления портфелем вариантов решений, итеративного принятия решений, адаптивной политики, экспериментов, сотрудничества и приверженности переходу к устойчивому развитию. Эти методы способны изменять режимы управления и вложенные в них иерархии посредством изменения убеждений, концепций, артефактов и институтов [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007].

**Управление переходом как целеориентированная модуляция: против прямолинейного планирования и чистого инкрементализма**

Принципиальная позиция нидерландских ученых состоит в том, что прямолинейное планирование и часто доминирующий в управлении инкрементализм (стратегия принятия управленческих решений, при которой управленческий курс корректируется ситуативно, без анализа процессов и возможных последствий) несостоятельны в управлении переходом, потому что не способны решить системные проблемы перехода к устойчивому развитию. Чтобы преодолеть недостатки прямолинейного планирования и инкрементализма нидерландскими учеными предлагается своя модель управления переходом к устойчивому развитию. С учетом того, что такой переход рассматривается нидерландскими учеными как коэволюционный процесс, суть предлагаемого управления заключается в целенаправленной модуляции, в координации взаимодействий сетей участников, в постоянной рефлексии и адаптации. Принимая во внимание принципы коэволюции, ученые аргументируют необходимость консенсусной практики управления, взаимной адаптации и координации действий всех участников перехода на всех уровнях. Особое внимание уделяется процессам самоорганизации, возникающей за счет проявления новых типов взаимодействий, инноваций и целенаправленного обучения участников перехода.

Управление переходом сочетает в себе элементы долгосрочного планирования (методом обратного отсчета), элементы инкрементального подхода к рынку и технологии управления социальными сетями взаимодействия. Такой подход называется «направленным инкрементализмом» (нем. «Perspektivischer Inkrementalismus») [Grunwald, 2000] и позволяет сочетать целенаправленную модуляцию (то есть управление процессами изменения одного или нескольких параметров системы) с социальными метацелями и видением общества устойчивого развития. Как отмечает Д. Лоорбах, управление переходом – это не стратегия инкрементальной политики, а скорее инкременталистская стратегия изменения функциональных систем в сторону более устойчивого общества [Loorbach, 2007].

В **таблице** представлено сравнение предлагаемой модели управления переходом как целеориентированной модуляции с управлением переходом как инкрементализмом и планированием. Автор сравнения, Д. Лоорбах, утверждает, что предлагаемый подход – это не смешение двух других моделей, а отдельная модель [Loorbach, 2007].

Предлагаемая целеориентированная модуляция представляет собой попытку переосмыслить имеющиеся методы и принципы управления в контексте задач перехода к устойчивому развитию.

**Значимые особенности нидерландского подхода к управлению переходом**

*Гетерархия как структурная форма управления переходом.* Гетерархия представляет собой систему, образованную пересекающимися, разнообразными и одновременно сосуществующими структурами управления. С учетом того, что управление переходом – это социальная модуляция происходящих изменений (а не набор коллективных целей), гетерархия рассматривается в качестве наиболее результативной структуры управления. В данной модели правительство выполняет роли инициатора, стимулятора, помощника, посредника, а управление переходом приобретает кооперативный контекстно-ориентированный характер. При достижении контролируемых структурных изменений происходят не только структурные модификации, но и модификация самопонимания участников перехода (их идентичности), модификация стратегических возможностей и интересов отдельных лиц и коллективных субъектов, а следовательно, их предпочтительных стратегий и тактик [Jessop, 1997. P. 109–110]. Таким образом, при гетерархии как структурной форме управления переходом критически значимым средством управления становится реинституционализация, опирающаяся на рефлексивность и обучение.

*Формат трехуровневого управления.* Для изменения существующего социального порядка и направления развития общества в сторону устойчивости предлагается использовать формат трехуровневого управления [Loorbach, 2004]. На стратегическом уровне формируется видение, ведутся дискуссии, определяются долгосрочные цели и параметры желаемого будущего. Тактический уровень предполагает формирование повестки дня, переговорные процессы, создание сетей взаимодействий, коалиций. На операциональном уровне разрабатываются и реализуются проекты, проводятся эксперименты и т.д. Управление переходом заключается в согласовании процессов на всех трех уровнях посредством управления сетями взаимодействий участников перехода и координации их самоорганизации. Следствием этого становятся общественные модуляции. Таким образом, социальные переходы, к каковым относится и переход

**Таблица. Целеориентированная модуляция: между планированием и инкрементализмом [Loorbach, 2007]**

**Table. Goal-oriented modulation: between planning and incrementalism [Loorbach, 2007]**

| | Инкрементализм | Целеориентированная модуляция (модель управления переходом) | Планирование |
|---|---|---|---|
| Ключевые субъекты | Частные и государственные субъекты | Частные и государственные субъекты, эксперты | Бюрократы и эксперты |
| Управленческая философия | Предвзятая взаимная адаптация, обучение на практике | Модуляция изменений в соответствии с коллективно выбранными целями, государство – координатор и посредник при решении конфликтов | Иерархия |
| Роль ожиданий | Ограничены (нет долгосрочных перспектив) | Динамичные, адаптивные ожидания желаемого будущего как основа для взаимодействия | Будущее анализируется и реализуется через планы / программы / проекты |
| Тип обучения | Первого порядка: обучение быстрой корректировке политики для устранения требующих незамедлительного решения проблем | Второго и первого порядка (переосмысление будущего структурирования проблем) | Первого порядка (инструментальное) |
| Механизм координации | Рынки и появляющиеся институты | Рынки, сетевое управление, институты (возникающие и создаваемые, проектируемые) | Иерархичный («сверху вниз») |
| Степень адаптивности | Адаптивна | Высокоадаптивна благодаря институционализированной оценке, обучению, портфелю вариантов и корректировке целей | Тяжело адаптивна |
| Роль стратегий и планов | Ограниченная роль | Важная роль для постановки целей и стратегических экспериментов, исследующих социальные траектории, которые являются частью адаптивных программ системной инновации | Пошаговые планы |
| Вещи, в соответствии с которыми оценивается политика | Индивидуальные цели и краткосрочные выгоды | Политические и обучающие цели, позволяющие определить, что следует делать дальше | Предварительно определенные результаты |
| Урегулирование интересов / разрешение конфликтов | Индивидуальные выгоды для каждого | Поощрение инноваторов, поэтапный отказ от неустойчивых практик через рынки и политику (коллективный выбор) | Небольшая медиация (реализация и принуждение) |
| Политика интеграции | Минимальная | Важна, но развивается обычным образом | Узкая (если имеется) |
| Желаемый тип изменений | Инкрементальные, неразрушительные изменения (системные улучшения) | Системные инновации (обновления) и системные улучшения | Предварительно определенные результаты – либо в виде улучшенной старой системы, либо в виде создания новой |

к устойчивому развитию, есть результат взаимодействий между разными группами участников на каждом уровне и между уровнями.

*Распределенное управление.* В управлении переходом участвуют как минимум четыре группы акторов со свойственными им видами деятельности [Rotmans, Kemp, van Asselt, 2001]:

- группа стратегического перехода (выполняют задачи структурирования проблем и разработки видения);
- тактические переходные коалиции и сети взаимодействий (формируют повестку дня, определяют пути и шаги перехода к устойчивому развитию);
- группа, проводящая эксперименты и реализацию проектов;
- группа мониторинга и оценки прогресса по результатам предпринятых действий (прогресса как в организации процесса, так и в его содержании). Деятельность этой группы способствует адаптации управления к изменяющимся условиям и согласованию управленческих влияний.

По мнению нидерландских ученых, выявление и понимание функций и участников каждой группы помогает решить проблему распределенного управления, поскольку каждый субъект управляет или оказывает влияние на какую-то часть системы. Именно благодаря процессу взаимного согласования целей и средств (а не коллективного выбора) возникают самоорганизованным образом (а не посредством управления «сверху») новые модели взаимодействия, политики и социотехнические траектории. Иными словами, управление переходом рассматривается как особая форма многоуровневого управления, при которой государственные и негосударственные субъекты на разных уровнях объединяются для совместного производства и координации политики итеративным и коэволюционным образом.

*Правительственный «контроль контекста» рыночных сил.* Речь идет о правительственном контроле правовой, экономической, социальной и иной среды и создании условий для результативного участия всех акторов перехода. Говоря о «контроле контек-

ста», нидерландские ученые прежде всего подразумевают отношения бизнеса и государства. Нидерландская модель управления переходом не полностью связана с рыночными механизмами и рыночными силами, но она связана с условиями, в которых действуют эти механизмы и силы и которые определяются посредством правительственного «контроля контекста». Считается, что это необходимо для переориентации рыночной динамики и бизнеса на достижение социальных целей. Правительство создает условия, в которых максимально увеличиваются возможности внедрения инноваций для прогрессивных социальных изменений и смягчения негативных последствий рынка [Meadowcroft, 1997. P. 27]. Таким образом, частная инициатива не ограничивается, а переориентируется на те виды деятельности, которые служат не только частным целям, но и целям устойчивого развития общества. Это достигается через программы системных инноваций и принятия политических решений – рекомендаций бизнесу и иным участникам перехода.

*Возможности эксперимента, проб и ошибок.* Нидерландская модель управления переходом не отрицает, а даже рекомендует управленческие эксперименты. Считается, что из-за большого количества переменных и социальных параметров невозможно перейти к желаемому состоянию по прямой линии. Новые социотехнические системы сознают много неопределенностей, и лучшая стратегия – это делать небольшие шаги, пробовать разные решения и при необходимости изменять управленческий курс. Как и политика, технологии не рождаются совершенными и требуют адаптации, прежде чем они станут хорошим решением. Принимая во внимание идеи Р. Нельсона о том, что эффективность основывается на устранении неоптимальных конструкций и технологий посредством конкуренции [Nelson, 1990], Д. Лоорбах приходит к выводу, что эволюционные изменения, основанные на пробах и ошибках, хотя и расточительны в краткосрочной перспективе, в долгосрочной приводят к лучшим результатам [Loorbach, 2007].

*Неизбежность эндогенных изменений роли субъектов перехода к устойчивому развитию.* Управление переходом неизбежно вызовет изменение динамики системы акторов, что приведет к изменению конфигураций действующих лиц и к измененным группировкам сил, а также к институциональным механизмам, которые образуют иную среду отбора акторов и условий, в которых социальные инновации смогут легче развиваться. Это произойдет потому, что в процессе перехода приходится управлять различными участниками, механизмами, инструментами, приходится сознательно направлять их действия для движения всей системы к желаемым параметрам. Поэтому управление переходом, в отличие от других типов управления, подразумевает эндогенные изменения роли субъектов как части процесса развития. Я. Ротманс приводит пример того, как в процессе энергетического перехода нефтяные компании принимают решение стать энергетическими компаниями.

*Необходимость связи всех политик.* Опираясь на подходы ООН, управление переходным процессом должно быть направлено на интеграцию политики устойчивого развития с иными видами политик, в частности:

- научной политикой (задачи: оценка устойчивости системных инноваций, исследование прошлых и текущих переходных процессов, с акцентом на роль политики и полезность различных моделей управления);
- инновационной политикой (задачи: создание инновационных коалиций (альянсов), программ НИОКР для устойчивых технологий, использование экспериментов по переходу и приведение инновационной политики в соответствие с целями перехода);
- отраслевой политикой, то есть нишевой политикой решения задач (посредством закупок, регулирования или использования экономических стимулов) устранения барьеров на пути развития системных инноваций и формулирования долгосрочных целей, определяющих направления исследований и инноваций [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007].

*Доминанта коэволюционной парадигмы.* Мы уже не раз упоминали в тексте статьи о коэволюционном подходе нидерландских ученых. Понимание управления переходом с точки зрения коэволюции – принципиально для нидерландской модели. В их представлении и само устойчивое развитие не может быть без совместной эволюции (коэволюции) технологий и общества. Поэтому общество устойчивого развития рассматривается как социотехническая система. Соответственно, успешное управление переходом осуществляется путем глубинного анализа взаимодействий и обратных связей между различными подсистемами и использования этих связей для создания рычагов влияния на эти подсистемы. По мнению Я. Ротманса, это нужно, чтобы усилить вероятность динамики этих подсистем (а следовательно, и системы в целом) в сторону более устойчивого развития [Rotmans, 2005]. При этом подсистемы выделяются Я. Ротмансом как по функциональному признаку (энергетика, жилье и др.), по уровням управления (см. три выделенных выше уровня управления), так и по группам участников перехода (см. рассмотренные выше группы). Фактически управление переходным процессом – это коэволюционная форма управления в том смысле, что оно направлено на развитие инновационного контекста управления. Управление переходом – это организация сложного процесса, посредством которого различные участники перехода могут одновременно вовлекаться в управление для совместного понимания проблемы, разработки видения, выбора инструментов, проведения экспериментов и мониторинга.

Обобщая сказанное, отметим, что нидерландские ученые предлагают модель адаптивного, рефлексивного, целеориентированного управления переходом к устойчивому развитию. Их аргументация в пользу такой модели следующая: переход выполним, потому что не наносит ущерба с точки зрения отдельных интересов участников перехода; издержки, связанные с ошибкой каждого шага, остаются низкими; есть возможность изменить курс, чтобы предотвратить блокировку неэффективных решений; можно извлечь полезные уроки, которые послужат основой для дальнейших шагов [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007].

**Заключение**

Нидерландский научный подход к управлению переходом к устойчивому развитию основывается на коэволюционной парадигме, системном подходе, теориях социальных изменений. Управление переходом в рамках этой концепции – это коэволюционный тип управления, который включает в себя циклический процесс совместно развивающихся понятий, идей, инструментов и механизмов. Коэволюция устойчивого развития предполагает возможности преобразования процессов совместной эволюции в более устойчивое состояние.

При управлении переходом предлагается использовать комплексную и многомасштабную структуру взаимодействующих участников перехода – частных и государственных организаций, общественных структур, которые участвуют в обсуждении политики перехода и в выборе инструментов и действий. Управление переходом включает элементы управления социальными сетями, портфелем вариантов решений и действий, планирование и координацию рыночных сил и самоорганизующихся институций. Управление переходным процессом является инклюзивным, и поскольку оно направлено на постепенное долгосрочное изменение систем (с помощью вариаций и их отбора), то осуществление такого управления возможно в обществе организованных интересов при отсутствии жесткого администрирования «сверху». Такой подход используется в Нидерландах для управления переходом к устойчивой энергетике, устойчивому сельскому хозяйству, устойчивому водопользованию, к биоразнообразию и природным ресурсам. Представленная концепция управления является как описательной, так и предписывающей. Она может применяться для анализа состояния управления переходом в других станах, для выбора и структурирования стилей управления и инструментов перехода к устойчивому развитию, для оказания влияния на переходы с учетом особенностей тех или иных стран.

**Литература**

*Комлева В.В., Шевелева Ю.Р.* Методологический базис управления переходом к устойчивому развитию: Нидерландская научная школа. https://irmi.ru.com/analitika/

*Eising R., Kohler-Koch B.* The transformation of governance in the European Union. London: Routledge, 1999. In English

*Grunwald A.* Technology policy between long-term planning requirements and short-ranged acceptance problems. New challenges for technology assessment // Vision Assessment: Shaping Technology in the 21st Century Society. Towards a Repertoire for Technology assessment / edited by J. Grin and A. Grunwald. Berlin-Heidelberg: Springer, 2000. P. 99–148. In English

*Jessop B.* The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance // Beyond market and Hierarchy. Interactive Governance and Social Complexity / edited by A. Amin and J. Hausner. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. P. 111–147. In English

*Kemp R., Rotmans J.* The management of the co-evolution of technical, environmental and social systems // Towards Environmental Innovation Systems / M. Weber and J. Hemmelskamp (eds). Berlin-Heidelberg: Springer Verlag, 2005. P. 33–55. In English

*Kemp R., Loorbach D., Rotmans J.* Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. *The International Journal of Sustainable Development and World Ecology*. 2007. No. 14 (1). P. 78–91. In English

*Kemp R., Parto S., Gibson R.B.* Governance for sustainable development: moving from theory to practice. *The International Journal of Sustainable Development*. 2005. Vol. 8. No. 1-2. P. 12–30. In English

*Kemp R., Rotmans J.* Managing the transition to sustainable mobility // System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory, Evidence and Policy / B. Elzen, F.W. Geels and K. Green (eds). Cheltenham: Edgar Elgar, 2005. P. 137–167. In English

*Kemp R., Schot J., Hoogma R.* Regime shifts to sustainability through processes of niche formation. The approach of strategic niche management. *Technology Analysis and Strategic Management*. 1998. No. 10 (2). P. 175–195. In English

*Kemp R., Soete L.* The greening of technological progress: An evolutionary perspective. *Futures*. 1992. No. 24 (5). P. 437–457. In English

*Lee K.N., Shabecoff P.* Compass and gyroscope. Integrating science and politics for the environment. Washington DC: Island Press, 1994. In English

*Loorbach D.* Governance and transitions: a multi-level policy-framework based on complex systems thinking / Paper read at Conference on Human Dimensions of Global Environmental Change. Berlin, 2004. https://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/loorbach_f.pdf In English

*Loorbach D.* Transition management: new mode of governance for sustainable development. *North*. 2007. Vol. 193 (4). In English

*Loorbach D., Rotmans J.* Managing transitions for sustainable development // Understanding Industrial Transformation: views from different disciplines / A.J. Wieczorek and X. Olsthoorn (eds). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2006. P. 187–206. In English

*March J.G., Olsen J.P.* Democratic governance. New York: The Free Press, 1995. In English

*Mayntz R.* Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm // Modern Governance. New Government-Society Interactions / J. Kooiman (ed.). London: Sage, 1994. P. 9–20. In English

*Meadowcroft J.* Planning for sustainable development: what can be learned from the critics? // Planning sustainability / M. Kenny and J. Meadowcroft (eds). London and New York: Routledge, 1999. P. 12–38. In English

*Nelson R.R.* Capitalism as an engine of progress. *Research Policy*. 1990. No. 19 (3). P. 193–214. In English

*Pierre J.* Debating Governance. Authority, steering and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000. In English

*Quinn J.B.* Strategic change: logical incrementalism. *Sloan Management Review*. 1978. Vol. 20. No. 1. P. 7–19. In English

*Quinn J.B.* Strategies for change: logical incrementalism. Homewood: Irwi, 1980. In English

*Rip A., Kemp R.* Technological change // Human choice and climate change / S. Rayner and E. L. Malone (eds). Columbus OH: Battelle Press, 1998. Vol. 2. P. 327–399. In English

*Rosenhead J., Mingers J.* Rational analysis for a problematic world revisited: problem structuring methods for complexity, uncertainty and conflict. London: Wiley and Sons, 2002. In English

*Rotmans J.* Methods for IA: the challenges and opportunities ahead. *Environmental Modelling and Assessment*. 1998. No. 3. P. 155–179. In English

Rotmans J. Societal innovation: between dream and reality lies complexity. Inaugural Speech, Erasmus University Rotterdam, 2005. https://econpapers.repec.org/paper/emseuriar/7293.htm. In English

*Rotmans J., Kemp R., van Asselt M.* More evolution than revolution. Transition management in public policy. *Foresight*. 2001. No. 3(1). P. 15–31. In English

*Rotmans J., Kemp R., van Asselt M., Geels F., Verbong G., Molendijk K.* Transities & transitie management. De casus van een emissiearme energievoorziening. Final report of study «Transitions and Transition management» for the 4th National Environmental Policy Plan (NMP-4) of the Netherlands. Maastricht: ICIS & MERIT, October 2000.

System innovation and the transition to sustainability. Theory, evidence and policy / edited by Boilie Elizen, Frank W. Geels, Ken Green. Cheltenham: Edward Elgar, 2005. In English

*Van de Ven A.H, Garud R.* The co-evolution of technical and institutional events in the development of an innovation // Evolutionary Dynamics of Organizations / J.A. Baum and J.V. Singh (eds). New York and Oxford: Oxford University Press, 1994. P. 425–443. In English

*Van den Bergh J.C.J.M., Stagl S.* Co-evolution of economic behavior and institutions: towards a theory of institutional change. *Journal of Evolutionary Economics*. 2003. No. 13 (3). P. 289–317. In English

*Voss J.P., Kemp R., Bauknecht D.* Reflexive governance: a view on the emerging path // Reflexive Governance for Sustainable Development / J.P. Voss, D. Bauknecht and R. Kemp (eds). Cheltenham: Edward Elgar, 2006. P. 419–438. In English

## References

*Komleva V.V., Sheveleva Yu. R.* Methodological framework for managing the transition to sustainable development: Scientific School of the Netherlands. https://irmi.ru.com/analitika/ In Russian

*Rotmans J., Kemp R., van Asselt M., Geels F., Verbong G., Molendijk K.* Transitions & Transition management. The case of a low-emission energy supply. Final report of the study "Transitions and Transition management" for the 4th National Environmental Policy Plan (NMP-4) of the Netherlands. Maastricht: ICIS & MERIT, October 2000. In Dutch

## ЧТО ЧИТАТЬ?

**Е.А. Старикова. Устойчивое развитие в меняющемся мире. Роль государства и бизнеса**: монография. Москва: КноРус, 2021.

Концепция устойчивого развития стала одним из основных и широко обсуждаемых аспектов глобальной повестки дня на рубеже XX–XXI вв. С принятием Целей устойчивого развития (ЦУР) ООН в 2015 году она приобрела статус ключевой парадигмы общемирового развития, что существенным образом повлияло на деятельность правительств, транснационального бизнеса, институтов гражданского общества.

В монографии анализируются меры, предпринимаемые правительствами разных стран в интересах реализации «Повестки 2030» ООН; рассматривается проблема финансирования глобального развития после 2020 года. Выявляются факторы, побуждающие крупные компании к участию в реализации ЦУР, описаны основные способы и модели участия транснационального бизнеса в реализации ЦУР на современном этапе. Исследуется процесс формирования механизмов взаимодействия государства и транснационального бизнеса в интересах реализации Целей устойчивого развития (ЦУР) в развивающихся и наименее развитых странах.

Книга предназначена для студентов магистратуры и аспирантов, обучающихся по специальностям «Экономика», «Международные отношения», «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент», а также широкого круга читателей, интересующихся актуальными проблемами мировой экономики и мировой политики.

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-51-58

# Экологические особенности использования возобновляемой энергии в свете достижения Целей устойчивого развития

**АЛЕКСАНДР ОЛЕГОВИЧ БУЧНЕВ,** **кандидат экономических наук, экономист**
**ПАО «Транснефть» (Российская Федерация, 123112, Москва, Пресненская набережная, 4/2). E-mail: aobuch@mail.ru**

**Аннотация:** В статье рассматриваются экологические особенности активного применения возобновляемой энергии и ее влияние на процесс декарбонизации на примере стран Европейского союза для достижения Целей устойчивого развития. Даны сравнительные оценки экологических последствий применения возобновляемой и атомной энергии на базе оценки углеродного следа данных видов энергии, сравнительного анализа вредных веществ за жизненный цикл генератора электрической энергии, оцениваются возможности отнесения атомной энергии к возобновляемым источникам энергии. Рассматривается стимулирующая роль регулятивного документа EU Taxonome, разработанного Европейским союзом, институционально встраиваемого в политику государственного регулирования сопряженного развития возобновляемой и невозобновляемой энергетики, осуществляющего активную поддержку субъектам инновационно-инвестиционной деятельности, которые формируют лучшие показатели в секторе или отрасли по уровням выбросов парниковых газов, не препятствуя разработке и внедрению низкоуглеродных альтернатив, в том числе на основе принципов ESG. Особое внимание посвящено вопросам утилизации отслужившего свой эксплуатационный срок оборудования, включая такие перспективные направления, как технология сольволиз. Автором предложен ряд рекомендаций по дальнейшему совершенствованию данного направления деятельности. Показана роль экологических издержек в тарифах на производство электрической энергии из различных видов первичных источников энергии. Исследован вклад национальных экономик стран, не входящих в Европейский союз, обеспечивших стабилизацию и снижение выбросов углекислого газа в мировом масштабе.

**Ключевые слова:** возобновляемые источники энергии, соотношение возобновляемой и невозобновляемой энергии, экология возобновляемой энергии, ESG, безуглеродное развитие экономики

Статья поступила в редакцию 12 августа 2021 года.

*Бучнев А.О.* Экологические особенности использования возобновляемой энергии в свете достижения Целей устойчивого развития. *Государственная служба*. 2021. № 4. С. 51–58.

## ECOLOGICAL FEATURES OF THE USE OF RENEWABLE ENERGY IN THE CONTEXT OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

**ALEXANDER OLEGOVICH BUCHNEV,** **Candidate of Sci. (Economics), economist**
**JSC Transneft (4/2, Presnenskaya embankment, Moscow, 123112, Russian Federation). E-mail: aobuch@mail.ru**

**Abstract:** The article discusses the environmental features of the active use of renewable energy and its impact on the decarbonization process on the example of the EU countries to achieve sustainable development goals. The materials consider the comparative assessment of environmental impacts of renewable and nuclear energy in the context of assessing the carbon footprint of these types of energy, comparative analysis of harmful substances over the life cycle of an electric power generator, and the possibility of referring nuclear energy to renewable energy sources. The article discusses the stimulating role of the EU Taxonomy regulatory document, which was specially developed in the European Union. The document is part of the state regulatory policy in the conjugate development of renewable and non-renewable energy; the paper provides active support to subjects of innovation and investment activities, demonstrating the best performance in their segment or industry in terms of greenhouse gas emissions, and does not prevent the development and implementation of new low-carbon alternatives, including based on ESG. Particular attention is paid to the disposal of end-of-life equipment, including such promising areas as solvolysis technology. The author offers a number of recommendations for further improvement in this area of activity. The article shows the role of environmental costs in the tariffs for electricity production from different types of primary energy sources. The author examines the contribution of national economies of countries outside the European Union that have stabilized and reduced carbon dioxide emissions on a global scale.

**Keywords:** renewable energy sources, the ratio of renewable and non-renewable energy, ecology of renewable energy, ESG, carbon-free development of the economy

The article was received on August 12, 2021.

*Buchnev A.O.* Ecological features of the use of renewable energy in the context of the Sustainable Development Goals. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 51–58.

**Введение**

Первоначальным импульсом ускорения массового применения возобновляемых источников энергии стала высокая волатильность цен на ископаемое сырье и возможность существенной экономии значительных средств национальными бюджетами на их приобретение. Достаточно отметить, что постоянное инновационное совершенствование генераторов электрической энергии, использующих возобновляемые источники, практически непрерывное повышение их удельной производительности и снижение себестоимости привели к ускоренному выполнению стратегических планов, связанных с активным увеличением доли возобновляемых ресурсов по отношению к традиционной энергетике. Например, временной период достижения 12,5 % возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в производстве электроэнергии планировался на 2010 год, но был достигнут к 2007 году [Renewable energy…, 2009. P. 59].

Важно отметить, что стремительный рост введенных мощностей на базе ВИЭ стал прямым следствием высокой инновационной и инвестиционной емкости данного рынка. Накопленные инвестиции с 2010 года приблизились к 3 трлн долларов США, а солнечная и ветровая генерации (при определенных условиях) становятся более экономически оправданными решениями относительно традиционных источников энергии[1]. Использование возобновляемых источников энергии стимулирует сопряженные отрасли экономики и способствует росту высококвалифицированной рабочей силы. Также бесспорным преимуществом возобновляемой энергетики стала ее экологическая составляющая. В 2013 году углеродные выбросы снизились благодаря ВЭИ на 1,2 млрд тонн, что заложило основы политики декарбонизации мировой экономики[2].

Таким образом, ВИЭ выходят за рамки исключительно энергетической сферы и становятся универсальным инструментом, оказывающим благоприятное влияние на экономику, социальную сферу, экологию – или, иными словами, на триаду устойчивого развития.

**Европейские тенденции декарбонизации экономики**

Рассмотрим процесс декарбонизации энергетики и экономики на примере Европейского союза, который поставил задачу по выстраиванию к 2050 году климатически нейтральной экономики на основе энергетического перехода к активному использованию возобновляемых источников энергии.

Одним из первых ученых, поставивших важную этическую проблему о необходимости распределения стоимости электрической энергии современных тепловых генераций на поколения будущего, которые будут лишены невозобновляемых ресурсов в силу их исчерпанности, был академик Ж.И. Алферов [Алферов, 2010. С. 9]. Поэтому можно говорить не только об экологической, но и в достаточной степени о гуманистической составляющей использования возобновляемой энергии. Ее ключевая роль состоит в сохранении экологического и климатического равновесия не только для живущих сегодня на Земле, но и для будущих поколений.

Существенной экологической особенностью применения возобновляемой энергии в странах ЕС является ее постоянная нацеленность на процесс декарбонизации экономики [Громов, 2020. С. 16-31]. Подготовленный ассоциацией Eurelectric индикативный сборник Power Barometer отмечает, что уже более 65 % европейской электроэнергии, выработанной в первом полугодии 2020 года, не имеет выбросов углерода[3].

Не менее важной составляющей использования возобновляемой энергии авторы индикативного сборника считают показатель снижения использования ископаемого топлива на 18 %. Этот результат опережает долговременную стратегию Европейского союза по отказу от угольной генерации, которая предполагает завершение ее применения к 2030 году в двадцати странах ЕС. Стоит подчеркнуть, что сегодня в импорте электроэнергии Европейского союза из стран, не уделяющих должного внимания развитию возобновляемой энергетики, интенсивность углеродного следа выше в три раза, чем в странах ЕС[4].

В конце 2019 года ЕС разработал плановые показатели создания безуглеродной экономики к 2050 году, известные как Green Deal. План закрепляет ключевые понятия минимизации выбросов $CO_2$ на основе активного применения ВИЭ (возобновляемые источники энергии), к 2030 году они должны составить 55 % по отношению к показателям 1999 года, что на 15 % выше планировавшихся ранее цифр. Причем для этого достаточно достичь доли в две трети ВИЭ в мировом балансе мощностей электроэнергии [Бакштанин, Глазунова, Матвеева, 2021. С. 13-17].

Отметим появление и становление принципов ESG (environmental, social, governance) как определенную совокупность присущих компании характеристик, оценивающих степень ее эффективности в экологических, социальных и управленческих решениях, направленных на устойчивое развитие как самой компании, так и окружающей ее экологической, социальной и экономической среды. Вполне очевидно, что появление эколого- и социально ответственных инвесторов, оценивающих возможные инвестиции с точки зрения принципов ESG, стимулирует компании соответствовать современным трендам как в отношении создания безуглеродной продукции, так и в

1 Renewable Investment. https://www.bloomberg.com/graphics/climate-change-data-green/investment.html

2 Global Trends in Renewable Energy Investment, 2014. http://www.fs-unep-centre.org

3 https://www.eurelectric.org/power-barometer/

4 Доля ВИЭ в выработке электроэнергии в ЕС достигнет 60 % к 2030 году. https://energy.hse.ru/Wiie

социально-экономических отношениях с собственным персоналом, внешними организациями и потенциальными инвесторами.

Не менее авторитетный доклад компании Ember (Великобритания)[5] констатирует опережение доли возобновляемых источников энергии за первое полугодие 2020 года по отношению к невозобновляемым, сравнивая уже известные нам 40 % ВИЭ с 34 % ископаемого топлива (6 % – газ, 32 % – уголь). Доля электростанций на базе ВИЭ выросла на 11 %. Если вычесть мощности гидро- и биоэлектростанций, то чистая доля солнечной и ветровой энергетики составила 22 %. Соответствующий рост 2020 года по отношению к 2019 году достиг 4,4 %. Ожидается, что по итогам 2021 года динамика прироста установленных мощностей возобновляемой энергетики сохранит набранный темп. Доклад подчеркивает и экологические особенности применения возобновляемой энергетики в странах Евросоюза: в Дании доля ветровой и солнечной энергии приблизилась к 2/3 от общей доли выработанной в стране энергии, а Польша осталась «лидером» в ЕС по угольной генерации.

**Регуляторная деятельность Евросоюза в процессе декарбонизации**

Для успешного воплощения в жизнь упоминаемой выше Green Deal Европейский союз разработал регулятивный документ EU Taxonome. По сути, документ определяет институциональные ключевые цели, способствующие устойчивому экологическому развитию ЕС[6], достижение которых вносит существенный вклад в смягчение последствий изменения климата, адаптацию к изменению климата, бережливое применение и сохранение водных ресурсов, создание экономики на циркулярных принципах, противодействие загрязнению окружающей среды, защиту и восстановление биоразнообразия и экосистем, является основополагающим ключевым инструментом, стимулирующим дальнейший процесс декарбонизации в Европейском союзе.

Данный документ вводит конкретное понятие «стимулирующей деятельности», которая рассматривается как вносящая существенный вклад в достижение одной или нескольких вышеперечисленных экологических целей. Кроме того, он является определенным ориентиром для инвесторов, поддерживающих переход к климатически нейтральной экономике, где подразумевается ограничение повышения температуры до 1,5 °С выше доиндустриального уровня.

Не менее важной экологической особенностью документа является поддержка инвестиционной деятельности, имеющей уровни выбросов парниковых газов, соответствующие лучшим показателям в секторе или отрасли, не препятствующей разработке и внедрению низкоуглеродной альтернативы и, что достаточно важно, не приводящей к блокированию углеродоемких активов, учитывая экономический срок службы этих активов.

Важным экологическим аспектом принятого документа является требование раскрытия информации о компаниях – объектах инвестиций. Подобная открытость должна позволять инвестиционным фондам сообщать о доле своего фонда, инвестированного в деятельность, согласованную с таксономией, для каждой компании – объекта инвестиций. Если экономическая деятельность конкретной компании соответствует техническим критериям отбора EU Taxonome и вносит существенный вклад в смягчение последствий изменения климата, то используемая ею технология получает соответствующие меры институциональной поддержки.

Компании, раскрывающие свои капитальные вложения в экономическую деятельность в рамках плана, подлежащего приведению в соответствие с EU Taxonome, должны предоставлять полную информацию для построения «зеленых» портфелей, а также для анализа планов перехода компаний и/или показателей и стратегий экологической устойчивости. Таким образом, включение в EU Taxonome той или иной технологии повышает ее жизнеспособность и обеспечивает ей существенные меры институциональной поддержки.

Широко известное «Руководство по энергетической статистике» Международного энергетического агентства [Мандил, 2007. С. 18] формирует следующую классификацию ВИЭ: солнечная, ветровая, гидроэнергетическая, геотермальная энергия, энергия приливов и отливов, твердая и жидкая биомасса, биогазы, отходы. При этом ряд стран Европейского союза настойчиво добиваются расширения понятия возобновляемой энергетики.

**Специфика атомной энергетики**

Стоит отметить особую специфику атомной энергетики, которую в принципе нельзя отнести к возобновляемым источникам энергии. Однако ряд стран ЕС во главе с Францией предлагает приравнять этот вид энергии к ВИЭ, хотя по сравнению с использованием возобновляемой энергии атомные электростанции – потенциально опасный источник загрязнения природной среды.

Франция, как лидер использования АЭС, а также Чехия и еще пять стран ЕС настаивают на признании атомной энергии полноправно относящейся к возобновляемой энергетике. Этой позиции активно противостоит Германия (а также Италия и еще 17 стран ЕС), делая упор на наносящую урон экологии технологию захоронения радиоактивных отходов. Эксперты JRC (Joint Research Center) подготовили отчет о современных технологиях атомной энергии, ее стадиях,

5 В Евросоюзе ВИЭ впервые опередили ископаемое топливо в генерации электроэнергии. https://renen.ru/vie-vpervye-operedili-iskopaemoe-toplivo-v-generatsii-elektroenergii-v-es/

6 EU Taxonomy Regulation. https://www.ey.com/en_lu/wealth-asset-management/luxembourg-market-pulse/eu-taxonomy-regulation

последствиях, включая экологические, в том числе о хранении отходов. В отчете приводится сравнительный анализ вредных веществ за жизненный цикл генератора электрической энергии, включая $CO_2$, PM2.5 (мелкодисперсного аэрозоля размером 2,5 мкм), $NO_X$ (оксидов азота), $SO_2$ (двуокиси серы), доказывается их соразмерность в жизненных циклах генераторов ветровой, солнечной и атомной энергии [Technical assessment…, 2021. P. 221].

Однако атомная энергетика потребляет несоизмеримо больший водный ресурс и формирует существенное тепловое загрязнение (испарение воды в градирнях, перегрев охлаждающих водоемов, искусственную инверсию температур над источником, развивающим микроциркуляцию атмосферы, меняющей микроклимат и ускоряющей перенос загрязнений). Эксперты утверждают, что усредненный углеродный след атомной энергии (28 г/кВт*ч) выше, чем у ГЭС и ВЭС (26 г/кВт*ч), но ниже чем у СЭС (48 г/кВт*ч, причем по причине использования ископаемой энергии в КНР у ряда СЭС этот параметр доходит до 85 г/кВт*ч) и биоэнергии (45 г/кВт*ч). Отметим, что у газовой генерации он составляет 500 г/кВт*ч, угольной – 888 г/кВт*ч, при пороге включения в EU Taxonome в 100 г/кВт*ч.

Доклад допускает наличие технологий относительно безопасного захоронения отходов в глубоких скальных отложениях, но подчеркивает отсутствие единого мнения у экспертов по данному поводу.

Приведем в пример выводы исследования Университета Сассекса, которое на двадцатипятилетнем временном горизонте рассмотрело 123 национальные экономики. Страны были разделены на три группы: развивающие только ВИЭ, развивающие одновременно атомную энергию и ВИЭ и развивающие исключительно атомную энергию[7]. Тридцать стран сделали ставку на атомную энергию, а сто семнадцать стран – на возобновляемую энергию. Соответственно, исследование выделяет также страны, развивающие оба вида энергии.

Относя к приверженцам атомной энергии Китай, Россию, США, Францию, Индию, Пакистан (перечислены только крупные производители), а ко второй группе – Германию, Данию, Исландию и другие страны, авторы делают вывод, что одновременное развитие обоих видов энергии не эффективно как из-за отвлечения средств, так и из-за отсутствия корреляции развития атомной энергии и снижения вредных выбросов. Это связано не только с высокой стоимостью утилизации отработанных отходов атомной энергии и потенциально опасного ущерба окружающей среде, описанного выше, но и с существенно возросшей стоимостью строительства новых энергоблоков (в том числе из-за ужесточения мер безопасности эксплуатации), большим сроком строительства, существенной разовой концентрацией инвестиций в строительство АЭС, что не требуется при использовании возобновляемых источников энергии.

**Особенности утилизации отработавшего оборудования**

Необходимо отметить, что ряд российских нефтяных компаний, например ПАО «Лукойл», задумались об инвестициях в возобновляемые источники энергии именно с целью снижения вредных выбросов. Так, в рамках реконструкции комплекса сооружений Краснополянской гидроэлектростанции, включающей малую ГЭС мощностью 1,5 МВт, «Лукойл» увеличила долю возобновляемой энергии до 6 % в общем балансе коммерческой выработки электроэнергии, отметив, что возобновляемые источники энергии будут способствовать снижению вредных выбросов на 500 тысяч тонн $CO_2$-эквивалента в год[8]. «Лукойл» – одна из немногих отечественных компаний, инвестирующих в выработку электроэнергии на основе ветра на базе ветропарка Land Power (84 МВт), солнечные электростанции в Волгограде, Румынии, Болгарии (21 МВт) и гидроэнергию (291 МВт)[9]. А крупнейшая в мире нефтетранспортная компания «Транснефть» осваивает применение ключевых видов возобновляемой энергии для последующего использования в рамках собственных нужд.

Более подробное развитие возобновляемой энергетики в отечественных условиях, рассмотрение проблем и перспектив отрасли требует отдельного исследования, здесь же остановимся на ряде аспектов утилизации отработавшего оборудования ВИЭ.

Так, стадия утилизации генераторов ВИЭ – одна из важных экологических составляющих их жизненного цикла. Как и любое оборудование, имеющее понятие физического износа, срока и норм амортизации, определяемых требованиями бухгалтерского и налогового учета, так и генераторы возобновляемой энергии подлежат своевременной замене и утилизации. Общеизвестно, что постоянное использование модифицирующих инноваций при замене оборудования повышает удельную производительность генераторов (с 1 МВт до 14 МВт – и это не предел). Рассмотрим, как процессы утилизации продлевают использование бывшего в употреблении оборудования.

По предварительным оценкам, в Европейском союзе подойдут к предельному сроку службы около 14 тысяч ветроприводов и генераторов (лопастей) к 2023 году[10].

7 Атом, солнце или ветер: ученые выяснили, что экологичнее. https://www.gazeta.ru/science/2020/10/13_a_13318051.shtml?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&nw=1602617489000

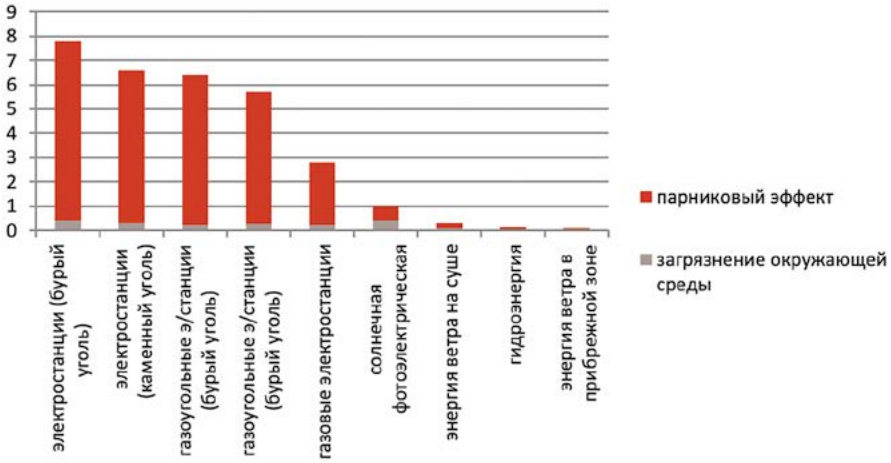
8 «Лукойл» увеличит выработку зеленой энергии. https://rueconomics.ru/471305-lukoil-uvelichit-vyrabotku-zelenoi-energii?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&nw=1602618064000

9 «Лукойл» нарастит выработку зеленой энергии после модернизации ГЭС. https://lenta.ru/news/2020/10/12/lukoil/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&nw=1602618064000

10 Европе предстоит утилизировать 14 тысяч лопастей ВЭУ. https://rawi.ru /2020/06/evrope-predstoit-utilizirovat-14-tyisyach-lopastey-veu/

**Рисунок 1. Внешние издержки генерации электроэнергии посредством ВИЭ и ТИЭ в евроцентах / кВт*ч**

**Figure 1. External costs of electricity production by RES and CES in Eurocents / kWh**




Группа экспертов WindEurope отмечает сложившуюся практику утилизации ветроустановок, включая составляющие несущей конструкции и самой гондолы, где расположены механизмы управления и генератор. Уровень переработки достигает 90 % от общей массы. Так, использование композитных материалов для обеспечения долговечности лопастей и минимизации их веса усложняет технологию переработки. Учитывая это обстоятельство, специализирующиеся на утилизации немецкие компании объявили о расширении своих производственных мощностей, позволяющих использовать переработанные материалы при производстве некоторых видов цемента.

Эксперты Cefic (Совет химической промышленности ЕС) совместно с EUCIA (Ассоциация производителей композитов ЕС) о мечают необходимость развития и других инновационных технологий переработки. Приоритетным направлением называют использование расщепления ионами растворителя (технология сольволиз) и сепарацию сложных молекул под тепловым воздействием на простые звенья (пиролиз).

Однако, по мнению автора, представляется целесообразным существенно уменьшить энергоемкость предложенных технологий, провести отдельное исследование для сравнения энергии, выработанной за весь жизненный цикл ветрогенератора, с энергией, требующейся на его утилизацию. Учитывая возрастающий интерес к возобновляемой энергетике в нашей стране, необходимо уже сегодня при оценке привлекаемых и локализуемых технологий принять во внимание экологичность процессов их дальнейшего внедрения.

### Экономические и экологические выгоды

Автор не раз обращался в своих работах к особенностям институционального и технологического успеха Китайской Народной Республики в активизации использования возобновляемой энергии и средств для ее получения[11]. В рамках данной статьи отметим, что национальное министерство промышленности и информационных технологий постоянно обновляет промышленные стандарты качества[12], поскольку уже в ближайшем десятилетии планируется строительство крупных солнечных электростанций общей мощностью порядка 0,5 ТВт с минимальным углеродным следом производства. Необходимо отметить, что и в производстве солнечных батарей, где, как известно, лидером является Китай, постоянно ужесточаются экологические требования.

Постепенно ужесточая экологические нормы предельных затрат на используемую воду и энергию, а также повышая стандарты качества производства, Китай стимулирует генерацию инноваций в технологическом процессе, обязав компании данного направления финансировать разработку новых производственных технологий в объеме не менее трех процентов от общего оборота компаний.

По итогам 2019 года только выпуск новых солнечных электростанций превысил мощность 170 ГВт, или, что более впечатляюще, 94 % от всего мирового производства солнечных батарей (около 80 % производств локализовано в Китае, как и 70 % производств поликремния, необходимого для создания гелиопанелей).

Отметим и такую важную особенность, которую можно отнести как к экономической, так и к экологической эффективности возобновляемой энергии. Довольно продолжительное время наблюдалось определенное искажение оценки экономической эффективности возобновляемой энергии, которое формировалось отсутствием в тарифах ВИЭ их нулевого или минимального (в зависимости от категории ВИЭ) воздействия на экологическую обстановку.

В 2014 году в ФРГ был проведен один из первых сравнительных анализов внешних издержек на генерацию электрической энергии из возобновляемых и традиционных источников. Исследование показало больший вред от группы ТИЭ (традиционные источники энергии) (**Рисунок 1**).

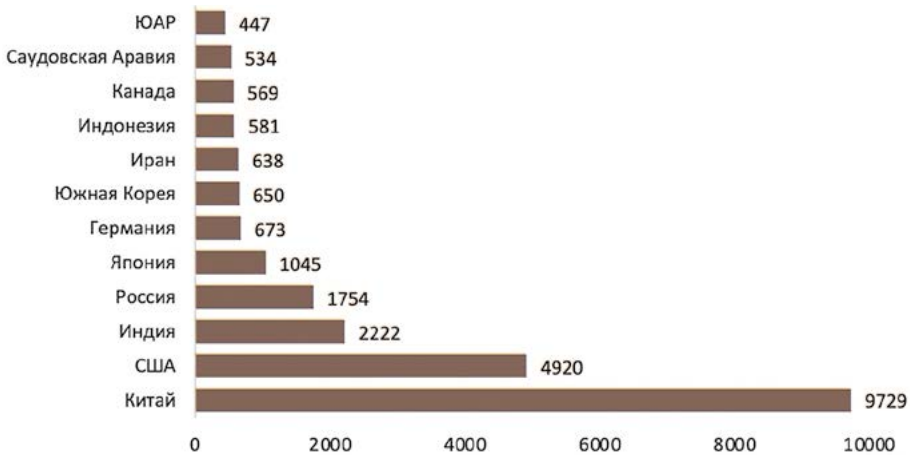
11 См., например: *Бучнев А.О.* Конкуренция альтернативной и традиционной энергетики: объективная реальность. *Проблемы теории и практики управления*. 2010. № 5. С. 20; *Бучнев А.О.* Перспективы и преимущества инновационного развития возобновляемой энергетики как элемента парадигмы новой экономики. М.: Антарес, 2020.

12 Китай намерен сократить чрезмерное производство солнечных панелей. https://gisprofi.com/gd/documents/kitaj-namerenostanovit-chrezmernoe-proizvodstvo solnechnyh-panelej.html

Оплата за выбросы углекислого газа составляла 70 евро/т $CO_2$. Соответственно, в генерации электрической энергии на базе каменного и бурого угля внешние издержки находились в интервале 0,058–0,078 евро/КВт/ч, на базе природного газа – 0,028 евро/КВт/ч, посредством различных видов возобновляемой энергетики – в интервале 0,001–0,01 евро/КВт/ч.

**Рисунок 2. Интенсивность выбросов $CO_2$ у ключевых стран, Мт**

**Figure 2. Carbon dioxide emission intensity for key countries, Mt**




Современная ситуация в области снижения выбросов углекислого газа при выработке электрической энергии следующая. После незначительного роста выбросов $CO_2$ в течение двух лет в 2019 году отмечено незначительное сокращение их объема на 0,2 %. Отчасти это произошло из-за снижения на 2,1 % потребления электроэнергии, но и благодаря заметной минимизации удельного выброса $CO_2$ на 3,2 %, или 443 г $CO_2$/кВт*ч, из-за увеличения доли в топливно-энергетическом балансе мира возобновляемых источников энергии.

Кроме того, необходимо отметить и вклад замещения угольной генерации газовой как наиболее оптимальным невозобновляемым источником в качестве перехода к безуглеродной энергетике. Отметим, что основным источником производства энергии на переходный период в экологически чистое будущее будет оставаться природный газ [Deng, Blok, van der Leun, 2012. P.109].

**Обзор национального вклада разных стран в декарбонизацию**

Рассмотрим вклад национальных экономик, обеспечивших стабилизацию и некоторое снижение выбросов углекислого газа. Около 3,9 % снижения выбросов обеспечил Европейский союз (отметим существенный вклад ФРГ, Великобритании, Испании), 2,4 % – этот вклад в снижение выбросов внесли Соединенные Штаты Америки. Определенную роль, конечно, сыграли умеренные температуры, наблюдаемые в 2019 году, а также тенденции замедления экономического развития.

Несмотря на прилагаемые усилия в сегменте прорывного развития возобновляемой энергии, в Китайской Народной Республике отмечен рост выбросов $CO_2$, но с существенным замедлением динамики. К предыдущему периоду рост составил 2,8 %. Абсолютное значение показателя интенсивности выбросов углекислого газа в Китайской Народной Республике по-прежнему является наивысшим в мире (**Рисунок 2**).

В Индии благодаря государственному регулированию баланса возобновляемой и невозобновляемой энергии и существенному снижению использования угольной генерации произошло снижение выбросов углекислого газа.

Южная Корея постепенно осуществляет замещение угля технологиями сжиженного природного газа (СПГ) и возобновляемыми источниками энергии и также уменьшила показатели выбросов $CO_2$.

Российская Федерация, находясь на четвертом месте по уровню выбросов $CO_2$, сохраняет существующие тенденции выброса углекислых газов[13].

Несмотря на то, что Франция не входит в «лидеры» по интенсивности выбросов $CO_2$, характерен пример именно французской компании Total. Здесь решили провести конверсию своего нефтеперегонного завода, перепрофилировав производство под выпуск renewable diesel, в том числе и для авиационной промышленности, и массовое изготовление биопластиков на базе двух солнечных электростанций. В контексте данной статьи важно отметить, что решение о прекращении переработки нефти было принято не только по соображениям перспектив отказа в ближайшем будущем от автомобилей с двигателем внутреннего сгорания, но и ввиду жестких требований к экологическим параметрам современных самолетных двигателей. Основанием для этого решения стал результат аудита трубопровода PLIF Иль-де-Франс (260 км), транспортировавшего сырую нефть на нефтеперерабатывающий завод, и его остановки из-за периодических утечек на пятимесячный срок в 2019 году. Аудиторы разрешили работу трубопровода после устранения утечек на режиме пониженного давления, что сказалось на нагрузке НПЗ. Завод работал на две трети нормативной мощности, что мгновенно сказалось на финансовых показателях.

Реконструкция стоимостью около 0,6 млрд евро предполагала практически полную замену трубопровода, а планировавшийся конверсионный (полный

13 Yearbook. enerdata. https: //yearbook.enerdata.ru/co2-fuel-combustion/CO2-emissions-data-from-fuel-combustion.html

энергетический) переход – 0,5 млрд евро. Экономическая целесообразность предопределила коренную энергетическую трансформацию производства, что оказалось правильно и с экологической точки зрения. Более того, в 2020 году глобальная мировая компания Total взяла на себя климатические обязательства обеспечить нулевые выбросы к 2050 году[14].

Напомним о новых публичных обязательствах по объемам снижения парниковых газов, определенных Парижскими соглашениями 2015 года на конференции ООН по проблемам климата[15]. Документ ратифицирован 55 странами, ответственными за половину всех глобальных парниковых выбросов[16]. Сокращение объема годовых выбросов $CO_2$ за период 2015 – 2020 годов оценивался в диапазоне 220–560 млрд тонн[17].

Российская Федерация в лице своего представителя на данной конференции заверила мировое сообщество о возможностях страны в построении безуглеродной экономики. Учитывая, что большинство стран – участников данной конференции выполняют взятые на себя публичные обязательства по снижению углеродного следа в производстве национальных товаров, происходит определенная смена критериев успешности стран и бизнеса по вкладу в дело защиты окружающей среды. Появились крупные рейтинговые агентства, оценивающие бизнес с точки зрения эффективности упоминаемых выше критериев ESG, что говорит о возрастающем интересе мирового сообщества к Целям устойчивого развития и способам их скорейшего достижения. Как известно, Цели устойчивого развития подразумевают постоянное улучшение благосостояния и экологическую защиту, экономический рост, повышение уровня образования, здравоохранения, решение социальных вопросов и рост рабочих мест.

Уникальность возобновляемых источников энергии в достижении ключевых Целей устойчивого развития, причем не только экологической направленности, не имеет аналогов среди других энергетических ресурсов. Возобновляемая энергетика способствует ускоренному достижению таких Целей устойчивого развития, как обеспечение недорогой и чистой энергией, эффективное появление новых рабочих мест, которые формируют наличие достойной работы и стимулируют экономический рост. Макроэкономические эффекты от локализации производства генераторов возобновляемой энергии обеспечивают стимулирование новой индустриализации, формируют соответствующее инфраструктурное и инновационное развитие, нивелируют динамику изменения климата, что способствует достижению и такой важной Цели устойчивого развития, как хорошее здоровье и благополучие.

Стоит отметить, что ряд особенностей ВИЭ в достижении перечисленных Целей устойчивого развития будут способствовать достижению целей Стратегии национальной безопасности, принятой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности», особенно в части бережного отношения к окружающей среде в условиях изменяющегося климата и развития энергетической инфраструктуры.

**Экономическая необходимость использования «зеленых» технологий**

Обратив внимание в начале статьи, что в импорте электроэнергии Европейского союза из стран, не уделяющих должного внимания развитию возобновляемой энергетики, интенсивность углеродного следа выше в три раза, чем в странах ЕС, кратко остановимся на возможных последствиях для отечественных экспортеров ископаемых традиционных ресурсов данного соотношения.

Планируемое применение углеродного налога на импорт в ЕС может, по предварительной оценке, составить до 7 млрд евро в год от оборота ввозимых товаров. В основном это коснется товаров сырьевого характера из Российской Федерации. Подобная угроза требует от отечественных компаний ускоренного перехода на «зеленые» технологии, чтобы соответствовать требованиям ЕС в краткосрочной перспективе.

Отметим, что документ Green Deal не планирует компенсаторных страновых положений по минимизации углеродных выбросов, кроме учета поглощаемости так называемых управляемых лесов. Данный документ становится стимулом для реальной оценки последствий не только сокращения импорта традиционных видов энергии путем замещения их ВИЭ, но и экономических потерь для стран-экспортеров от дополнительного экологического налога на оставшуюся долю импорта.

В ряде статей [Пусенкова, 2021. С. 55] оцениваются спешные меры, предпринимаемые рядом американских и европейских компаний во избежание подобных издержек. Речь идет об уменьшении углеродного следа за счет применения «зеленых» технологий, растет декарбонизация экономики. Кроме возобновляемых источников энергии проводятся исследования по применению «зеленого» водорода, энергия для получения которого также должна быть экологически чистой.

Важно понимать, что углеродная нейтральность как таковая не обязательно означает отсутствие выбросов CO2. Безусловно, в контексте Целей устойчивого развития модификация деятельности с высоким углеродным следом для снижения загрязнения является прямым и наиболее эффективным способом. Однако если невозможно оперативно вмешаться в

14 Новое обязательство Total: «чистые нулевые выбросы» углерода к 2050 году. https://renen.ru/novoe-obyazatelstvo-total-chistye-nulevye-vybrosy-ugleroda-k-2050-godu/

15 Конференция ООН по проблемам климата в Париже. http://ria.ru/trend/paris_climat_conference_un_28112015/

16 Конференция по климату в Париже. http://22century.ru/resurrection/20318/

17 Special Report on Renewable Energy Source Sand Climate Change Mitigation http://www.srren.org

производственный процесс или в случае чрезмерных затрат на текущем этапе, то может быть применен компенсаторный механизм благодаря участию в углеродно-отрицательном проекте.

Поэтому необходимо поддержать ряд инициатив по внедрению реестра углеродных единиц, когда компания, инвестировав средства в экологически чистый проект, например в восстановление лесного массива, может использовать созданную углеродную единицу для соблюдения собственной квоты на выбросы $CO^2$. Стоит отметить, что неприродные углеродно-отрицательные проекты, несмотря на высокую инновационную составляющую, пока еще требуют значительного количества энергии[18], что без учета сопутствующих экологических рисков и при избыточной популяризации может привести к нивелированию того позитивного результата, который являлся целью разработки этих проектов, особенно при учете углеродного следа не только используемой энергии, но и производящего ее оборудования, а также цепочек поставщиков прочих комплектующих.

**Заключение**

Постепенное замещение возобновляемой энергетикой невозобновляемых источников энергии позволит не только существенно улучшить экологическую ситуацию в национальной экономике, существенно высвобождая сэкономленные средства от приобретения традиционных источников энергии, но и направить их на создание производств глубокой переработки невозобновляемых источников и использование их в целях создания продукции с высокой добавленной стоимостью, как и завещал наш великий соотечественник Д.И. Менделеев [Чугаев, 1924. С. 15]. Так, в выступлении Президента Российской Федерации В.В. Путина на ПТЭФ-2021 дана оценка оборота проектов климатической отрасли до 50 млрд долларов США в год[19]. В конечном итоге переориентация на экологичные проекты простимулирует эффективное развитие ряда отраслей экономики и повысит уровень жизни в стране.

Представляется целесообразным, чтобы государственная политика в области регулирования выбросов парниковых газов, равно как и частные инициативы, были направлены на оптимизацию конкретных производств, обладающих значительным углеродным следом, а в случае невозможности и недостаточности этих мер – на интенсификацию природных углеродно-отрицательных проектов.

Завершая статью важно отметить, что во главе принципа государственного регулирования и стимулирования возобновляемой энергетики лежит факт осознанного признания необходимости энергетической трансформации в сторону безуглеродного построения энергетики будущего с чистой «зеленой» экономикой, обеспечивающей восстановление экологической сферы ради будущего нашей планеты.

18 Negative emissions have 'limited potential' to help meet climate goals. https://www.carbonbrief.org/negative-emissions-have-limited-potential-to-help-meet-climate-goals

19 Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. http://kremlin.ru/events/president/news/65746

**Литература**

*Алферов Ж.И.* К выходу русского издания книги The long road to IRENA. М.: Экология и жизнь, 2010.

*Бакштанин А.М., Глазунова И.В., Матвеева Т.И. Развитие возобновляемых источников энергии в странах Евросоюза. Научные исследования и инновации. 2021. № 2. С. 13-17.*

*Громов А. Новая энергополитика ЕС: заменят ли ВИЭ и водород российский газ? Энергетическая политика. 202. № 9. С. 16-31.*

*Мандил К.* «Руководство по энергетической статистике» Международного энергетического агентства. IEA Publications, Paris Cedex 15, 2007.

*Пусенкова Н.И.* Политика декарбонизации европейских и американских нефтяных компаний. *Общество и экономика*. 2021. № 5. С. 50–68.

*Чугаев Л.А.* Дмитрий Иванович Менделеев: Жизнь и деятельность. Л.: Научное химико-техническое издательство, 1924.

*Deng Y.Y., Blok K., van der Leun K.* Transition to a fully sustainable global energy system. *Energy Strategy Reviews*. 2012. Volume 1. Issue 2. P. 109–121. In English

Renewable energy sources in figures, status 2009. Berlin, Germany: Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2009. In English

Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation'). European Commission Joint Research Centre, Petten, 2021. In English

**References**

*Alferov Zh.I.* To the publication of the Russian edition of the book "The long road to IRENA". Moscow: Ekologiya i zhizn, 2010. In Russian

*Bakshtanin A.M., Glazunova I.V., Matveeva T.I. Developing renewable energy sources in the EU countries. Nauchnye issledovaniya I innovatsii. 2021. No. 2. P. 13-17. In Russian*

*Gromov A. New energy policy in EU: Will RES and hydrogen replace Russian gas? Energeticheskaya politika. 2020. No. 9. P. 16-31. In Russian*

*Chugaev L.A.* Dmitry Ivanovich Mendeleev: Life and Work. L.: Nauchnoye khimiko-tekhnicheskoye izdatelstvo, 1924. In Russian

*Mandil K.* "Energy Statistics Manual" by the International Energy Agency. IEA Publications, Paris Cedex. 15, 2007. In Russian

*Pusenkova N.I.* Decarbonization policy of European and American oil companies. *Obshchestvo i ekonomika*, 2021. No. 5. P. 50–68. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-59-63

# Сопричастное стратегирование: вовлечение, дающее результаты

**ИРИНА ГЕОРГИЕВНА ГРАЧЕВА, кандидат психологических наук, директор Центра сопричастного стратегирования (и проектирования) Высшей школы государственного управления**
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: gracheva-ig@ranepa.ru**

**Аннотация:** Статья посвящена изменениям в современной парадигме публичного управления, связанным с разворотом государственного менеджмента в сторону клиентоориентированности. Подчеркивается, что реализация данного подхода неизбежно поставит вопрос о степени участия граждан в создании итогового сервиса проектирования. Одним из способов обеспечения лояльности населения к действиям государства автор считает активное вовлечение всех заинтересованных сторон, включая ученых-исследователей, в разработку указанных программ. Автор апеллирует к опыту специалистов-экспертов Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, участвующих в разработке стратегий различных территорий, отраслей управления и отдельных ведомств в период с 2016 года по настоящее время. Предложен новый подход к организации групповой работы заинтересованных сторон, включающий все успешные наработки, соединенные на этапе экспериментирования в единое целое. Данный подход получил название «Сопричастного стратегирования и проектирования». В его основе лежит создание эффекта эмпатии у заинтересованных сторон через действия по организации взаимодействия с ними. Подчеркивается, что изменение ожиданий, предложенное подходом, способно значительно повысить эффективность проектов: рассмотрение стратегирования как процесса, а не как результата, высвобождает значительную энергию и способствует принятию неординарных творческих решений.

**Ключевые слова:** проектирование, стратегирование, сопричастность, клиентоориентированность государственного управления, разработка стратегий, сопричастное стратегирование, сопричастное проектирование

Статья поступила в редакцию 13 августа 2021 года.

*Грачева И.Г.* Сопричастное стратегирование: вовлечение, дающее результаты. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 59–63.

## PARTICIPATORY STRATEGIZING: ENGAGEMENT THAT DELIVERS RESULTS

**IRINA GEORGIEVNA GRACHEVA, Candidate of Sci. (Psychology), Director of the Center for Participatory Strategizing (and Design) at the Higher School of Public Administration**
**Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: gracheva-ig@ranepa.ru**

**Abstract:** The article is devoted to the changes in modern public administration associated with the turn of public management towards customer focus. It is noted that the implementation of this approach will inevitably raise the question of the degree of citizen engagement in the creation of the final design service. The author considers the active involvement of all stakeholders, including research scientists, in the development of these programs to be one of the ways to ensure the population's loyalty to the actions of the state. The author refers to the experience of experts of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration participating in the development of strategies for various territories and sectors of government as well as individual departments in the period from 2016 until present. Additionally, a new approach for organizing group work of stakeholders, which combines all the successful developments connected during the experimentation phase into a single whole, is proposed. This approach is called "Participatory Strategizing and Design". The approach is based on creating an empathy effect among stakeholders via actions to organize interactions with them. It is emphasized that the change in expectations proposed by this approach can significantly increase the efficiency of projects: considering strategizing as a process, and not as a result, releases significant energy and contributes to the adoption of extraordinary creative decisions.

**Keywords:** design, strategizing, ownership, customer focus of public administration, strategy development, participatory strategizing, participatory design

The article was received on August 13, 2021.

*Gracheva I.G.* Participatory strategizing: engagement that delivers results. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 59–63.

**Введение**

В современном мире проектная деятельность (разработка проектов и услуг, программ и стратегий) осуществляется в условиях возрастающей частоты изменений окружающей среды. Нередко поставленная задача к моменту завершения работы по ее проектированию может потерять актуальность из-за произошедших перемен в предметной области внедрения проекта. Поэтому вопрос об ускорении процедуры проектирования становится все более значимым. Особенно сложно разрабатывать долгосрочные проекты, в частности стратегии. Это один из вызовов, который стоял перед командами Высшей школы государственного управления (ВШГУ) РАНХиГС, участвующих в разработке стратегий территорий, ведомств и отраслей в сфере государственного и муниципального управления.

Традиционные подходы к стратегированию, основанные на авторстве уполномоченного разработчика, часто неэффективны и сталкиваются с сопротивлением на стадии внедрения даже в тех случаях, когда автор изучает запросы и поведение потенциальных пользователей разрабатываемой стратегии имеющимися средствами. Поэтому во всем мире приобретают актуальность подходы, активно вовлекающие пользователей, представителей заинтересованных сторон (стейкхолдеров) в разработку проектов и стратегий от начала и до завершения.

**Сопричастное стратегирование в государственном управлении**

Бурное развитие знаний, доступности и скорости появления информации не позволяет одному человеку уследить за всеми изменениями и нюансами развития различных сфер деятельности. Из-за клипового мышления люди не успевают проникнуть в глубь проблемы при получении информации. А при разработке вопросов, связанных с развитием территорий, отраслей, ведомств, других проектов, срок реализации которых выходит за границы одного-двух лет, цена ошибки при планировании и последующей реализации чрезвычайно велика. Поэтому и растет ценность отдельных экспертных мнений, вовлеченности все большего количество экспертов и заинтересованных сторон в разработку проектов и стратегий [Bryson, 2018, 317-339]. При этом возникает вопрос управляемости системой вовлеченных участников, каждый из которых – носитель своего взгляда (экспертного мнения) на предмет обсуждения. Повышение управляемости – это вопрос минимизации затрат времени и управленческой воли, которые и так в дефиците.

К упомянутой проблеме добавляется борьба за внутренний ресурс. Широта и доступность информации, появление нового увлекают. Все сложнее становится завершать начатое, так как появляется новое, более интересное. Возникает борьба за распределение личного времени, собственной энергии [Кейнер, 2018]. Поэтому становятся актуальными книги по самомотивации, по выбору своего вектора пути, как следовать своему пути «Хочу», как открывать новые внутренние ресурсы [Луна, 2016. С. 75]. Исходя из этого, борьба за удержание внимания заинтересованных сторон, включенных в процесс планирования и реализации, становится особенно важной, так как в итоге влияет на результат.

Рассматривая актуальность самого запроса на новый подход в управлении групповой работой по созданию идей и переходу к их реализации, важно отметить еще одну тенденцию. Это активный разворот государства в сторону граждан, переход к клиентоцентричности, или человекоцентричности, в государственном управлении. Этот подход заимствован из бизнеса [Губачев, 2021. С. 117-121]. В России интерес власти к этой теме был еще раз четко озвучен в выступлении Председателя Правительства Российской Федерации Михаила Мишустина 22 июля 2020 года в Государственной Думе с отчетом об итогах работы Правительства. В своей речи премьер назвал потребности людей в качестве одной из ключевых ценностей: «Мы начали свою работу, исходя из пяти базовых ценностей. Первая – выстраивать все сервисы государства вокруг потребностей людей. Действовать открыто, вести диалог на основе взаимного уважения и доверия»[1].

Идея применения подхода клиентоцентричности в системе государственного управления активно развивается учеными и практиками разных стран, включая Россию [См., например: Линник, Ожаровский, Шклярук, 2020. С. 11; Рисин, Чичерина, 2021. С. 17-23]. Реализация данного подхода на практике с учетом тенденций вовлечения населения в проектирование сервисов неизбежно поставит вопрос о степени участия граждан в создании итогового продукта. Как учесть интересы всех категорий граждан, как обеспечить принятие выработанного решения? Мы понимаем, что любое решение содержит в себе риски, зачастую не может на 100 % удовлетворить все потребности пользователей сервиса. Как в современных условиях обеспечить лояльность населения, как обеспечить поддержку действий государства по усовершенствованию своей деятельности в условиях турбулентности, когда не все новые решения выглядят идеальными для всех категорий граждан? Задачу найти ответы на эти вопросы мы ставили перед собой при разработке нового подхода организации групповой работы.

**Апробация и внедрение подхода сопричастного стратегирования**

С 2016 года ВШГУ ведет активную реализацию образовательных программ, в рамках которых разрабатываются и планируются проекты развития террито-

1 Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе РФ // Правительство России. http://government.ru/news/40074/

рий. Это программы обучения команд, управляющих развитием моногородов, совершенствующие управленческое мастерство региональных управленческих команд, программы подготовки и переподготовки резерва управленческих кадров: высший, базовый и перспективный уровни резервов. На этих программах на стадии разработки проектов и стратегий, а также при мониторинге их реализации подтверждались вышеописанные проблемы, тенденции и вызовы. Одновременно заказчики групповой работы по разработке проектов и стратегических планов развития территорий в рамках образовательных программ с каждым годом все более активно настаивали на применимости в реальных условиях разработанных учебных проектов и программ.

В статье предложена инновационная методология в государственном прогнозировании и публичном управлении, направленная на решение указанных ключевых проблем, которая терминологически была определена как «сопричастное стратегирование». Подход концептуально включает систему следующих **пяти** основных компонентов:

– философию управления групповой работой, или «Технику безопасности»;

– подход к заказчику, или «Контракт на замысел»;

– техники работы с сопротивлением;

– техники работы с вовлечением;

– технологии работы с целью и выбором пути ее достижения.

Статья в основном посвящена описанию самого понятия «сопричастное стратегирование» и общих контуров предлагаемого подхода, тогда как основные его компоненты и предлагаемые методики будут раскрыты в следующих публикациях.

В целях апробации и внедрения в практику под руководством и непосредственным участием автора совместно с С.Е. Журавлевым[2] был разработан ряд приемов организации групповой работы при решении задач сокращения пути от зарождения идеи до начала ее внедрения и сокращения усилия «принуждения» при внедрении нового, потому что именно эти два ресурса – время и энергия – должны были стать, по нашим прогнозам, наиболее дефицитными в новых условиях.

При этом важно учитывать, что сокращение времени и затрат на внедрение в прямом своем выражении приведет к риску потери качества, что критично при высокой значимости больших проектов и задач. Для сохранения качества была сделана ставка на активное вовлечение заинтересованных сторон, носителей ресурсов (знаний, полномочий и пр.), с пониманием, что в новом подходе необходимо учесть создание условий, позволяющих быстро и эффективно договариваться между собой большому количеству субъектов.

В фокусе исследовательского интереса была работа с вовлечением субъектов проектирования и стратегирования, а также работа по ускорению всех этапов создания идей и продуктов групповой работы. При этом тема вовлечения рассматривалась в двух направлениях: вширь (понимание, какие заинтересованные стороны вовлекаются в групповую работу, на каких ролях и каких этапах, а также изучение способов синхронизации их позиций, достижения так называемого резонирующего эффекта) и вглубь (переход субъектов проектирования и стратегирования из позиции «надо», «чужое», «моя только часть» в позицию «хочу», «мое»). Именно в этих направлениях был начат этап активного экспериментирования с техниками и методиками организации групповой работы, который занял около трех с половиной лет.

Июнь 2019 года стал знаковым для подхода сопричастного стратегирования: в это время был закончен проект «Народная стратегия Курской области – 2025», а также проект «Организация групповой работы по разработке Стратегии строительной отрасли Российской Федерации – 2030». Важно упоминание этих проектов как ключевых вех в развитии. В них в единое целое объединены все успешные наработки по организации групповой работы, созданные на этапе экспериментирования, и реализован на практике подход «Сопричастного стратегирования и проектирования», где под «стратегированием» мы понимаем формирование видения желаемого будущего территории / организации с учетом ценностного подхода,

2 Журавлев С.Е. – эксперт Центра сопричастного стратегирования ВШГУ РАНХиГС.

**Рисунок 1. Смысловые блоки, заложенные в термин «сопричастное стратегирование»**

**Figure 1. Semantic blocks inherent in the term “Participatory strategizing”**

ресурсов и ограничений, а под «проектированием» – аккумуляцию проектных инициатив, направленных на достижение стратегических целей. За время работы тема сопричастности в разработке продуктов и услуг стала настолько востребованной, что вошла в повестку Петербургского экономического форума – 2021, где модератором темы «Сопричастное проектирование и интеллектуальное волонтерство как решение задач регионов» выступил проректор РАНХиГС, директор ВШГУ А.Г. Комиссаров, а одним из экспертов – Р.В. Старовойт, губернатор Курской области, где реализовывался пилотный проект[3].

**Сопричастное стратегирование как процесс**

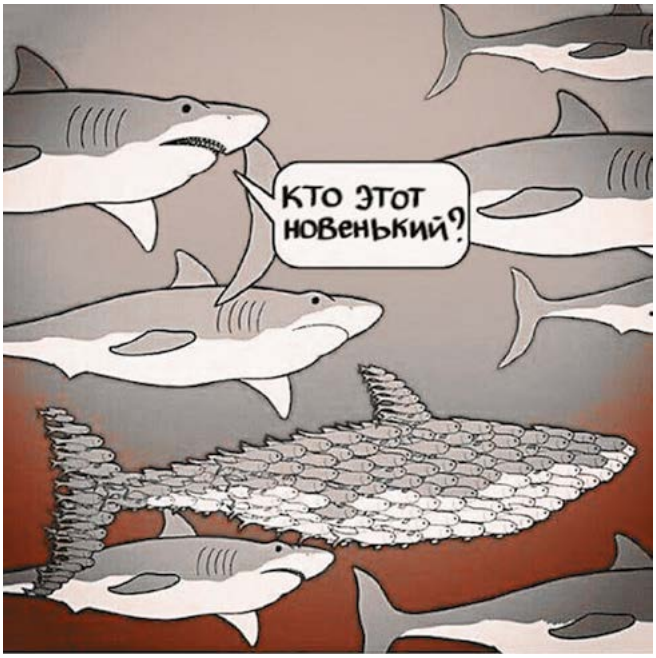
В основе подхода лежит создание эффекта эмпатии у заинтересованных сторон через организацию взаимодействия с ними. Под «эффектом эмпатии» мы подразумеваем, когда *чужое* чувствуется и воспринимается как *свое*. Мы рассматриваем стратегирование как процесс, а не как результат[4] – это условия, которые нам задает среда сейчас. Поэтому стратегирование как процесс – способ адаптации к видению всех действий (**Рисунок 1**). Какие бы цели ни были на горизонте в процессе планирования, мы не можем их жестко устанавливать. В любой момент необходимо быть готовыми изменить предстоящее действие, возможно даже радикально, при этом сохраняя понимание образа горизонтного либо загоризонтного желаемого [Webb, 2019; Brorström, 2020, 611-630]. Только само принятие того, что стратегирование – это процесс, а не конечный результат, освобождает нас от давления планомерного, детального планирования каждого шага и высвобождает огромное количество энергии, чтобы принимать неожиданные «подачи» изменчивого мира в виде идей, вовлекаемых в процесс стратегирования заинтересованных сторон, в виде ответа на произошедшие изменения внешней среды.

Процесс, в котором важно довести человека до действия (не слова и соучастие в создании интеллектуального продукта, а реальные действия по выполнению созданного) – это требование руководства страны. Причем действия, вызванного не указанием выполнить, а реальным внутренним состоянием «я не могу не делать». Сопричастность – это прежде всего эмпатия, то есть сопереживание и содействие делу, которое придумано, предлагается и реализуется вместе.

Это эмоциональное включение в процесс разработки стратегии вместе с традиционными техниками проектирования, стратегирования и управления групповой работой формирует коллектив, который самостоятельно работает на уровне стратегического видения, обладает одинаковым пониманием заинтересованными сторонами целей, приоритетов, проблем и способов решений и имеет программу конкретных действий по реализации решений, которую невозможно не исполнить [Wilkinson, 2012].

**Рисунок 2. Работа в унисон**

**Figure 2. Working in unison**




Картинка взята и адаптирована для русскоговорящей аудитории с сайта Ричмондской газеты о новостях, искусстве, культуре и мнениях. Автор – Эд Харингтон. The HR Department by Ed Harrington Cartoon // Style Weekly Richmond's alternative for news, arts, culture and opinion. Richmond, 2013. https://www.styleweekly.com/richmond/the-hr-department/Content?oid=1934920

Акцент на сопричастность определяется значимостью стадии внедрения стратегии. Так, «самая лучшая стратегия ничего не даст, если вы не проводите ее насильственную, последовательную реализацию, она останется куском бумаги»[5]. Акцент на легкости внедрения разработанной стратегии, которое происходит по собственной инициативе участников и не требует масштабных затрат и действий со стороны заказчика, и обусловил фокус внимания при разработке методологии сопричастного стратегирования.

Работа с вовлечением основывается на принципе «воронки» и обеспеченного внутри ее резонанса.

3 Сопричастное проектирование и интеллектуальное волонтерство как решение задач регионов. https://roscongress.org/sessions/spief-2021-sme-extended-soprichastnoe-proektirovanie-i-intellektualnoe-volonterstvo-kak-reshenie-zadach-regionov/participants/

4 *Климанов В.В.* Стратегирование – это лавирование между желанием и возможностями. 13 декабря 2017 года. http://2035.media/2017/11/30/klimanov-interview-2/

5 *Албин И.* Лекция Академика В.Л. Квинта «Теория стратегии, методология и практика стратегирования» [видеозапись лекции]. 7 марта 2018 года. https://www.youtube.com/watch?v=QXjNFyV8XFg

Принцип «воронки» (от чего-то маленького к большому) касается содержания, так как сначала происходит формирование идеи, которая потом становится больше, людей, которых сначала мало, а потом становится все больше, и силы самого механизма построения системы взаимосвязей людей, идей, действий по реализации – сначала он маленький, а потом превращается в то, что сломать уже сложно. Если говорить о резонансе, то мы обеспечиваем работу в унисон большого количества разнонаправленных субъектов (**Рисунок 2**). То есть при совпадении интересов и усилий каждого, направленных на достижение желаемого, в разы возрастает сила воздействия на большой инертный объект. И именно создание резонанса и управления им позволяет нам достигнуть того самого эффекта эмпатии по отношению к созданному общему делу. Образно говоря, мы осуществляем передачу силы этого резонирующего совместного синхронного движения внутрь каждого участника, чтобы у него появилось и закрепилось чувство внутренней силы совместного действия. Именно это чувство обеспечивает восприятие созданного целого как своего собственного, принятие своего вклада в создание как значимого, присвоение коллективно созданного как своего личного.

## Заключение

С 2015 года в ВШГУ РАНХиГС осуществлялось апробирование обновленного подхода работы с вовлечением заинтересованных сторон, как внешних – население, бизнес, так и внутренних – сотрудники ведомств и министерств, включенных в процесс стратегических / масштабных изменений своих отраслей, территорий, органов власти. Это был ответ на меняющийся мир, который делает ранее существовавшие модели групповой работы и принятие решений громоздкими и медленными. Пятилетний эксперимент подтвердил, что в результате применения подхода «сопричастного стратегирования» происходит сокращение сроков выхода на внедрение результата разработки и сокращение усилий по стимулированию людей работать на реализацию.

### Литература

*Альбин И.* Лекция Академика В.Л. Квинта «Теория стратегии, методология и практика стратегирования» [видеолекция] / YouTube. 7 марта 2018 г. https://www.youtube.com/watch?v=QXjNFyV8XFg Дата просмотра: 20.05.2021.

*Губачев М.Н.* Концептуальные предпосылки «нового государственного менеджмента». *Международный научно-исследовательский журнал.* 2021. № 6. С. 117-121.

*Кейнер С.* Руководство фасилитатора: как привести группу к принятию совместного решения / пер. с англ. Е. Беленко, А. Размахнина. М.: Издательство Дмитрия Лазарева, 2018.

*Линник О.В., Ожаровский А.В., Шклярук. М.С.* Клиентоцентричный подход в государственном управлении: Навигатор цифровой трансформации. М: РАНХиГС, 2020.

*Луна Э.* Между Надо и Хочу. Найди свой путь и следуй ему. М.: МИФ, 2016.

*Рисин И.Е., Чичерина А.С.* Организационное обеспечение участия стейкхолдеров в разработке региональной и муниципальной стратегий. *Регион: системы, экономика, управление.* 2021. № 2. С. 17-23.

*Brorström S.* The strategy process as a result of learning, questioning, and performing in a city organization. *International Public Management Journal*. 2020. No. 23(5). P. 611-630. In English

*Bryson J.M.* Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*. 2018. No. 20(3). P. 317-339. In English

*Webb A.* How to do strategic planning like a futurist. *Harvard Business Review*. 2019. July 30. In English

*Wilkinson M.* The secrets of facilitation. The SMART guide to getting results with groups. John Wiley & Sons. 2012. In English

### References

*Albin I.* Lecture of Academician Kvint V.L. «Theory of strategy, methodology and practice of strategizing» [video lecture] / YouTube. March 7, 2018. https://www.youtube.com/watch?v=QXjNFyV8XFg Viewed on 05.20.2021. In Russian

*Gubachev M.N.* Conceptual prerequisites for “new public management”. *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatelskyi zhurnal.* 2021. No. 6. P. 117-121. In Russian

*Keiner S*. Facilitator’s guide: How to lead the group to a joint decision / translated from English by E. Belenko, A. Razmakhnina. Moscow: Izdatelstvo Dmitriya Lazareva, 2018. In Russian

*Linnik O.V., Ozharovsky A.V., Shklyaruk M.S.* Client-centric approach in public administration: Navigator of digital transformation. Moscow: RANKhiGS, 2020. In Russian

*Luna E.* Between need and want. Find your path and follow it. Moscow: MIF, 2016. In Russian

*Risin I.E., Chicherina A.S.* Organizational support for the participation of stakeholders in the development of regional and municipal strategies. *Region: sistemy, ekonomika, upravleniye.* 2021. No. 2. P. 17-23. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-64-70

# ФЕСТИВАЛЬ В БОЛЬШОМ ГОРОДЕ: К ВОПРОСУ О РОЛИ ФЕСТИВАЛИЗАЦИИ В ГОРОДСКОЙ КУЛЬТУРНОЙ ЖИЗНИ

**НАТАЛЬЯ ВАЛЕРЬЕВНА КУЗЬМИНА,** **кандидат культурологии, старший преподаватель кафедры ЮНЕСКО Института государственной службы и управления**
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nv.kuzmina@igsu.ru**

**Аннотация:** Настоящая статья посвящена анализу как теоретических аспектов осмысления городских фестивалей, так и их реализации в культурных практиках, нацеленных на формирование образа города. Городские фестивали представляют собой культурные события, которые консолидируют то или иное сообщество, разделяющее ценности и смыслы, транслируемые фестивалем, дающим им ощутить сопричастность друг к другу и пространству, в котором разворачивается культурное действо. Так, городские фестивали стимулируют культуру участия горожан, способствуют возникновению новых культурных практик и в целом положительно влияют на территорию, облик города и т.п. В статье показано, что в этом влиянии на городской культурный ландшафт, оставляя «след» в знаково-символическом и информационно-культурном пространстве города, они выступают инструментом проектирования урбанистического образа, а также своего рода «магнитом» для туристов. Вследствие фестивализации город становится местом туристического культурного потребления, в то же время выступая объектом инвестиций в сферу услуг. Фестивали, проходящие в пространстве современного мегаполиса, создают условия для регламентированных и безопасных встреч человека с городом. Во время проведения праздничного действа городское пространство наполнено разноплановыми и разножанровыми культурными событиями, при этом другие аспекты урбанистической жизни становятся незаметными благодаря фестивальной активности. Автор приходит к выводу, что городской фестиваль как событие формирует особый тип городского человека. Другая особенность городского фестиваля, как выявлено автором, раскрывается в том, что он способствует «оживлению» места его проведения, активизации творческого потенциала молодых деятелей искусства и культуры, повышению привлекательности учреждений культуры (концертных залов и иных площадок) среди горожан, в частности новой аудитории, воспитанию художественно-эстетического вкуса молодежи.
**Ключевые слова:** фестивализация, городской фестиваль, образ города, культурное событие, культурная политика, коллективная идентичность

Статья поступила в редакцию 14 сентября 2021 года.

*Кузьмина Н.В.* Фестиваль в большом городе: к вопросу о роли фестивализации в городской культурной жизни. *Государственная служба*. 2021. № 4. С. 64–70.

## FESTIVAL IN THE BIG CITY: THE ROLE OF FESTIVALIZATION IN URBAN CULTURAL LIFE

**NATALYA VALERIEVNA KUZMINA,** **Candidate of Sci. (Cultural Studies), Senior Lecturer at the UNESCO Department of the Institute of Public Administration and Civil Service**
**Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: nv.kuzmina@igsu.ru**

**Abstract:** The article analyzes the theoretical aspects of urban festivals as well as their implementation in practice, aimed at forming the image of the city. Urban festivals are cultural events that consolidate a community that shares both the values and meanings conveyed by the festival, giving them a sense of belonging to each other and to the location in which the cultural event takes place. Urban festivals influence the culture of citizen participation, contribute to the emergence of new cultural practices, have a positive impact on the area, the appearance of the city, etc. The article shows that the festivals leave a “trace” in the symbolic, informational and cultural space of the city; they act as a tool for designing the urbanistic image, as well as a kind of “magnet” for tourists. Due to festivalization, the city becomes a place of touristic cultural consumption, and at the same time, acting as an object of investment in the service sector. The festivals create conditions for regulated and safe human interaction with the city. During the festivities, the urban space is filled with diverse and multi-genre cultural events, while some other aspects of urban life become unseen because of the festival activity. The author concludes that the city festival forms a specific type of urban citizen. Another feature of the city festival is that it helps to “revive” the place where it is held (the city), to activate the creative potential of young artists and cultural workers, to increase the attractiveness of cultural institutions (concert halls and other venues) among the citizens, in particular, the new audience, to educate the artistic and aesthetic taste of young people.
**Keywords:** festivalization, city festival, city image, cultural event, cultural policy, collective identity

The article was received on September 14, 2021.

*Kuzmina N.V.* Festival in the big city: the role of festivalization in urban cultural life. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 64–70.

**Введение. Постановка проблемы**

На сегодняшний день фестиваль является одной из самых популярных форм социально-культурной деятельности и одним из самых востребованных способов проведения массового культурного мероприятия. Фестивали музыкальной, спортивной, гастрономической, танцевальной и иной направленности пользуются широким спросом у населения и поэтому регулярно проводятся как на локальном уровне (городском, региональном), так и на государственном и международном. Чтобы подтвердить это, достаточно обратиться к таким имеющим колоссальный интерес у жителей разных стран фестивалям, как, например, Венецианский карнавал в Италии, индийский праздник красок Холли, Бразильский карнавал, День мертвых в Мексике и др., которые, по версии разных интернет-блогов о путешествиях, туризме и интересных местах планеты, входят в топ-10 лучших фестивалей в мире.

Кроме того, значимость фестивалей в культурной жизни страны и региона подчеркивается и тем, что некоторые из них занесены ЮНЕСКО в Список нематериального культурного наследия человечества (например, Фестиваль Святого Франциска Ассизского в Колумбии, Фестиваль вишни в марокканском городе Сефру, швейцарские Базельский карнавал и Праздник виноделов в Веве, «Енденхе» – фестиваль зажигания фонарей в Южной Корее, Средневековый фестиваль «Оммеганг» в Брюсселе и др.)[1].

Однако несмотря на нынешнюю популярность фестиваля, его появление произошло относительно недавно. Сам этот термин использовался в европейских странах в XVIII столетии и обозначал форму массового праздника. Согласно исследованиям истории фестиваля, впервые эта форма проведения праздника была зафиксирована в 1709 году в Великобритании. В XIX веке фестивали стали популярны в Центральной Европе, что связано с индустриализацией и разделением времени для труда и отдыха. В этот период фестиваль приобретает рекреативную функцию. Тогда он проводился преимущественно в независимых городах и был ориентирован в том числе на «консолидацию гражданских идентичностей» [Николаева, 2008. С. 144–146], а также на «демонстрацию богатства, националистических, военных и монархических настроений» [Jarvis, 1994. P. 161–194].

В России же фестиваль как форма проведения праздника появился только в 1930-х годах. Это связано с тем, что советская культура вследствие Октябрьской революции 1917 года и образования в 1922 году СССР остро нуждалась «в новых идеалах, образах, формах, которые можно было бы противопоставить дореволюционной культуре» [Николаева, 2008. С. 144]. Это дало старт развитию самых разных форм праздничной культуры, в том числе и фестивалю.

Динамичное развитие этого жанра и его сегодняшняя популярность объясняется, с одной стороны, стремлением «экспериментировать с новым искусством, применить его к новым условиям, рассмотреть с разных ракурсов» (например, распространение в Советском Союзе в 1980-х годах андеграундного музыкального искусства, которое до этого было запрещено (джаза, рока и т.п.)), а с другой – «карнавализацией, разрушением штампов мышления, поведения, традиционной эстетики» [Николаева, 2008. С. 144–145]. Это было связано с желанием «показать людям то, что было наработано за долгие годы полуподпольного существования в никому неизвестных мастерских, домашних поэтических объединениях, дружеских рок-ансамблях» [Приходько, 1990. С. 3].

Ежегодно расширяется жанровая и содержательная палитра фестивальной деятельности, что актуализирует анализ туристического потенциала и механизмов и методов управления этим видом деятельности. Современные фестивали, проходящие в пространстве города, с одной стороны, выражают социальный заказ горожан (то есть направлены на удовлетворение тех или иных культурных потребностей: в коммуникации, самореализации, причастности к какому-либо творческому сообществу и т.д.), и в этом плане фестиваль выступает формой праздничной культуры, отличительной чертой которой является приостановление повседневной, рутинной деятельности. В этом ракурсе участие в фестивале дарит человеку отдых, эмоциональный подъем, активизацию творческого потенциала. Для участников фестивалей создаются соответствующие условия: звучит музыка, организованы разные конкурсные и творческие площадки, места для того, чтобы прогуляться, пообщаться и отдохнуть. Иными словами, фестивали – это пространства для рекреации и коммуникации.

С другой стороны, фестивали как инструменты культурной политики (осуществляемой, например, государственной и городской властью, некоммерческими и общественными организациями, культурными институциями и т.п.), под которой мы в первую очередь понимаем ее идеологическую и просветительскую функции, нацелены на приобщение участников действа к определенным художественным образам, политическим ценностям, формирование их лояльного отношения к организовавшим фестиваль субъектам культурной политики.

Также концепция и «сверхзадача» фестиваля обуславливается тем, кто его спонсирует, а значит, и тем, чьи интересы он транслирует, и шире – чей бренд он продвигает. В этой связи фестиваль выступает инструментом событийного маркетинга, иначе говоря, значимым культурно-развлекательным событием и бизнес-продуктом, способным привлечь инвесторов и целевую аудиторию (куда могут входить и туристы) для потребления предлагаемой культурной услуги: музыкальной, танцевальной, гастрономической, спортивной и т.д. Так, фестиваль – это не-

1 https://ich.unesco.org/en/lists

прямой рекламный инструмент, который позволяет создать эмоциональную связь между брендом и целевой аудиторией. Как подчеркивает К. Джеймисон, «фестивали… идеальны для производства дискурсов, связанных с брендингом городов, креативными индустриями, циркулирующих в глобальном контексте конкуренции» [Джеймисон, 2016. С. 169].

Эти три задачи городских фестивалей, как правило, тесно переплетаются между собой; нельзя однозначно определить, что один фестиваль – полностью коммерческий и продвигает только бренд известной компании, а другой – транслятор определенной политической идеологии и политических ценностей и не учитывает культурные потребности горожан.

Организация фестивалей стала популярна в бывших индустриальных городах, в которых градообразующие предприятия – заводы – оказались закрыты вследствие сокращения производственной деятельности. Эти процессы создали риск демографических, экономических и социально-культурных проблем: оттока населения в другие города, маргинализации общества, снижения уровня трудоспособного населения, упадка экономики, забвения местного историко-культурного наследия и т.д. Поэтому перед городами встала необходимость наполнения территории новыми смыслами и образами или актуализации существовавших ранее.

Одним из решений данной проблемы в ряде городов стала их «переориентация» на интенсификацию культурной жизни, создание фестивалей, опирающихся на местную историко-культурную специфику, связанные с городом знаменитые личности, ключевые исторические события, городские мифы и легенды. Показательным примером решения данной проблемы является культурная политика города Перми – крупного многоотраслевого промышленного центра Урала.

С 2009 года в Пермском крае начались работы по формированию бренда «Пермь», характеризующие смену образов города: с крупнейшего промышленного центра на регион новаторских инициатив в области управления и самоуправления – и опирающиеся на концепцию культурной политики края, получившей название «Пермский проект». Главным актором осуществляемых изменений стал Музей современного искусства PERMM во главе с Маратом Гельманом, обеспечивающим пространство города объектами паблик-арта. В рамках проводимых изменений Пермь получила собственный логотип, представляющий собой красную букву «П» и транслировавшийся повсюду: в общественных пространствах, на канцелярских принадлежностях, на зданиях и т.д. Иными словами, был создан легко узнаваемый, всем понятный зрительный образ-знак. Кроме того, были реализованы инновационные культурные проекты (например, «Красные человечки», «Дизайнерские остановки», «Длинные Истории Перми», фестиваль «Живая Пермь» и др.), к участию в которых были привлечены европейские деятели современного искусства. Так Пермь позиционировала себя как город проектов и экспериментов и, следовательно, инвестиционно привлекательная территория. В результате обновленная Пермь, сменившая свой образ на образ центра современной культуры, привлекает туристов со всей России и зарубежья своей активно развивающейся фестивальной деятельностью. Так, например, фестиваль «Пермский период. Новое время» объединяет значимые события в городском пространстве и на всей территории Пермского края. В целом фестиваль выступает культурным актором, который вносит «вклад в создание новой культурной среды» и способствует «снятию маргинальных маркеров с промышленных территорий, делая эти районы более привлекательными для общегородских публик» [Ваньке, Полухина, 2018. С. 4].

Таким образом, в связи с тем, что городские фестивали выступают ключевыми культурными событиями в некоторых городах России, актуализируется необходимость анализа факторов и механизмов влияния фестивальной жизни на формирование образа города.

**Городские фестивали в фокусе современных исследований**

Анализ проблематики городских фестивалей в пространстве урбанистической культуры обусловливает необходимость реконструкции контекста развития фестиваля как в российском, так и международном пространстве. В этой связи показателен второй номер журнала «Неприкосновенный запас» за 2016 год, который включает статьи, посвященные индустрии праздника в целом на примере урбанистических фестивалей. Так, работа Гордона Уэйтта «Городские фестивали. География шумихи, беспомощности и надежды» анализирует значение городских фестивалей в целях продвижения идеологии элитарных социальных групп: речь идет о том, что «…следуя формуле “хлеба и зрелищ”, люди, охваченные эйфорией фестивальных развлечений, словно забывают о социальной несправедливости и неравенстве» [Гордон, 2016], то есть те или иные элитарные социальные группы с помощью этих фестивалей осуществляют социальный контроль.

Керсти Джеймисон в своей статье «Эдинбург. Фестивальный взгляд и его пределы» говорит об особом фестивальном «взгляде» на город, формирующемся «заинтересованными сторонами, местными властями и разрастающейся экономикой услуг, которым выгодно рекламировать несерьезные, лиминальные аспекты фестиваля» [Джеймисон, 2016. С. 164]. Этот «взгляд», по мысли автора, предполагает навязывание посетителю фестиваля такого способа «восприятия многоликих городских пространств», при котором оживленные толпы становятся «зрелищем», а город проведения – «объектом культурного потребления для туристов и инвестиций в сферу услуг» [Там же. С. 166].

Нормативность и регламентированность городских фестивалей в кризисную эпоху подчеркивает урбанист и социальный антрополог Елена Трубина в статье «Праздники в Нижнем Новгороде: развлекая людей в распродаваемом городе». Обзорно рассматривая разнообразные по масштабу и содержанию фестивали Нижнего Новгорода, автор не анализирует их, но ставит вопрос: что стоит за готовностью разных людей собираться вместе и праздновать по предложенным правилам, даже брать кредит для поездки на яркий, громкий фестиваль в другой город? Ответ, по мысли Е. Трубиной, во многом кроется не столько в стремлении горожан и туристов «потреблять» город, о чем пишет К. Джеймисон, сколько в их потребности приобщения к «более широкому спектру ценностей», а именно тому, чем можно гордиться и что представляет собой «гуманитарную оппозицию капиталистическому накоплению» [Трубина, 2016]. Вот что сказал социолог Герхард Шульце в интервью журналу "Esquire", посвященном функционированию «общества переживаний»: «Зачем вообще ехать в Вену (*Венскую филармонию. – Н.К.*) вместо того, чтобы просто послушать дома CD? И все-таки для многих людей это что-то особенное – слушать симфонию Брамса именно в этом зале. Зрелый человек, который ищет переживаний, прекрасно понимает, что музыка – это не просто звуковые волны»[2].

Представленные работы, во-первых, выявляют экономическое измерение городских фестивалей: в этом ракурсе город (с его мифами, легендами, знаковыми личностями, крупными историческими событиями, культурными традициями, спецификой природных условий и географического положения и т.п., эксплуатируемыми в фестивальной жизни) продается, оценивается в терминах массовости – становится ресурсом экономики и объектом потребления, поэтому ключевой задачей при проектировании (организации) фестивалей становится создание имиджа города как интересного места, привлекательного для жителей, туристов и инвестиций, «источающего аромат новизны» [Трубина, 2016. С. 198]. Так, проведение фестиваля – как правило, выгодное для бизнеса (баров, магазинов и т.д.) дело, что превращает его в коммерциализированный продукт.

Думается, это экономоцентристское позиционирование города встроено в более широкий контекст «эмоционального капитализма» («событийного капитализма», как его иначе называет Е.Г. Трубина): впечатление становится «новым видом экономического предложения» [Сувалко, 2013. С. 12], а общение – «демонстрацией» (И. Гофман).

Во-вторых, помимо экономического, указанные работы подчеркивают и социальный аспект фестивальной жизни: фестиваль, черпая свои истоки в карнавальной культуре, способствует вре́менному стиранию социальных границ и ролей, но вместе с тем, по М.М. Бахтину, осознанию «веселой относительности господствующих правд и властей»[3].

В-третьих, политический аспект фестивального движения, обозначенный в представленных статьях, позволяет делать вывод о том, что фестивали могут продвигать интересы определенных групп, имеющих власть (правящих классов) и, как следствие, создавать нужные этим группам иллюзии (например, иллюзию безопасности городской среды за счет перекрытия автомобильного движения на центральных улицах на время праздничного действия), тем самым влияя на горожан и туристов и осуществляя социальный контроль.

Другим сюжетом в исследовании городских фестивалей является их рассмотрение в контексте изобретения традиций – процесса формализации и ритуализации, связанного с обращением к прошлому и с обязательным повторением ритуалов: регулярность проведения многих городских фестивалей из года в год указывает на их ритуализированный характер.

Так, в своем труде «Массовое производство традиций: Европа, 1870–1914» Эрик Хобсбаум показывает, что новые традиции, созданные в XIX веке (в период глубоких и стремительных социальных трансформаций), были востребованы социальными группами «для обеспечения или выражения социальной сплоченности и идентичности» [Хобсбаум, 2015], а также для конструирования социальных отношений. Ритуалы, как подчеркивает ученый, выступают способом стабилизации социального порядка, социальной ткани общества.

Экстраполируя идеи Э. Хобсбаума на анализ фестивалей, можно сказать, что в современных городах (как российских, так и в бо́льшей степени европейских) наблюдается повсеместное изобретение традиций, что отражает запрос на процесс модернизации. Иначе говоря, жители городов (в особенности крупных) стремятся к аутентичности, то есть формируют запрос на то, что не является повседневным, и – шире – на собственную идентичность. Этим объясняется, например, активное распространение индийского фестиваля красок и традиционного бретонского фест-ноза, внесенного ЮНЕСКО в Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества. Иначе говоря, пользуясь высказыванием Г. Шульце, «люди все активнее ищут ауру неповторимого переживания»[4]. Подобные фестивали, можно сказать, выступают своего рода практикой удержания сохранности своей локальной культуры. Изобре-

2 Производят впечатления. Интервью журнала «Esquire» с социологом Герхардом Шульце (22 июня 2011 года). https://esquire.ru/archive/2104-events

3 *Бахтин М.М.* Творчество Франсуа Рабле и народная культура Средневековья и Ренессанса. http://philosophy.ru/ru/library/bahtin/rable.html

4 Производят впечатления. Интервью журнала "Esquire" с социологом Герхардом Шульце (22 июня 2011 года) // https://esquire.ru/archive/2104-events/

тение традиции при помощи таких фестивалей объясняется и тем, что на нее (традицию) увеличивается спрос, то есть появляется туристический поток людей, стремящихся ощутить к ней свою причастность.

Среди основных вопросов, связанных с фестивалем как явлением культуры, актуальным является также рассмотрение фестиваля как инструмента политики и международных отношений. Показательным в этом плане является пример фест-ноза – центра консолидации уроженцев Бретани, культурной визитки Франции, являющегося также инструментом политики Франкофонии. Ярким примером служит и Эдинбургский международный фестиваль, создающий пространство международного гуманитарного сотрудничества.

Городские фестивали представляют собой один из элементов событийного туризма – такого туризма, целью которого является посещение какого-либо культурного события. Для привлечения туристического потока политика городов зачастую включает в себя «подстраивание» пространства (его инфраструктуры, культурной жизни) под запросы путешествующих, их культурные потребности в аутентичности. Это касается в том числе фестивалей и их тематического разнообразия.

Однако один и тот же фестиваль может быть интересен путешественникам из одной страны и неинтересен – из другой. Об этом пишет Джон Урри в своей статье «Взгляд туриста и глобализация» [Урри, 2005. С. 136–150]: туристический интерес к определенным местам в большинстве случаев не случаен – он обусловлен обществом и формируется им. Речь идет об особом «взгляде туриста»: путешественник смотрит на достопримечательности исходя из сформированного СМИ, брошюрами, фильмами, книгами и т.п. представления о них, то есть понимания того, чего ожидать от поездки в то или иное место, в частности от посещения того или иного городского фестиваля. Так, по мысли Дж. Урри, «и туристами, и достопримечательностями манипулируют: “взгляд туриста” падает именно на те особенности места, которые уже были предугаданы». Далее социолог пишет: «Когда люди видят двух целующихся людей в Париже, они глядят на “вечный, романтичный Париж”»[5].

И в этой связи, как нам представляется, «фестивальный взгляд» Керсти Джеймисон схож со «взглядом туриста» Джона Урри, поскольку оба «взгляда» обозначают отношение к объекту смотрения (от достопримечательностей вроде Пизанской башни, Эйфелевой башни до зрителей, развлекающихся на карнавале в Рио-де-Жанейро) как к объекту потребления, получения зрительных впечатлений.

Однако, несмотря на многочисленные публикации, посвященные осмыслению социокультурного пространства современного города и социально-культурной деятельности, реализующейся на той или иной территории, проблема осмысления городского фестиваля как особого культурного события и инструмента формирования образа города не нашла специального научного рассмотрения.

**Фестиваль в контексте формирования образа города**

Фестивали, являясь «фишкой» города, «изюминкой» его культурной жизни, способны влиять на восприятие мегаполиса горожанами и туристами, формировать его привлекательный образ, имидж. «Города, которые смогли эффективно – читай “креативно” – воспользоваться своими культурными ресурсами, процветают и развиваются в ногу со временем»[6].

Спектр средств создания образа города детально исследуется российскими гуманитарными географами Д.Н. Замятиным, Н.Ю. Замятиной и И.И. Митиным. К числу таких средств относятся «тексты различного происхождения… графика, музыка, кино и видео, Интернет», а также фестивали, благодаря которым «происходит качественная трансформация географических пространств, в ходе которой отбираются интересные с образной точки зрения элементы различных географических пространств» [Замятин, Замятина, Митин, 2008. С. 126]. В целом осознание данной специфики фестивальной деятельности и ее существенного брендирующего потенциала на сегодняшний день присуще не только многим городам, но и городским поселениям, селам и т.п.

Фестиваль в этом ракурсе предстает «геосимволом» той или иной культуры, что раскрывает его идентификационную функцию. Понятие геосимвола разработано в трудах французского географа Ж. Боннмезон (Joël Bonnemaison) и включает в себя «как место, маршрут, пространство, которое по религиозным, политическим или культурным причинам приобретает символическое измерение в глазах некоторых народов и этнических групп, усиливающее их самобытность» [Bonnemaison, 1981. P. 249–262].

Востребованность городских фестивалей в контексте формирования городского образа зачастую связана с актуальной политико-экономической повесткой как города, так и государства. Так, Е.Г. Трубина, анализируя фестивальную жизнь Нижнего Новгорода, отмечает, что летом 2015 года эта активность особенно ярко обозначила себя в качестве политической технологии. Автор связывает это с усилением полномочий региональных глав, социокультурными и экономическими последствиями санкций и продолжением политических дебатов на тему государственной принадлежности Крыма.

Кроме того, по мысли антрополога, «фестивальное движение, помимо экономического измерения… свидетельствует об интересе к широкому спектру

5 Брендинг территорий. Лучшие мировые практики. https://ur-consul.ru/Bibli/Bryending-tyerritoriyi-Luchshiye-mirovyye-praktiki.24.html

6 Креативный город: как фестивали создают имидж территории. https://thewallmagazine.ru/festivals-as-image-makers/

ценностей и в ряде ситуаций оно может привести к событиям, представляющим собой гуманистическую и гуманитарную оппозицию капиталистическому накоплению» [Трубина, 2016]. Иначе говоря, городской фестиваль в этом ракурсе становится выразителем определенных идейно-идеологических воззрений, разделяемых определенными социальными общностями, что способствует повышению привлекательности мероприятия и его востребованности.

Е.Г. Трубина затрагивает также проблему «экономизации» фестивалей, связанную с тем, что начиная с 1970-х годов «в мире научились изобретательно извлекать прибыль из символов и каналов коммуникации, знания и амбиций, внимания и эмоций» [Трубина, 2016], составляющих ткань городских праздников. Это связано с тем, что формирование идеологии неолиберализма обозначило видение фестивалей (в частности, рок-музыки) как крупного бизнеса, нацеленного на широкую массовую аудиторию. Эта ориентация на коммерческую выгоду привела к слепому тиражированию фестивалей, увеличению их количества и восприятию их как банальных элементов обыденности, повседневности.

В этом контексте можно сказать, что города в целом и городские места в частности продают себя, транслируя вовне смыслы новизны, оригинальности и яркости. Делая из себя зрелище посредством фестивальной активности, города нацеливаются на укрепление экономических позиций и культурной ценности.

Однако подобная ориентация таит в себе риск того, что У. Гордон в своей статье «Городские фестивали. География шумихи, беспомощности и надежды» обозначает как лишение городскими фестивалями места его специфики и превращение его в туристическую достопримечательность [Гордон, 2016]. В частности, он пишет, что «городской фестиваль, нацеленный на регулирование социального воспроизводства, становится механизмом, с помощью которого государство может встраивать в городские пространства определенный “моральный порядок”, укореняя в них нормативные правила социальной привлекательности, непривлекательности и гражданства в переделанном “фестивальном городе”» [Гордон, 2016]. Так, фестиваль становится актуальным инструментом городской регенерации и обновления, который, сочетая бизнес, фантазию и игру, используют неолиберальные власти.

Важно также отметить, что городские фестивали, с одной стороны, могут быть основной причиной приезда людей в город проведения, а с другой – играть второстепенную роль, лишь дополняя впечатления человека от увиденного и услышанного в городе. В первом случае посещение фестиваля, по Дж. Урри, представляет собой отдельный вид путешествия, связанный с «желанием увидеть некое “живое” событие, которое должно произойти в определенный момент» [Урри, 2005. С. 138]. Фестиваль в этом ракурсе создает «пространственно-временные моменты глобального уплотнения» [Урри, 2005. С. 138].

Отчасти успех фестиваля, его общественный резонанс, лояльность зрительской аудитории, туристическая привлекательность напрямую связаны с качеством его организации, представленностью в СМИ и интернет-пространстве, составом участников и организаторов. То есть яркий, популярный и любимый у целевой аудитории исполнитель (или группа, творческий коллектив) способен обеспечить фестивалю социальную лояльность. Эта мысль проводится в исследованиях М.Ю. Храмовой и Д.Ю. Храмова, полагающих, что важным аспектом, который делает современный фестиваль живым и плодотворным для жизни города, заключается в его локальной привязке, включенности в общий культурный ландшафт города, поддержании и восстановлении исторической идентичности конкретного места [Храмова, Храмов, 2016. С. 51–57].

Западный эксперт отмечает, что «создание образов городов и их дальнейший территориальный маркетинг стали основной чертой политэкономии туризма, городской регенерации и проектов джентрификации» [King, 1996. P. 233–242]. Иными словами, в стремлении привлечь туристический поток города пользуются имеющимися у них в арсенале культурными ресурсами в виде культурных акций, фестивалей, праздников и т.п. и своими пространственными образами. Базовыми элементами, привлекательными для туристов и обыгрывающимися в фестивальной жизни, могут служить элементы природного ландшафта (горы, реки, моря), архитектуры (замки, ратуши, соборы), сооружения (например, Эйфелева башня), локальные гастрономические особенности (на которых базируются разнообразные гастрофестивали), музыкальная специфика и т.п.

Однако, по мысли К. Джеймисон, важно понимать, что подобные образы могут быть навязаны городу заинтересованными группами влияния. В таком случае «наследие и общественные пространства города считаются активами, которые насыщают лексикон маркетинговых компаний» [King, 1996. P. 233–242]. Таким образом, в основе фестивализации города лежит его позиционирование как места туристического потребления.

**Заключение**

Таким образом, в процессе фестивализации в последние десятилетия произошел радикально новый поворот. Заметным следствием городской фестивализации является поощрение «максимального эффекта за минимальное время» (Бауман), что возвращает нас к понятию «плотности» как ключевому элементу в понимании культурного производства в наше время. Фестивали стимулируют социальную жизнь города, привлекая общественное внимание. Рост их численности и видового разнообразия актуализирует вопрос их содержания, уникальности. Городские фестивали используют культурные ресурсы города и в то же время изменяют его образ, наделяя новыми значениями.

**Литература**

*Ваньке А., Полухина Е.* Территориальная идентичность в индустриальных районах: культурные практики заводских рабочих и деятелей современного искусства. *Laboratorium: Журнал социальных исследований.* 2018. № 10 (3). С. 4.

*Гордон У.* Городские фестивали. География шумихи, беспомощности и надежды. *Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре.* 2016. № 2 (106). С. 150-168.

*Гудошникова О.Ю.* Современное искусство как феномен постиндустриальной трансформации, или о перспективах Пермского культурного проекта. *Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология*. 2011. № 3 (7). С. 4-10.

*Джеймисон К.* Эдинбург. Фестивальный взгляд и его пределы. *Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре.* 2016. № 2 (106). С. 169-183. https://www.nlobooks.ru/magazines / neprikosnovennyy_zapas/106_nz_2_2016/article/11919/

*Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю., Митин И.И.* Моделирование образов историко-культурной территории: методологические и теоретические подходы / отв. ред. Д.Н. Замятин. М.: Институт наследия, 2008.

*Игнатьева О.В., Лысенко О.В.* Анализ одного проекта: «Пермская культурная революция» глазами социолога. *Лабиринт. Журнал социально-гуманитарных исследований.* 2013. № 5. С. 69-80.

*Николаева П.В.* Фестиваль как этап эволюции праздничной культуры. *Культурная жизнь Юга России*. 2008. № 2. С. 144-146.

*Приходько Т.* Глава ностальгическая (воспоминания о фестивале творческой молодежи «Клуб-87» в московском ДК «Меридиан»). *Новое в жизни, науке, технике*. 1990. № 12. С. 3.

*Сувалко А.С.* Эмоциональный капитализм: коммерциализация чувств. М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2013. С. 12.

*Трубина Е.* Праздники в Нижнем Новгороде: развлекая людей в распродаваемом городе. *Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре.* 2016. № 2 (106). С. 184-202.

*Урри Дж.* Взгляд туриста и глобализация // Массовая культура: современные западные исследования. М.: Фонд научных исследований «Прагматика культуры», 2005. С. 136-150.

*Хобсбаум Э.* Массовое производство традиций: Европа, 1870–1914. *Неприкосновенный запас*. 2015. № 6. https://magazines.gorky.media/nz/2015/6/massovoe-proizvodstvo-tradiczij-evropa-1870-1914.html

*Храмова М.Ю., Храмов Д.Ю.* Контекст места в культуре городского фестиваля. *Innovative Project.* 2016. Т. 1. № 4. С. 51-57.

*Bonnemaison J.* Voyage autour du territoire. *Espace géographique*. 1981. Vol. 10. No. 4. P. 249-262. https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1981_num_10_4_3673

*Jarvis B.* Transitory topographies: places, events, promotions and propaganda // Gold J.R., Ward S.V. (Eds.). Place Promotion, the Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions. Chichester, UK: John Wiley & Sons, 1994. P. 161-194. In English

*King A.* Re-presenting the city: ethnicity, capital and culture in the 21st-century Metropolis. New York: New York University Press, 1996. P. 233-242. In English

*Muir E.* Ritual in early modern Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. In English

**References**

*Bonnemaison J*. Around territories. *Espace géographique*. 1981. Vol. 10. No. 4. P. 249–262. https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1981_num_10_4_3673. In French

*Gordon W.* Urban festivals: geographies of hype, helplessness and hope. *Neprikosnovennyy zapas: debaty o politike i kulture*. 2016. No. 2 (106). P. 150-168. In Russian

*Gudoshnikova O.Yu*. Contemporary art as a phenomenon of post-industrial transformation, or about the prospects of the Perm cultural project. *Vestnik Permskogo universiteta. Filosofiya. Psikhologiya. Sotsiologiya*. 2011. No. 3 (7). P. 4–10. In Russian

*Hobsbawm E*. Mass production of traditions: Europe, 1870–1914. *Neprikosnovennyy zapas: debaty o politike i kulture*. 2015. No. 6. https://magazines.gorky.media/nz/2015/6/massovoe-proizvodstvo-tradiczij-evropa-1870-1914.html. In Russian

*Ignatieva O.V., Lysenko O.V.* Analysis of one project: "The Perm Cultural Revolution" through the eyes of a sociologist. *Labirint. Zhurnal sotsial'no-gumanitarnykh issledovaniy*. 2013. No. 5. P. 69–80. In Russian

*Jameson K.* Edinburgh: the festival gaze and its boundaries. *Neprikosnovennyy zapas: debaty o politike i kulture*. 2016. No. 2 (106). P. 169–183. https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyy_zapas/106_nz_2_2016/article/11919/ In Russian

*Khramova M.Yu., Khramov D.Yu.* The context of place in the culture of the city festival. *Innovative Project.* 2016. Vol. 1. No. 4. P. 51-57. In Russian

*Nikolaeva P.V.* Festival as a stage in the evolution of festive culture. *Kulturnaya zhizn Yuga Rossii*. 2008. No. 2. P. 144-146. In Russian

*Prikhodko T.* Nostalgic chapter (memories of the festival of creative youth "Club-87" in Moscow recreation center "Meridian"). *Novoye v zhizni, nauke, tekhnike*. 1990. No. 12. P. 3. In Russian

*Suvalko A.S.* Emotional capitalism: commercialization of feelings. Moscow: *Izdatelskiy Dom Vysshey shkoly ekonomiki*, 2013. P. 12. In Russian

*Trubina E.* Holidays in Nizhny Novgorod: entertaining people in a sold-out city. *Neprikosnovennyy zapas: debaty o politike i kulture*. 2016. No. 2 (106). P. 184-202. In Russian

*Urri J.* The tourist's view and globalization // Mass culture: modern Western studies. Moscow: Fond nauchnykh issledovaniy "Pragmatika kultury", 2005. P. 136–150. In Russian

*Vanke A., Polukhina E.* Territorial identities in industrial neighborhoods: cultural practices of factory workers and contemporary art communities. *Laboratorium: Zhurnal sotsialnykh issledovaniy*. 2018. No. 10 (3). P. 4. In Russian

*Zamyatin D.N., Zamyatin N.Yu., Mitin I.I.* Modeling images of a historical and cultural territory: methodological and theoretical approaches. Ed. by D.N. Zamyatin. Moscow: Institut naslediya, 2008. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-71-75

# Еще раз об экспертах, независимой экспертизе и экспертных советах

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

**МАРАТ РАМИЛЕВИЧ БИКТИМИРОВ,** кандидат технических наук, ответственный секретарь Экспертного совета по дебюрократизации в сфере науки и образования Комитета по образованию и науке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, генеральный директор Национальная ассоциация исследовательских и научно-образовательных электронных инфраструктур «Е-АРЕНА» (Российская Федерация, 119119, Москва, Ленинский проспект, 42). E-mail: m.biktimirov@yahoo.com

**Аннотация:** Статья продолжает развернувшуюся в последнее время в обществе активную полемику вокруг организации экспертной деятельности в России. Наряду с терминологической неоднозначностью в этой предметной области имеются существенные проблемы, связанные со статусом эксперта, его независимостью, с общей девальвацией экспертного мнения. Особой критике как со стороны общественности, так и со стороны государства подвержена деятельность экспертных советов, сформированных при органах исполнительной власти. При этом обращают на себя внимание вопросы участия научного сообщества в независимой экспертизе инициатив программ, проектов и решений. Не случайно перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по науке и образованию предусматривает внесение в законодательство страны изменений, предусматривающих понятие «научная (научно-техническая) экспертиза», установление критериев и механизмов проведения этой экспертизы, а также правил осуществления мониторинга и оценки эффективности расходования бюджетных ассигнований на государственную поддержку научных исследований и разработок.

**Ключевые слова:** экспертиза, экспертный совет, исполнительная власть, законодательство, наука, просвещение, академия, общество, ассоциация

Статья поступила в редакцию 26 августа 2021 года.

*Сафонов М.С., Биктимиров М.Р.* Еще раз об экспертах, независимой экспертизе и экспертных советах. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 71–75.

## ONCE AGAIN ABOUT EXPERTS, INDEPENDENT EXPERTISE, AND EXPERT COUNCILS

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

**MARAT RAMILEVICH BIKTIMIROV,** Candidate of Sci. (Technical Sciences), Executive Secretary of the Expert Council on Debureaucratization in the fields of Education and Science, Committee on Education and Science of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, CEO
National Association of Research Scientific and Educational Electronic Infrastructures «E-ARENA» (42, Leninsky prospect, Moscow, 119119, Russian Federation). E-mail: m.biktimirov@yahoo.com

**Abstract:** The article examines the recent active public debate concerning the organization of expert activity in Russia. Along with terminological ambiguity in this area, there are significant issues related to the status of the expert, expert's independence, and the general devaluation of expert opinion. The activity of expert councils formed under the executive authorities is subject to particular criticism both from the citizens and the state. At the same time, special attention is paid to the participation of the scientific community in the independent expertise of programs, projects, and decisions. In this connection, according to the results of the meeting of the Council on education and science, the list of instructions of the President of the Russian Federation provides for the introduction of amendments into the legislation concerning the concept "scientific (scientific-technical) expertise". It is necessary to establish the criteria and mechanisms for this expertise, as well as the rules for monitoring and evaluating the effectiveness of budgetary allocations for state support of scientific research and development.

**Keywords:** expertise, expert council, executive power, legislation, science, education, academy, society, association

The article was received on August 26, 2021.

*Safonov M.S., Biktimirov M.R.* Once again about experts, independent expertise, and expert councils. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 71–75.

**Введение**

Все практические действия начинаются с гипотез и сомнений, а признание убеждений происходит посредством априорного и научного методов, а также метода власти авторитетов – экспертов, где основным критерием является достижение практического успеха, а полезность и целесообразность должна обосновываться экспертными институтами с учетом интересов общества [Пирс, 2000].

Создание консультативных органов является вполне разумным способом усиления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, инструментом, позволяющим представителям разных социальных и профессиональных групп, не имеющим непосредственного отношения к вопросам государственного управления, принимать участие в обсуждении ключевых инициатив и корректировке отдельных решений.

**Роль консультативных органов и реформа общественных советов**

Именно на это была направлена реформа общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Она предусматривала унификацию правил формирования советов, привлечение общественных организаций и Общественной палаты РФ к участию в их создании и повышение независимости от властных структур (см. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Однако, как показывает практика, представители общественных советов, чья основная функция зачастую сводится к осуществлению общественного аудита, далеко не всегда имеют достаточные компетенции, относящиеся к сфере ведения соответствующего органа исполнительной власти [Дьякова, 2018. С. 189–191].

К сожалению, это одна из причин, по которой в России значимость консультативных органов чиновниками разного уровня традиционно приуменьшается. Однако по той же причине при государственных структурах наряду с общественными советами, как правило, действуют экспертные советы, состоящие из специалистов, обладающих обширными знаниями и опытом, необходимым для проведения консультаций, аналитических исследований и экспертиз по широкому кругу специфических отраслевых вопросов. Более того, сегодня практически все органы государственной власти Российской Федерации имеют собственные экспертные советы, а иногда даже экспертные учреждения [Нестеров, 2014].

**Экспертный совет, его задачи и компетенции**

Предмет деятельности и задачи Экспертного совета в целом были сформулированы в Постановлении Правительства РФ от 26 июля 2012 года № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации», где Экспертный совет является совещательным органом и создается для организации проведения экспертизы экономических и социально значимых решений Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правительственных, межведомственных комиссий и советов, а также с целью формирования вопросов со стороны институтов гражданского общества для обсуждения с Председателем Правительства Российской Федерации и по его поручению – с федеральными органами исполнительной власти. Одной из основных задач Экспертного совета является обеспечение участия экспертного сообщества в процессе подготовки и реализации решений Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, результатов их исполнения, а также экспертного мнения по вопросам компетенции Экспертного Совета.

Если же посмотреть на зарубежный опыт, то там формирование обширной экспертной базы считается определяющим условием обеспечения устойчивого развития национальной экономики и успешного функционирования государственного аппарата. Реализация подобных стратегий происходит даже на уровне наднациональных объединений. Так, в 2016 году Совет Европейского союза подготовил рекомендации по созданию Национальных советов по вопросам производительности в странах-членах[1]. В тексте рекомендаций отмечается, что решением проблемы замедления роста экономики является повышение уровня производительности путем применения комплекса хорошо сбалансированных политических решений, влияющих на динамику производительности и конкурентоспособности. Анализом последствий этих решений с целью обеспечения бесперебойного функционирования экономического и валютного союза должны заниматься независимые экспертно-аналитические структуры – Национальные советы по вопросам производительности[2].

Подобный наднациональный опыт координации деятельности независимых консультативных органов является отличным примером эффективной организации работы экспертных советов, базирующейся на единой правовой и концептуальной основе. Следует предположить, что и в нашей стране задача формирования единой управляющей системы, ответственной за эффективную организацию работы экспертных советов и формирование развитого экспертного сообщества Российской Федерации, является столь же важной и актуальной.

**Развитие экспертного сообщества, его эффективность**

Однако на этом пути существует целый ряд непре-

1 COUNCIL RECOMMENDATION of 20 September 2016 on the establishment of National Productivity Boards. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A32016H0924%2801%29

2 European Commission, National Productivity Board. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards_en

одоленных барьеров, мешающих представителям экспертного сообщества принимать активное участие в работе консультативных органов, что, в свою очередь, существенно снижает их эффективность. Основная проблема заключается в том, что функции экспертных советов не достаточно четко определены, а значит, не вполне ясно, какими полномочиями наделены члены этих советов. К сожалению, в Российской Федерации пока нет единого документа, регламентирующего порядок учреждения и принципы функционирования экспертных советов при органах государственной власти.

Заметим, что в США с 1972 года формирование совещательных органов регулируется федеральным законом – Актом о федеральных консультативных комитетах (The Federal Advisory Committee Act, FACA) [Дьякова, 2018. С. 190]. В России же каждый орган исполнительной власти имеет право создавать экспертные советы по своему усмотрению, исходя из своих текущих целей и задач, что является первопричиной большинства проблем российских экспертных советов. В частности, это приводит к тому, что в состав экспертных советов зачастую входят представители органов государственной власти, ответственные за учреждение самих этих советов, что в конечном итоге полностью сводит на нет какую-либо возможность объективной, научно обоснованной оценки деятельности профильного ведомства. При этом требования, предъявляемые к лицам, назначаемым в экспертные советы, могут быть совсем не связаны с наличием практического опыта внедрения передовых научных разработок, участием в крупных исследовательских проектах или хотя бы ведением научно-исследовательской деятельности.

Опять обратимся к зарубежному опыту. В Германии, например, существует запрет на включение государственных служащих и лиц, имеющих непосредственное отношение к государственным структурам и отраслевым ассоциациям, в состав некоторых экспертных советов. В частности, это правило применяется к Консультативному совету по глобальным изменениям при правительстве ФРГ (WBGU)[3]. Эта мера помогает снизить влияние, оказываемое органами государственной власти, на представителей академической среды, вовлеченных в обсуждение различных государственных программ. В этой связи стоит упомянуть и о практике передачи права назначения отдельных лиц в состав экспертных советов непосредственно главе государства, парламенту, центральному банку, научным, общественным и иным организациями. Таким образом, например, формируется состав Национального управления здравоохранения Франции – главной экспертной организации в сфере медицинского обеспечения и фармацевтики страны. Ее председатель и члены назначаются президентом Франции, обеими палатами парламента и Советом по экономике, социальной сфере и окружающей среде (CESE)[4].

Непрозрачность деятельности и информационная закрытость экспертных советов – еще одна наша характерная черта. Многие из них слабо или вообще не представлены в информационном пространстве. Отчасти это обусловлено отсутствием юридически оформленной подотчетности какому-либо органу государственной власти, не входящему в состав правительства, например парламенту или счетной палате.

Наконец, для случая, когда у экспертных советов появляются какие-либо предложения или замечания к своему профильному ведомству, не существует законных процедур, обязывающих это ведомство реагировать на полученные предложения и замечания. Другими словами, результат экспертно-аналитической деятельности, осуществляемой экспертным советом, потенциально может оказаться невостребованным или просто быть проигнорирован.

**Координация деятельности экспертных советов и формирование структурно устойчивой системы**

В сложившейся ситуации формирование структурно устойчивой системы и утверждение ее правового статуса, позволяющего разрабатывать понятные и приемлемые стандарты создания и функционирования экспертных советов, является одним из условий формирования развитого экспертного сообщества.

Не вызывает сомнений, что координацию деятельности экспертных советов и определение общих правил их формирования полноценно может осуществлять Российская академия наук, обладающая всеми необходимыми атрибутами научной экспертизы, обширной научно-исследовательской инфраструктурой и огромным опытом осуществления масштабных научно-практических проектов для органов государственной власти. В Федеральном законе от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 года) «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в статье 7 «Основные задачи и функции Российской академии наук», прямо указывается на эти функции:

– «экспертиза научно-технических программ и проектов. Требования к научно-техническим программам и проектам, подлежащим направлению на экспертизу в Российскую академию наук, и порядок направления на такую экспертизу устанавливаются Правительством Российской Федерации;

– предоставление научно-консультативных услуг государственным органам и организациям, осуществление экспертных функций;

– изучение и анализ достижений мировой и российской науки, выработка рекомендаций по их использованию в интересах Российской Федерации».

3 Germany Advisory Council on Global Change, Current members of the Council (2020–2024): https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/current-members-of-the-council

4 HAS Board. https://www.has-sante.fr/jcms/c_415961/en/organisational-structure

Более того, экспертные функции РАН, правила и регламенты проведения научных экспертиз определены целым рядом нормативных актов Правительства РФ: в Постановлении Правительства РФ от 30 декабря 2018 года № 1781 «Об осуществлении федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» научного и научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также экспертизы научных и научно-технических результатов, полученных этими организациями, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями); в Постановлении Правительства РФ от 8 апреля 2009 года № 312 «Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» (с изменениями и дополнениями); в Постановлении Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 718 «Об утверждении Правил направления научно-технических программ и проектов на экспертизу в федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук»» (с изменениями и дополнениями) и т.д.

Однако сначала необходимо окончательно установить статус РАН и перечень ее полномочий. Российская академия наук, с одной стороны, выглядит как главный отечественный «храм науки», а с другой – имеет слабо выраженные признаки органа государственной власти. Академия наук несет бремя ответственности и за развитие фундаментальных исследований в соответствующей области науки, и за состояние исследований в учреждениях и научный уровень их результатов, и за разработку предложений по ускорению научно-технического прогресса, социально-экономического и духовного развития общества, и за эффективность международного научного сотрудничества, а отчитывается о своей работе перед президентом, председателем правительства и парламентом [Луценко, 2019. С. 93–104]. Но при этом Академия не обладает полноценным научным суверенитетом, финансовой независимостью и возможностью оказывать непосредственное влияние на государственную политику в научно-технической сфере, выступая сегодня лишь в качестве «падчерицы» Министерства высшего образования и науки РФ. А ведь в большинстве стран мира национальные академии наук обладают таким публично-правовым статусом, который открывает самые широкие возможности для проведения самостоятельной политики в сфере регулирования фундаментальных и прикладных исследований, установления общих стандартов образовательной и научно-исследовательской деятельности, а также активизации инновационного и интеллектуального потенциала страны.

Появилась надежда на то, что ситуация все-таки изменится к лучшему. В состав перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию от 8 февраля 2021 года включено требование внесения в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих понятие «научная (научно-техническая) экспертиза», установление критериев и механизмов проведения этой экспертизы, а также правил осуществления мониторинга и оценки эффективности расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направляемых на государственную поддержку научных исследований и разработок гражданского назначения[5]. Предполагается, что роль Российской академии наук будет обозначена более четко и выпукло.

### Российская академия наук как главный отечественный координатор экспертно-аналитической деятельности

Итак, решение упомянутых проблем, в том числе в рамках выполнения поручений Президента РФ, позволило бы Российской академии наук укрепить позицию главного отечественного координатора экспертно-аналитической деятельности. Но для повышения репрезентативности экспертных советов, обеспечения их независимого и прозрачного финансирования предлагается шире взглянуть на задачу и обратить внимание на роль других потенциальных участников формирующейся системы управления экспертной деятельностью и, соответственно, спланировать дальнейшие действия. Так, следующим шагом могло бы стать включение в механизм экспертно-аналитического обеспечения некоего общественного объединения или ассоциации.

Такого рода объединения, как правило, создаются для содействия активному внедрению научных достижений в экономику и общественную жизнь, а также закреплению на уровне государственной политики принципа предварительной научной проработки ключевых решений и государственных программ. Наравне с этим они могут выступать и в качестве фондов, аккумулирующих средства своих участников, которые могут быть направлены на просветительскую деятельность, а также на финансирование проектов, представляющих ценность как непосредственно для научного сообщества, так и для государства в целом. Будучи специфическим «научно-исследовательским и просветительским» профсоюзом, такое объединение призвано защищать интересы своих членов и на правах равного их участия оказывать непосредственное влияние на формирование федеральной повестки в сферах, относящихся к научно-технологическому развитию и научно-техническому прогрессу. Не являясь аффилированной стороной, объединение может стать еще одним инструментом независимой оценки эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти.

5 Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию от 8 февраля 2021 года. http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/65416

И снова следует обратить внимание на зарубежный опыт. Британская ассоциация развития науки (с 2009 года – Британская научная ассоциация) – научное общество, часто называемое «неформальным парламентом науки», основанное в 1831 году для содействия продвижению и развитию науки. Ее миссия состоит в том, чтобы привлечь как можно больше людей в область науки путем координации, реализации и контроля различных проектов, которые способствуют достижению этих целей. Характерно, что уже на втором собрании ассоциации сформулированные цели и задачи включали в себя систематическое управление приобретением научных знаний, распространение этих знаний, а также сосредоточение внимания на развитии науки путем устранения препятствий на пути прогресса[6].

Однако общественное объединение с похожими уставными целями существует и в нашей стране, причем тоже довольно давно. В 1947 году было учреждено Всесоюзное общество по распространению политических и научных знаний. Сегодня это возрожденная Общероссийская общественно-государственная просветительская организация «Российское общество “Знание”», одной из основных целей которого является «содействие достижению Российской Федерацией высокого уровня в экономической, социальной, научно-технической сферах, в построении гражданского общества через распространение научных знаний и проведение в широких масштабах просветительской и образовательной работы».

В новой редакции устава этой организации декларированы и такие новые для общества задачи:

– «участие в осуществлении общественного контроля в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений в соответствии с действующим законодательством;

– содействие государственным институтам Российской Федерации в реализации государственной политики, целевых и иных программ, проектов, концепций, совершенствовании законодательства и нормативной правовой базы в сфере просветительской деятельности; организация общественных и государственно-общественных, профессиональных и общественно-профессиональных обсуждений»[7].

## Заключение

Возможно, для выполнения этих задач обновленное «Российское общество “Знание”», так же как и его зарубежные коллеги, сможет сформировать единое поле для взаимодействия ученых, исследователей и просветителей, представляющих разные научно-исследовательские, образовательные и специализированные аналитические организации, тем самым открыв простор для сотрудничества между представителями разных научных школ и направлений. Это даст серьезный импульс к активизации как очной, так и сетевой коммуникации внутри научно-образовательной сферы, что, в свою очередь, положительным образом скажется не только на популяризации научного знания, но и на формировании независимого экспертного сообщества.

А при наличии собственного денежного фонда, образованного из средств участников этой организации и поддерживающего в числе прочих экспертную деятельность, у «Российского общества “Знание”» появляется карт-бланш на обладание независимым ресурсом для обеспечения экспертно-аналитической деятельности. В противном случае в стране все-таки придется создать Российскую ассоциацию развития науки, которая эти функции возьмет на себя. Как говорится, свято место пусто не бывает.

6 The British Science Association (BSA). https://www.britishscienceassociation.org/history

7 Устав Российского общества «Знание». https://www.znanierussia.ru/about/Documents/Устав.pdf

### Литература

*Дьякова Е.Г.* Формирование системы общественных советов при региональных органах исполнительной власти: экспертиза или представительство? // XXI Уральские социологические чтения. Социальное пространство и время региона: проблемы устойчивого развития. Екатеринбург, 2018. № 21. С. 189-192.

*Луценко С.* О необходимом статусе Российской академии наук как юридического лица публичного права. *Общество и экономика*. 2019. Вып. 6. С. 93-104.

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

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

### References

*Dyakova E.G.* Formштп a system of community councils affiliated with regional executive authorities: expertise or representation? // XXI Ural Sociological Readings. Social space and time of the region: problems of sustainable development. Yekaterinburg, 2018. No. 21. P. 189-192. In Russian

*Lutsenko S.* On the necessary status of the Russian Academy of Sciences as a legal entity of public law. *Obshchestvo i ekonomika*. 2019. Issue 6. P. 93-104. In Russian

*Nesterov A.V.* Expertics: general theory of expertise. Moscow: Tipografiya NIU VShE, 2014. In Russian

*Pierce Ch. S.* Selected philosophical writings / translated from English. Moscow: Logos, 2000. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-76-77

# Рецензия на учебник «Российское управление»[1]

**МАРИНА ВЛАДИСЛАВОВНА САВЕЛЬЕВА,** **доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента Института бизнеса и делового администрирования**
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: saveleva–mv@ibda.ranepa.ru**

**Аннотация:** Рецензируемый учебник «Российское управление» подготовлен авторским коллективом, значительная часть которого – представители Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. Книга поможет читателю узнать, как создавать организации, способные не просто функционировать, но успешно развиваться в условиях постоянных изменений, переосмыслить накопленный опыт управленческой деятельности. В рецензируемом произведении подробно рассматриваются вопросы управления человеческими ресурсами, теоретический материал гармонично сочетается с практическими заданиями, позволяющими закрепить усвоенные обучающимися знания и навыки. Подобные издания в достаточной мере востребованы на сегодняшний день, так как раскрывают актуальные тенденции развития управления, современные концепции, модели и технологии управления социально-экономическими системами.

Автор особо обращает внимание на название учебника, указание на государственную принадлежность и особенности российского управления: при неизменности и независимости управленческих законов от государственной и национальной принадлежности подчеркивается важность понимания и учета специфики конкретной страны для обеспечения эффективного развития ее социально-экономической системы. Выделены преимущества рецензируемого издания перед другими подобными: пристальное внимание к управлению человеческими ресурсами, а также совмещение теоретического и практического материала.

**Ключевые слова:** рецензия, российское управление, учебник

Статья поступила в редакцию 13 августа 2021 года.

*Савельева М.В.* Рецензия на учебник «Российское управление» в 2-х частях. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 76–77.

## REVIEW OF THE TEXTBOOK “RUSSIAN MANAGEMENT” IN 2 PARTS. MOSCOW: RUSAYNS, 2021

**MARINA VLADISLAVOVNA SAVELYEVA,** **Doctor of Sci. (Economics), Professor, Department of Management, Institute of Business Studies and Management**
**Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: saveleva–mv@ibda.ranepa.ru**

**Abstract:** The reviewed textbook “Russian Management” was prepared by a group of authors, a significant part of which consists of representatives of the Plekhanov Russian University of Economics. The book helps the reader to learn how to create organizations that operate and successfully develop in conditions of constant changes, as well as to rethink the accumulated experience of managerial activity. The book covers in detail the issues of human resource management. The theoretical material is perfectly combined with practical assignments that allow you to consolidate the acquired knowledge and skills. Now, such textbooks are in demand, as they reveal current trends in the development of management, modern concepts, models, and technologies for managing socio-economic systems.

The author pays special attention to the title of the textbook, an indication of the state affiliation and peculiarities of Russian government: with the invariability and independence of administrative laws from state and nationality, the importance of understanding and taking into account the specifics of a particular country to ensure the effective development of its socio-economic system is emphasized. The author highlights the advantages of the peer-reviewed publication over other similar publications, which are the close attention to human resource management, as well as the combination of theoretical and practical material.

**Keywords:** review, Russian management, textbook

The article was received on August 13, 2021.

*Savelyeva M.V.* Review of the textbook “Russian management” in 2 parts. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 4. P. 76–77.

## Рецензия

Учебник «Российское управление» являет собой средоточие усилий высококвалифицированных специалистов в области менеджмента, раскрывающих современные подходы к пониманию теории и методологии науки управления в ситуации глобальных новаций. Изменение условий хозяйствования обусловливает необходимость формирования принципиально новых компетенций управленцев. Авторский коллектив в основном состоит из представителей Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. Исследуя актуальные тенденции развития управления, современные концепции, модели и технологии управления социально-экономическими системами, «Российское управление» дополняет и развивает идеи, заложенные в других изданиях, таких как «Happy management» [Гапоненко, Кочеткова, 2019], «Стратегия как обучение» [Питерсен, 2020], «Теория организации и организационное поведение» [Лапыгин, 2017], «Управляй легко. 23 шага к созданию команды в российских реалиях» [Васильев, 2019]. Эксперты делятся опытом в области управления компаниями, человеческими ресурсами, управления качеством, управленческого учета и отчетности, налогообложения, маркетинга.

Особого внимания заслуживает замысел авторов относительно названия рассматриваемого учебника – «Российское управление». Основные законы и принципы управления не подвержены влиянию особенностей государств и национальностей. Они универсальны. Однако специфика сообществ во многом определяет цели и задачи управления социально-экономическими системами, а также используемые при этом механизмы и инструменты, что стало стержневой идеей рецензируемой книги. Практически в каждой главе анализируется опыт российских компаний, рассматривается специфика управления ими, а также особенности проявления современных тенденций развития менеджмента.

Общая концепция данного произведения позволяет выделить два крупных блока: «Теоретические основы менеджмента» и «Функциональный менеджмент и его особенности». В первой части рассматривается развитие теории и практики управления организациями, произведен скрупулезный анализ зарубежной и отечественной практики управления социально-экономическими системами, раскрывается суть концепции управления организацией, а также показаны аспекты, касающиеся объектов и субъектов управления. Вторая часть посвящена подробному исследованию управления человеческими ресурсами и прикладным аспектам российского и международного менеджмента.

Несомненно, что в современных условиях постоянных изменений окружающей среды требуется переосмыслить накопленный опыт управленческой деятельности и не столько сосредоточиться на поиске новых методов и технологий, сколько разобраться в том, как создавать организации, способные не только функционировать, но и развиваться, и преуспевать в новых обстоятельствах, что стало отправной точкой для создания учебника. Построение системы управления организацией, современные тенденции развития управления, управление поведением и развитием организаций, форсайт-менеджмент и другие главы данной книги направлены на решение этой задачи.

Примечательно, что учебник «Российское управление» затрагивает такие специфические области, как производственная и инвестиционная деятельность, моделирование деятельности организации, цифровое управление и некоторые другие. В одной главе отразить суть и содержание каждой из обозначенных областей достаточно сложно. Тем не менее авторы успешно справились с этим, используя как теоретические наработки крупнейших отечественных ученых, так и опыт производства.

Книга имеет преимущество перед другими подобными изданиями благодаря тому, что целый раздел, включающий в себя пять глав, посвящен управлению человеческими ресурсами. Здесь раскрываются вопросы использования новых информационных технологий в данной сфере, учета особенностей взаимодействия с различными поколениями и их влияния на деятельность сотрудников, мотивации и вознаграждения сотрудников в современных условиях, устойчивости и неустойчивости занятости, тенденции развития рынка труда моногородов.

Достоинством данного учебника является также совмещение теоретического материала с практическими заданиями, позволяющими закрепить усвоенные обучающимися знания и умения. Конечно, невозможно даже в два тома вместить все аспекты современного российского управления. Вместе с тем хотелось бы познакомиться более подробно с выделенными в книге современными тенденциями развития управления, что может стать дополнением в новом издании учебника. Данный труд будет весьма полезен и интересен для студентов, аспирантов и преподавателей и может быть рекомендован для использования его в преподавании управленческих дисциплин.

### Литература

*Васильев В.* Управляй легко. 23 шага к созданию команды в российских реалиях. М.: Олимп-Бизнес, 2019.

*Гапоненко А.Л., Кочеткова А.И, Савельева М.В., Кочетков П.* Happy management. М.: Ridero, 2019.

*Лапыгин Ю.Н.* Теория организации и организационное поведение. М.: Инфра-М, 2017.

*Питерсен В.* Стратегия как обучение. Новый взгляд на процесс создания ценности и борьбы за конкурентное преимущество. М.: Альпина Паблишер, 2020.

Российское управление. Часть 1 (Аспирантура, Бакалавриат, Магистратура). Учебник / Алексеев А.Н. М.: Русайнс, 2021.

Российское управление. Часть 2 (Аспирантура, Бакалавриат, Магистратура). Учебник / Алексеев А.Н. М.: Русайнс, 2021.

### References

*Gaponenko A. L., Kochetkova A. I., Savelyeva M. V., Kochetkov P.* Happy management. Moscow: Ridero, 2019. In Russian

*Lapygin Yu.N.* Theory of organization and organizational behavior. Moscow: Infra-M, 2017. In Russian

*Petersen V.* Strategy as training. A new look at the process of creating value and fighting for competitive advantage. Moscow: Alpina publisher, 2020. In Russian

Russian management. Part 1. (Postgraduate, Bachelor, Master). Textbook / Alekseev A.N. Moscow: Rusayns, 2021. In Russian

Russian management. Part 2. (Postgraduate, Bachelor, Master). Textbook / Alekseev A.N. Moscow: Rusayns, 2021. In Russian

*Vasiliev V.* Manage easily. 23 steps to creating a team in Russian realities. Moscow: Olimp-Biznes, 2019. In Russian

УРОКИ ПАНДЕМИИ

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-78-84

# Демографическое развитие регионов России с акцентом на Республику Мордовия на фоне статистики пандемии COVID-19

**НИНА НИКОЛАЕВНА ЛОГИНОВА,** кандидат географических наук, доцент кафедры физической и социально-экономической географии
Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева (Российская Федерация, 430005, Республика Мордовия, Саранск, ул. Большевистская, 68). E-mail: log-nina@yandex.ru
**ИРИНА АНАТОЛЬЕВНА СЕМИНА,** кандидат географических наук, доцент, заведующая кафедрой физической и социально-экономической географии
Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева (Российская Федерация, 430005, Республика Мордовия, Саранск, ул. Большевистская, 68). E-mail: lsemina@mail.ru
**ОЛЬГА УСМАНОВНА ПЕРЕТОЧЕНКОВА,** кандидат географических наук, доцент кафедры физической и социально-экономической географии, заместитель декана
Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева (Российская Федерация, 430005, Республика Мордовия, Саранск, ул. Большевистская, 68). E-mail: olga75geo@mail.ru

**Аннотация:** В статье анализируются условия, обеспечивающие благоприятную демографическую ситуацию, свободное развитие личности и семьи в регионах России. В 2020–2021 годах на фоне статистики COVID-19, фиксируется падение коэффициентов воспроизводства, резкий рост смертности, сокращение продолжительности жизни и общей численности населения. Для решения возникших проблем требуются специальные меры демографической политики, которые должны способствовать повышению уровня и качества жизни людей, укреплению института семьи и брака, росту рождаемости, снижению смертности и повышению уровня естественного воспроизводства населения. При этом делается вывод о возрастании роли государства и значительном расширении сфер государственного влияния, особенно в области социальной политики. Реализация мер региональной демографической политики должна быть высокоэффективной: они должны способствовать повышению уровня и качества жизни людей, укреплению института семьи и брака.

**Ключевые слова:** население, демографическое развитие, убыль населения, регион, статистика, COVID-19, дифференциация, компенсация, бедность

Статья поступила в редакцию 1 июня 2021 года.

*Логинова Н.Н., Семина И.А., Переточенкова О.У.* Демографическое развитие регионов России с акцентом на Республику Мордовия на фоне статистики пандемии COVID-19. *Государственная служба.* 2021. № 4. С. 78–84.

## DEMOGRAPHIC DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS WITH A FOCUS ON THE REPUBLIC OF MORDOVIA AGAINST THE BACKGROUND OF COVID-19 PANDEMIC STATISTICS

**NINA NIKOLAEVNA LOGINOVA,** Candidate of Sci. (Geography), Associate Professor at the Department of Physical and Socio-Economic Geography
Ogarev Mordovia State University (68, Bolshevistskaya st., Saransk, 430005, Russian Federation). E-mail: log-nina@yandex.ru
**IRINA ANATOLYEVNA SEMINA,** Candidate of Sci. (Geography), Associate Professor, Head of the Department of Physical and Socio-Economic Geography
Ogarev Mordovia State University (68, Bolshevistskaya st., Saransk, 430005, Russian Federation). E-mail: lsemina@mail.ru
**OLGA USMANOVNA PERETOCHENKOVA,** Candidate of Sci. (Geography), Associate Professor at the Department of Physical and Socio-Economic Geography, Deputy Dean
Ogarev Mordovia State University (68, Bolshevistskaya st., Saransk, 430005, Russian Federation). E-mail: olga75geo@mail.ru

**Abstract:** The article analyzes the conditions that ensure a favorable demographic situation, personal and family development in the regions of Russia. In 2020-2021, against the background of COVID-19 statistics, a decline in reproduction rates, a sharp increase in mortality rate, as well as a reduction in life expectancy and the total population is clearly visible. The author pays special attention to the title of the textbook, an indication of the state affiliation and peculiarities of Russian government: with the invariability and independence of administrative laws from state and nationality, the importance of understanding and taking into account the specifics of a particular country to ensure the effective development of its socio-economic system is emphasized. The author highlights the advantages of the peer-reviewed publication over other similar publications, which are the close attention to human resource management, as well as the combination of theoretical and practical material. The implementation of regional population policies should reach a new level since they should contribute to improving the level and quality of life of people and strengthening the institution of the family.

**Keywords:** population, demographic development, population decline, region, statistics, COVID-19, differentiation, compensation, poverty

The article was received on June 1, 2021.

*Loginova N.N., Semina I.A., Peretochenkova O.U.* Demographic development of Russian regions with a focus on the Republic of Mordovia against the background of COVID-19 pandemic statistics. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 4. P. 78–84.

## Введение

Популяционные изменения русского и других народов, проживающих на территории России, являются важным оригинальным показателем демографического, социально-экономического, политического и культурного анализа развития страны. Демографические тенденции среди множества аспектов и условий играют особую роль в современной истории и культуре. Исходя из сформировавшихся демографических тенденций, прогресс в развитии народонаселения, безусловно, является жизненно важным для многонациональной России. Демографический потенциал и национальное наследие являются базовым условием развития этноса. Демографические проблемы современного общества с точки зрения глобальной политики будут еще более выраженными, бурными и актуальными. В этом контексте требуется согласование всех аспектов, составляющих политику в области народонаселения как в стране в целом, так и в регионах. Анализ динамики современных демографических процессов представляет собой важный сегмент изучения истории, политики и демографии.

Утвержденная Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина стратегическая Концепция демографической политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу до 2025 года дала положительные результаты. Численность населения страны в 2018 году достигла 146,8 млн человек, что на 4 млн чел. больше, чем в 2010 году (по данным Всероссийской переписи 2010 года, в России проживало 142,8 млн человек) [Демографический ежегодник…, 2019]. Однако, несмотря на успехи в области улучшения демографической ситуации в целом, во многих субъектах России региональные власти не нашли решения многих демографических проблем. В 2019 году Российская Федерация по-прежнему была демографическим аутсайдером. В результате низкого уровня детородной активности, прежде всего в европейских регионах страны, стали развиваться депопуляция и старение населения. Демографическая ситуация как была, так и осталась на грани катастрофического спада. Много острых демографических проблем появилось в 2019–2021 годах на фоне пандемии COVID-19.

В январе – июне 2021 года ситуация не улучшилась. Несмотря на то, что в регионах страны стали снимать некоторые коронавирусные ограничения, смертность продолжала расти. Среди регионов Приволжского федерального округа (ПФО) лидерами статистики смертности оказались республики Мордовия и Чувашия, а также Кировская область. Татарстан, где избыточная смертность в 2020 году была максимальной среди регионов ПФО, в начале 2021 года значительно улучшил свои демографические показатели.

В целом Приволжский федеральный округ по итогам 2020 года был один из самых худших среди российских регионов. И несмотря на то, что в регионах округа демографическая ситуация несколько улучшилась в 2021 году (за счет небольшого роста рождаемости), смертность по-прежнему продолжала расти. За январь – февраль 2021 года она выросла на 27 % по сравнению с 2020 годом. В соседних регионах тенденция была такая же (например, в Уральском федеральном округе рост смертности составил 26 %, в Сибирском федеральном округе – 24 %).

Неблагоприятная демографическая ситуация в регионах в перспективе может негативно отразиться не только на геополитическом положении государства, но и создать множество проблем в развитии социально-экономической сферы.

В данной статье были использованы материалы опубликованных исследований по заявленной проблематике, а также материалы официальных сайтов и официальные документы органов государственной власти Российской Федерации и Республики Мордовия. В статье применен системный подход и анализ документов Росстата для выявления резервов, сложившейся демографической ситуации в социально-экономическом развитии и геополитическом положении страны. При рассмотрении демографических показателей были использованы два основных метода: 1) описательный, который позволил провести анализ на основе официальных статистических данных, и 2) аналитический, основанный на анализе исторических наблюдений социально-демографических явлений, наблюдаемых в регионах страны.

## Демографические проблемы и их решение

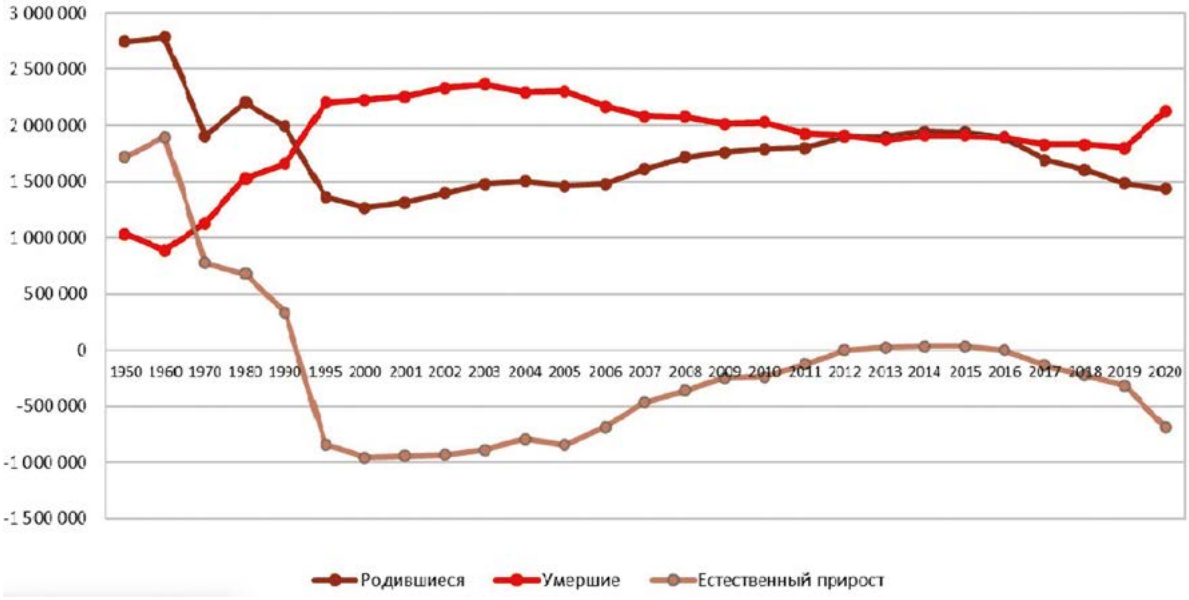
Во втором десятилетии XXI века в Российской Федерации четко обозначились некоторые успехи в улучшении демографической ситуации. Прежде всего, это увеличение численности населения до 146,7 млн человек и подъем коэффициента суммарной рождаемости (или фертильности) до 1,60 ребенка на одну женщину фертильного возраста в 2019 году [Там же].

С начала 1960-х годов коэффициент фертильности в России имел тенденцию резкого падения, и в 1999 году его величина составила всего 1,15 [Там же]. В 2019 году он достиг уровня стран Западной Европы и был даже выше, чем в странах Восточной Европы. Анализ его динамики последних лет позволил сделать вывод о том, что рост коэффициента фертильности в России показал мировой рекорд [Логинова, Переточенкова, 2020. С. 53–55]. У молодых женщин в возрасте 20–24 лет он рос в основном за счет первенцев. Впоследствии эта тенденция приобрела устойчивый тренд. В результате в 2012 году естественная убыль населения во многих регионах России сменилась приростом (рождаемость на 90 тыс. человек превысила смертность), и страна преодолела затянувшийся первый этап депопуляции [Демографический ежегодник…, 2019; Логинова, Переточенкова, 2020. С. 53–55] (см. **рисунок**).

Однако в 2016 году позитивное демографическое развитие страны изменило тренд. Начался второй этап депопуляции. Коэффициент естественной убы-

**Рисунок. Естественный прирост населения Российской Федерации (1950–2020 годы)**

**Figure. Natural increase in the population of the Russian Federation (1950–2020)**




ли населения стал увеличиваться. В 2017 году население уменьшилось на 136 тыс. человек, в 2018 году – на 225 тыс., в 2019 году – на 311 тыс. и в 2020 году – почти на 700 тыс. человек (в новейшей истории России самая большая убыль населения была в 2005 году – 847 тыс. человек) [Демографический ежегодник…, 2019].

Несмотря на то, что в стране в последнее десятилетие активно проводилась государственная политика по повышению рождаемости, рост численности женских возрастных групп с растущей рождаемостью в ряде регионов страны прекратился. Кроме того, обозначился некоторый рост смертности детей и людей пожилого возраста, особенно мужчин. Причем повышенная смертность фиксировалась как у пожилых, так и у молодых мужчин трудоспособного возраста. Но при этом общий коэффициент смертности к 2019 году не только не увеличился, но даже снизился почти на 5 % по сравнению с 2016 годом. Если в первом десятилетии XXI века смертность превышала 2 млн человек в год, то в 2019 году она составила около 1,8 млн человек [Там же].

Однако в 2019–2020 годах ситуация во многих регионах страны резко изменилась. На фоне волны пандемии и частичной ликвидации коронавирусных ограничений смертность показала взрывной рост. Например, в Приволжском федеральном округе лидерами по росту смертности оказались республики Мордовия, Чувашия, Татарстан и Кировская область. Смертность населения в этих регионах выросла на 23–25 %. Динамика основных демографических показателей по крупным регионам страны дана в **таблице 1**.

В начале 2021 года ситуация не улучшилась. По данным Росстата, в январе 2021 года по сравнению с январем 2020 года прирост коэффициента смертности населения в стране составил 33 %. Самые высокие темпы прироста смертности в январе – феврале 2021 года были в Северо-Кавказском и Северо-Западном федеральных округах (45 %). Высокие темпы роста смертности были зафиксированы в Республике Ингушетия (83 %), Санкт-Петербурге (55 %) и Республике Мордовия (54 %) (см. **таблицу 2**).

Рост смертности и сокращение рождаемости увеличивают естественную убыль населения России. Например, за январь – февраль 2021 года она достигла 184 тыс. человек против 80 тыс. человек в 2020 году. Накопленная сумма убыли населения России с 2016 года уже превысила 1 млн человек.

Однако мы надеемся, что прирост естественной убыли населения во многих регионах страны – временное явление. После окончания волны пандемии и вследствие всеобщей вакцинации населения российских регионов смертность снизится сама собой. Важно держать ситуацию под контролем. Также следует отметить, что значительный рост смертности как по стране в целом, так и в регионах в определенной степени связан с неразумно большим объемом сокращения медицинской инфраструктуры в период с 2005 по 2019 год. На фоне борьбы за рождаемость в регионах продолжали закрываться сельские больницы и школы.

Определенный прогресс в последние годы наблюдался и в динамике средней продолжительности жизни. Если в 1994 году она достигала 64 лет, то в 2019 году увеличилась до 73,4 года. Это был лучший показатель за всю историю России [Логинова, Переточенкова, 2020. С. 53–55]. Но и он все еще значительно отставал от стран Западной Европы, где средний уровень продолжительности жизни увеличился до 80–82 лет. Однако, по нашему мнению, рост смертно-

сти в период пандемии неминуемо приведет к некоторому сокращению продолжительности жизни. Поэтому работа в направлении сокращения смертности и роста продолжительности жизни должна стать одним из приоритетов государства и региональных правительств в решении демографических проблем второго этапа депопуляции [Семина, Носонов, Логинова и др., 2016].

## Демографическое развитие: повышение уровня и качества жизни российских семей

Сложнее решать проблемы, связанные с повышением коэффициентов рождаемости. В регионах России уже с середины XX века началось сокращение рождаемости, которое в отдельные периоды, обгоняя снижение смертности, приводило к резкому замедлению темпов естественного прироста. Факторы, оказывающие влияние на снижение рождаемости во многих субъектах Российской Федерации, продолжают действовать и в настоящее время [Мордовия…, 2019]. Максимум числа родившихся наблюдался в 2014 году, когда родилось почти 2 млн детей. К 2019 году рождаемость уменьшилась почти до 1,5 млн человек, несмотря на меры по реализации нацпроектов [Демографический ежегодник…, 2019].

В начале XXI века в Российской Федерации была проведена большая работа по улучшению материального положения российских семей, повышению уровня и качества жизни населения. По мнению сторонников либеральной экономической политики, «социалка» в России стала лучше, чем в США, хотя все еще отстает от стран Евросоюза. Некоторые представители власти надеются, что сокращение бедности и рост доходов семей автоматически приведет к росту рождаемости, а следовательно, и численности населения. Но эти надежды не оправдываются. На репродуктивное поведение людей большое влияние оказывают многие макроэкономические показатели развития как страны в целом, так и отдельных регионов (устойчивое экономическое развитие, динамика роста реальных доходов, инфляция, миграционная политика, возможность выбора высокооплачиваемых рабочих мест и др.) [Мордовия…, 2019; Семина, Носонов, Логинова и др., 2016].

Демографическая ситуация, сложившаяся в Республике Мордовия, это подтверждает. Например, в 1970 году в Мордовии проживало 1 030 тыс. человек, а в 2021 году – всего 778,9 тыс. человек. Население республики за 50 лет уменьшилось на 235 тыс. человек. Основные причины этого – естественная и миграционная убыль. Если в 2010 году общий коэффициент рождаемости составлял 9,5 ‰, то в 2020 году – 7,1 ‰; коэффициент смертности – соответственно 15,7 и 16,4 ‰, а естественной убыли – -6,6 ‰ и -9,3 ‰. Если в 2019 году в стране коэффициент фертильности по-

**Таблица 1. Демографическая динамика по федеральным округам Российской Федерации, на 1 тыс. человек населения**

**Table 1. Demographic dynamics in the federal districts of the Russian Federation, per 1000 population**

| Федеральный округ | Родившихся | | Умерших | | Естественный прирост (+), убыль (-) | | Дети, умершие в возрасте до 1 года |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| Российская Федерация | 9,8 | 10,1 | 14,5 | 12,3 | -4,7 | -2,2 | 4,5 |
| Центральный | 9,0 | 9,3 | 15,0 | 12,8 | -8,0 | -3,3 | 3,8 |
| Северо-Западный | 9,1 | 9,6 | 14,5 | 12,4 | -5,4 | -2,8 | 3,7 |
| Южный | 9,5 | 9,8 | 14,8 | 12,8 | -5,3 | -3,0 | 4,6 |
| Северо-Кавказский | 13,7 | 13,7 | 8,9 | 7,4 | +4,8 | +6,3 | 5,8 |
| Приволжский | 9,3 | 9,6 | 15,8 | 12,9 | -6,5 | -3,3 | 4,3 |
| Мордовия | 7,1 | 7,5 | 16,4 | 13,2 | -9,3 | -5,7 | 2,9 |
| Уральский | 10,6 | 10,9 | 13,9 | 11,7 | -3,3 | -0,8 | 4,0 |
| Сибирский | 10,0 | 10,4 | 15,0 | 12,9 | -5,0 | -2,5 | 5,5 |
| Дальневосточный | 11,0 | 11,1 | 13,7 | 12,2 | -2,7 | -1,1 | 5,0 |

Источник: Росстат

Source: Rosstat

**Таблица 2. Смертность в регионах Приволжского федерального округа в январе 2021 и в 2020 году**

**Table 2. Mortality rate in the regions of the Volga Federal District, January 2020 - January 2021**

| Регион | Смертность, человек | | Прирост, человек | 2021 год, в % к 2020 году |
|---|---|---|---|---|
| | 2021 год | 2020 год | | |
| Российская Федерация | 219 769 | 164 075 | 55 694 | 133,9 |
| Приволжский ФО | 44 487 | 34 922 | 9 565 | 127,4 |
| Республика Башкортостан | 5 571 | 4 438 | 1 133 | 125,5 |
| Республика Марий Эл | 930 | 726 | 204 | 128,1 |
| Республика Мордовия | 1 502 | 977 | 525 | 153,7 |
| Республика Татарстан | 4 860 | 4 048 | 812 | 120,1 |
| Удмуртская Республика | 1 888 | 1 610 | 278 | 117,3 |
| Чувашская Республика | 1 877 | 1 286 | 591 | 146,0 |
| Пермский край | 3 656 | 3 215 | 441 | 113,7 |
| Кировская область | 2 403 | 1 629 | 774 | 147,5 |
| Нижегородская область | 5 864 | 4 208 | 1 656 | 139,4 |
| Оренбургская область | 2 815 | 2 395 | 420 | 117,5 |
| Пензенская область | 2 185 | 1 695 | 490 | 128,9 |
| Самарская область | 5 057 | 3 800 | 1 257 | 133,1 |
| Саратовская область | 3 933 | 3 266 | 667 | 120,4 |
| Ульяновская область | 1 946 | 1 629 | 317 | 119,5 |

Источник: Росстат

Source: Rosstat

высился до 1,6, то в Мордовии он не превысил 1,2, в то время как для расширенного воспроизводства его величина должна составлять 2,1–2,3 ребенка на одну женщину репродуктивного возраста. Миграционный отток населения в 2018 году вырос до 5 тыс. человек, в то время как в 2014–2017 годах сальдо миграции имело положительные значения [Логинова, 2015. С. 78–84; Мордовия…, 2019; Семина, Носонов, Логинова и др., 2016].

В странах Западной Европы с высоким уровнем жизни и социальной поддержкой населения расширенного воспроизводства, как и в России, не наблюдается. Но заметны различия в желаниях и ориентациях семей. Опросы показывают, что российские семьи вынуждены иметь меньше детей, чем хотели бы. В большинстве случаев россияне ориентируются на двух- либо трехдетную семью, но с учетом материально-финансовых и жилищных условий в семьях происходит «недореализация» желаемых рождений, и в итоге российская семья ориентируется на малодетность (1–2 ребенка). В ходе проведенных опросов населения выяснилось, что мужчина в своей семье хотел бы видеть не менее 2–3, а женщина – не более 1–2 детей. Причины такой ориентации кроются в материальных трудностях, сложно решаемых жилищных проблемах, неуверенности в будущем, в недостаточно эффективной социальной поддержке государства. Женщина, воспитывающая детей, острее чувствует социально-экономические проблемы своей семьи. При «сознательном родительстве» мать острее отца чувствует, что рождение очередного ребенка может привести семью за черту бедности [Логинова, Переточенкова, 2020. С. 53–55].

Ухудшение экономического положения населения страны (инфляция, рост прямой и скрытой безработицы, задержки с выплатами зарплат и пр.) может быть одной из причин роста смертности. Это также четко прослеживается на примере Республики Мордовия. Сложное экономическое положение большого числа семей является ключевой проблемой региона [Логинова, 2015. С. 78–84; Логинова, Реброва, Чушкин, 2015]. Прежде всего, это: 1) низкий уровень доходов граждан (в 2019 году медианная заработная плата составила 24 тыс. руб., средняя – 28,2 тыс. руб., почти 20 % работающих получали зарплату ниже регионального прожиточного минимума, доля бедных – более 19 %); 2) нехватка рабочих мест с достойной оплатой труда (доля высокотехнологичной продукции в валовом продукте составляла не более 24 %); 3) отток трудоспособного населения (последние три года миграционная убыль из республики составляла порядка 2 тыс. человек в год); 4) тяжелое финансовое положение или стадия банкротства коснулась всех крупных предприятий-налогоплательщиков; 5) отставание от планов по реализации нацпроектов; 6) государственный долг более 49 млрд руб.; 7) многомиллиардная кредиторская задолженность органов государственной власти и муниципалитетов и пр. На фоне перечисленных социально-экономических и финансовых проблем возникает вопрос: «Каким образом может существенно увеличиться рождаемость в республике?». Рассуждать о мерах повышения рождаемости в регионе бесполезно без существенного материального стимулирования. И это стимулирование должно быть в регионе эффективным. Надеяться только на меры федерального уровня бесполезно.

Приоритетом в демографической политике Российской Федерации должно быть повышение естественного прироста населения, снижение смертности и рост продолжительности жизни. Это всегда было главной задачей государственного уровня. Основные показатели демографического развития как страны в целом, так и ее отдельных регионов лежали в основе оценки эффективности социально-экономического развития.

Несмотря на сложную демографическую ситуацию в ряде регионов, меры, принимаемые государственной властью, позволили решить острые демографические проблемы. Это ликвидация «африканской» смертности, снижение показателя детской смертности (по данным министра здравоохранения Михаила Мурашко, с 2017 по 2020 год он снизился с 5,6 до 4,4 ‰ и был самым низким за всю историю демографического развития), повышение уровня и качества жизни населения. В результате принятых мер в стране был достигнут небольшой естественный прирост населения. Демографическая ситуация стала улучшаться, численность населения расти. Но 2019 год стал годом наступления новой коронавирусной инфекции – началась пандемия COVID-19. Она возродила проблемы, которые, казалось, уже были успешно решены.

В начале 2021 года численность населения в стране уменьшилась более чем на 0,5 млн человек и составила 146,2 млн человек (в 2020 году – 146,7 млн человек). Сокращение численности населения было зафиксировано в 59 регионах страны. Естественная убыль населения в 2020 году стала рекордной за последние 15 лет. Она достигла 689 тыс. человек в год. Естественный прирост наблюдался только в национальных республиках и автономиях. Такой масштаб был достигнут как за счет сокращения рождаемости, так и за счет резко возросшей смертности. Рост смертности населения в 2019–2020 годах оказался катастрофическим не только в России. Люди во всех странах мира стали умирать с повышенной интенсивностью. В 2020 году в России умерло немногим больше 2,1 млн человек, что на 323,8 тыс. человек было больше, чем в 2019 году. По мнению медиков, пандемия новой коронавирусной инфекции в будущем может привести к росту детской смертности и ликвидировать достигнутые с таким трудом результаты по ее снижению. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении также имеет тенденцию к сокращению: с 73 до 71 года. Успешность борьбы со смертностью во многом будет зависеть от выпол-

нения вакцинальных программ. Чтобы у населения сложился популяционный иммунитет, нужно привить не менее 70 % населения, и это надо сделать к осени 2021 года.

В условиях пандемии выросла социальная роль государства. Произошло значительное расширение сфер государственного влияния на благосостояние граждан. Например, был установлен МРОТ не ниже прожиточного минимума, приняты меры по росту рентабельности производства, перед работодателями была поставлена задача выплаты работникам достойной зарплаты, выстроена защита внутреннего рынка, приняты меры для регулирования цен на продукты питания, товары первой необходимости и лекарства, взят под контроль кредитный процент банков и тарифы естественных монополий и пр.

Активизировалась адресная социальная помощь. На нее теперь могут рассчитывать все, кому не хватает денег на минимальный набор товаров и услуг. Такую помощь могут получить пенсионеры и инвалиды, семьи с детьми, граждане, остро нуждающиеся в соцзащите. Во многих регионах России система адресной социальной помощи успешно работает в условиях пандемии. Например, в Ульяновской области действуют карты, на которые ежемесячно зачисляется по 1 тыс. руб., в Республике Крым беременные и кормящие матери получают ежемесячное пособие и выплату для приобретения хлебобулочных изделий, в Санкт-Петербурге, Ленинградской, Омской, Костромской, Кемеровской, Пензенской, Сахалинской областях и Красноярском крае семьи получают продуктовые наборы. Этот перечень можно продолжить. Но перечисленных мер явно недостаточно. Хотя, по словам вице-премьера Татьяны Голиковой, в марте 2021 года на свет появилось на 15,2 % детей больше, чем за аналогичный период 2020 года.

**Заключение**

Подводя итоги, отметим, что современная демографическая ситуация в Российской Федерации ухудшается. Поэтому работа в направлении сокращения смертности и роста продолжительности жизни должна стать одним из приоритетов государства в преодолении второго этапа депопуляции.

Необходимо повысить социальную роль государства. Нельзя сводить роль социального государства к поддержке лишь «бедных и убогих» – государство должно влиять на рост благосостояния всех граждан страны и всесторонне. Нужно, чтобы универсальные социальные программы, особенно в период пандемии, распространялись на все население, и они, в свою очередь, не должны создавать подчиненность и зависимость людей от чиновников у власти. В этом случае в государстве формируется атмосфера сплоченности, люди не теряют жизненные ориентиры, сохраняют свои цели и надежды.

Государство предпринимает некоторые меры, направленные на поддержку населения. Мы выделим следующие наиболее значимые меры: 1) в конце 2020-го года были экстренно введены дополнительные пошлины на экспорт сельскохозяйственной продукции; 2) Минсельхоз и Минпромторг России вместе с производителями и торговыми сетями под руководством ФАС России начали работать над четырехсторонним соглашением, направленным на сдерживание роста цен на продукты питания; 3) Пенсионный фонд Российской Федерации огласил условия получения дополнительных выплат; 4) Минздрав России включил граждан старше 60 лет в приоритетную группу для вакцинации и пр.

В условиях пандемии не следует забывать о человеке, его резервах и защитных функциях. Необходимо помнить о том, что иммунитет человека во многом зависит от психики. Все чаще политики и медики говорят, что резкий скачок смертности в 2019–2021 годах вызван не столько пандемией, сколько страхом перед ней. Общество «погрузилось в панику», и начался взлет смертности, причем во многих странах мира, включая США. Как только пройдет массовая вакцинация, страх исчезнет и смертность пойдет на снижение, демографическая ситуация значительно улучшится. Для этого оптимистического прогноза есть все основания. Чтобы у населения страны сложился популяционный иммунитет, к осени 2021 года нужно привить не менее 60 % граждан. И это в Российской Федерации сделать вполне возможно.

Перечень социально-демографических проблем можно продолжить, но не следует забывать о том, что сводить их к количественным характеристикам не стоит. Поиск способов повышения рождаемости в отрыве от реализации мер социально-экономической политики будет способствовать спаду рождаемости и дальнейшему сокращению численности населения страны. Количественные параметры в вопросах развития народонаселения не должны быть приоритетными. Цель политики народосбережения – это повышение уровня и качества жизни семьи. Оно должно измеряться уровнем комфортности существования семьи, возможностью выбора жизненных путей и социальных институтов, обслуживающих семью. В регионах Российской Федерации программы поддержки семей зачастую разрабатывают в отрыве от занятости населения, а результаты экономических и финансовых реформ не связывают с рождением детей в семьях. Семьи молодых безработных в первую очередь планируют не рождение детей, а думают о том, как бы элементарно выжить [Логинова, 2015. С. 78–84].

Почти 50 % занятого населения в стране получают заработную плату не более 25 тыс. руб. По расчетам экспертов Высшей школы экономики, почти три года уровень жизни российских семей неуклонно снижается. В результате в молодых семьях стали заметны разногласия, ухудшающие психологическую атмосферу, свидетельствующие о кризисных явлениях и росте конфликтности. Среди молодых семей возрас-

тает число неблагополучных. Девиантное поведение супругов – алкоголизм, наркомания, агрессия, злоба, измены и пр. – часто становится причиной конфликтной ситуации в семье, напряженности в отношениях, утраты любви. В современной семье наблюдается дефицит эмоционального тепла, сокращение времени общения с детьми, растет непонимание интересов и проблем ребенка, что ведет к определенным трудностям в развитии и воспитании. Воспитание ребенка современные родители часто доверяют приглашенным чужим людям или перекладывают родительские функции на детские дошкольные и школьные учебно-воспитательные учреждения. В то же время мы наблюдаем рост требований к воспитанию и образованию ребенка, что обуславливает увеличение затрат на каждого ребенка в семье и продолжительности времени их содержания в родительской семье. Детско-родительские отношения стали более сложными, противоречивыми, а конфликты в семье и способы их разрешения более жесткими. Все это негативно отражается на динамике коэффициента рождаемости.

Текущий экономический кризис, обеднение, рост безработицы, неуверенность и неопределенность, атмосфера страха и тревоги, всплеск коронавирусных заражений, рост смертности, – все это приводит к нежеланию молодых семей иметь детей. Причин для роста рождаемости во многих регионах страны просто нет. Репродуктивные установки молодых россиян ограничиваются одним ребенком. На наш взгляд, выплачивать деньги за детей – это малоэффективная мера. Лучше работают другие приемы: льготное или бесплатное жилье, помощь в приобретении продуктов питания, качественное и бесплатное медицинское обслуживание, создание новых рабочих мест, повышение оплаты труда и пенсий, адресная социальная помощь.

В заключение следует заметить, что уменьшение общей численности населения страны еще не является катастрофой. Имея меньшую численность населения, но сохраняя демографическое ядро русского населения, вокруг которого объединяются другие народы, проживающие на территории России (а их более 200), мы сохраним целостность и независимость российского государства. Без возрождения многодетной русской семьи не решить сложные проблемы современного политического и социально-экономического развития страны. В российских регионах, где преобладают русские, параллельно с федеральными программами должны эффективно работать региональные. Реализация мер региональной демографической политики должна быть высокоэффективной: они должны способствовать повышению уровня и качества жизни людей, укреплению института семьи и брака. Эффективность работы глав российских регионов следует определять по основным коэффициентам, характеризующим демографическую ситуацию. Оптимальные коэффициенты рождаемости, естественного движения, детности, брачности, миграционной подвижности населения и пр. должны быть главными в характеристике деятельности глав регионов России.

**Литература**

Демографический ежегодник России 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2019.

*Логинова Н.Н.* Семейно-демографическая политика в Республике Мордовия // Проблемы повышения качества жизни населения в регионах Российской Федерации: IV Сухаревские чтения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 29 января 2015 года, г. Саранск / Редкол.: С.М. Вдовин [и др.]; Научный центр социально-экономического мониторинга. Саранск, 2015. С. 77–84.

*Логинова Н.Н., Переточенкова О.У.* Динамика рождаемости в России: анализ, проблемы и перспективы // Демографические чтения. Вызовы и тенденции демографического развития России и ее регионов. Уфа, 2020. С. 52–55.

*Логинова Н.Н., Реброва Т.П., Чушкин А.А.* Демографическая ситуация Республики Мордовия на современном этапе: монография / М-во по нац. политике РМ. Саранск, 2015.

Мордовия: Статистический ежегодник / Мордовиястат. Саранск, 2019.

*Семина И.А., Носонов А.М., Логинова Н.Н. и др.* Пространственный анализ и оценка социально-экономического развития региона: монография. Изд. 2-е, испр. и доп. Саранск: Издательство Мордовского университета, 2016.

**References**

Russian Statistical Yearbook 2018: Statistical book. Rosstat. Moscow, 2019. In Russian

*Loginova N.N.* Family and demographic policy in the Republic of Mordovia // Problems of improving the quality of life of the population in the regions of the Russian Federation: IV Sukharev readings: Materials of the All-Russian scientific and practical conference with international participation. January 29, 2015. Saransk. Editorial board: S.M. Vdovin [and others]; Scientific Center for Socio-Economic Monitoring. Saransk, 2015. P. 77–84. In Russian

*Loginova N.N., Peretochenkova O.U.* Fertility dynamics in Russia: analysis, problems and prospects // Demographic readings. Challenges and trends in the demographic development of Russia and its regions. Ufa, 2020. P. 52–55. In Russian

*Loginova N.N., Rebrova T.P., Chushkin A.A.* Demographic situation of the Republic of Mordovia at the present stage: monograph. Ministry of National Policy of the Republic of Mordovia. Saransk, 2015. In Russian

Mordovia: statistical yearbook. Mordoviyastat. Saransk, 2019. In Russian

*Semina I.A., Nosonov A.M., Loginova N.N. et al.* Spatial analysis and evaluation of the socio-economic development of the region: monograph. 2nd edition revised and enlarged. Saransk: Izdatelstvo Mordovskogo universiteta, 2016. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-85-89

# Российская индустрия гостеприимства в пандемию – кризис или прорыв?

**МАКСИМ ВАЛЕРЬЕВИЧ ГОЛОВИН,** **руководитель отдела финансового контроллинга, соискатель экономического факультета РУДН**
**ООО «Акцент Капитал» (Российская Федерация, 119034, Москва, Барыковский переулок, 2). E-mail: contact@accent.ru**

**Аннотация:** В настоящей статье рассматриваются наиболее острые проблемные вопросы стагнации в индустрии гостеприимства и гостиничного бизнеса в России, связанные с новыми вызовами пандемии коронавируса как на международном, так и на национальном уровнях. Анализируются новые тенденции и структурные изменения отрасли, дается оценка перспектив выхода из сложного кризиса в отрасли. Разработаны конкретные предложения, направленные на восстановление и конструктивное развитие туристической отрасли – как для органов власти и управления по внесению изменений в принятую Стратегию развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, так и для бизнес-структур, туристических компаний. По мнению автора, индустрию гостеприимства в ближайшее время еще могут ожидать серьезные потрясения и отрасль не выйдет из кризиса, не испытав повторных шоков, закрытия границ. Тем не менее туризм известен своей способностью противостоять экономическим спадам и может сыграть ключевую роль в оживлении как мировой, так и российской экономики в период выхода из кризиса. Для закрепления тренда – усиления развития внутреннего туризма – необходимы согласованная позиция, согласованные стратегии поведения основных игроков рынка – бизнес-компаний, работающих в индустрии гостеприимства, а также органов власти и управления на федеральном и региональном уровнях. Для этого требуется разработка и внедрение современной стратегии развития отрасли с учетом необходимости выхода из кризиса, вызванного пандемией коронавируса, адаптация принятой стратегии к новым реалиям и устойчивое развитие государства на всех уровнях.

**Ключевые слова:** индустрия гостеприимства, туризм, кризис, Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, коронавирус, меры поддержки государства, бизнес-модели управления в отрасли туризма

Статья поступила в редакцию 21 июня 2021 года.

*Головин М.В.* Российская индустрия гостеприимства в пандемию – кризис или прорыв? *Государственная служба*. 2021. № 4. С. 85–89.

## THE RUSSIAN HOSPITALITY INDUSTRY DURING A PANDEMIC – CRISIS OR BREAKTHROUGH?

**MAXIM VALERIEVICH GOLOVIN,** **Head of the Financial Controlling Department, Applicant of the Faculty of Economics at the Peoples' Friendship University of Russia**
**LLC "Accent Capital" (2, Barykovsky pereulok, 119034, Moscow, Russian Federation). E-mail: contact@accent.ru**

**Abstract:** This article examines the most pressing problematic issues of stagnation in the hospitality industry in Russia, associated with the new challenges of the coronavirus pandemic, both at the international and national levels. The author analyzes new trends and structural changes in the industry and assesses the prospects for overcoming the difficult crisis. The article presents specific proposals aimed at the restoration and constructive development of the tourism industry both for the authorities and administration to amend the adopted Strategy for the development of tourism in the Russian Federation for the period up to 2035, and for business structures, as well as travel companies. According to the author, the hospitality industry can still face serious shocks in the near future and the industry will not come out of the crisis without experiencing repeated shocks and border closings. Nevertheless, tourism is known for its ability to withstand economic downturns and can play a key role in reviving both the global and Russian economies as they emerge from the crisis. To consolidate the trend and to strengthen the development of domestic tourism, the industry needs a coordinated position and strategies for the behavior of the main market players, such as business companies operating in the hospitality industry, as well as authorities and authorities at the federal and regional levels. This requires the development and implementation of a modern strategy, taking into account the need to overcome the crisis caused by the coronavirus pandemic, the adaptation of the strategy to new realities and sustainable development of the state at all levels.

**Keywords:** hospitality industry, tourism, crisis, The Tourism Development Strategy of the Russian Federation for the period until 2035, coronavirus, government support measures, business models for managing the tourism industry

The article was received on June 21, 2021.

*Golovin M.V.* The Russian hospitality industry during a pandemic – crisis or breakthrough? *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 85–89.

**Introduction**

The hospitality industry is "a service sector related to the tourism industry, which includes numerous enterprises of different directions (such as hotels, restaurants, travel agencies, tour operators, entertainment establishments, cultural and natural heritage sites, transport companies; this also includes enterprises, supporting the functioning of these main enterprises, namely: insurance companies, trade enterprises, the media, educational institutions, etc.) based on the principle of hospitality, serving tourists, travelers, as well as the local population and organizing their recreation and leisure" [Pokhomchikova, 2014]. Since 2020, the industry is in a very challenging situation. There are no tourist trips around the world. People and businesses experienced a shock, a lack of understanding of an array of new negative phenomena – "self-isolation", "coronavirus", "curfew" is everywhere. Borders between countries are closed, daily reports on the number of infected people across all countries continue to grow: almost 200 million cases of infection and more than 4.2 million deaths from COVID-19 (cases of infection: 198,216,868, deaths: 4,221,854; data as of 08.01.2021, 11:23 Moscow time)[1]. The first place in terms of sickness and mortality belongs to the United States – 34.9 million people and 613.2 thousand people respectively; Russia also has high sickness rate – 2.3 million people with 159.4 thousand people dead. Here are some official statistics for the countries with the highest COVID-19 cases, based on data from the World Health Organization (**Table**)[2].

**Table. Statistics of COVID-19 cases by countries of the world (WHO data as of 08.01.2021)**

| Country | Total cases | Died | Mortality rate | Average number of cases per 100 thousand people |
|---|---|---|---|---|
| USA | 34 978 276 | 613 157 | 1,8% | 24 |
| India | 31 655 824 | 424 351 | 1,3 % | 3 |
| Brazil | 19 917 855 | 556 370 | 2,8 % | 17 |
| Russia | 6 288 677 | 159 352 | 2,5 % | 16 |
| France | 6 190 334 | 112 055 | 1,8 % | 33 |
| United Kingdom | 5 883 421 | 129 949 | 2,2 % | 40 |
| Turkey | 5 727 045 | 51 332 | 0,9 % | 24 |
| Argentina | 4 929 764 | 105 721 | 2,1 % | 29 |
| Colombia | 4 785 320 | 120 723 | 2,5 % | 19 |
| Spain | 4 447 044 | 81 486 | 1,8 % | 51 |
| Italy | 4 350 028 | 128 063 | 2,9 % | 9 |
| Iran | 3 871 008 | 90 630 | 2,3 % | 35 |
| Germany | 3 776 724 | 91 666 | 2,4 % | 3 |

**Challenges for the hospitality industry posed by the pandemic**

The COVID-19 pandemic has become the most serious challenge for the hospitality industry ever. According to the OECD report "Rebuilding tourism for the future"[3], in 2020, the international tourism economy contracted by about 80 %. The World Tourism Organization (UNWTO) says that by the end of 2021, the losses of this sector will exceed 1 trillion US dollars, and more than 100 million people may lose their jobs.

According to UNWTO, from January to August 2020, the drop in export revenue from international tourism amounted to 730 billion US dollars compared to the same period in 2019. This is more than 8 times higher than the losses incurred as a result of the global economic and financial crisis of 2008–2009. During that period, due to the downturn in the economy, rising fuel prices, falling demand for air tickets and package tours, many air carriers and tour operators around the world ceased to exist.

The largest decline in tourism revenues due to COVID-19 was recorded in Spain. Compared to the previous year, in 2020 revenues fell by 80 % – from 79 to 16 billion US dollars. In Thailand, revenue decline is 78 % (12.9 instead of 59.7 billion US dollars), in Japan – 77 % (10.8 instead of 46.1 billion US dollars). In the United States, the decline was approximately 67 %, from 193.3 to 63 billion US dollars. In some other countries the decline in income is also significant: Canada (61 %), Italy (60 %), France (49 %), Germany (45 %), and Australia (44 %). In Russia, tourism revenues are relatively small, but in percentage terms, the decline was one of the most significant – by 76.3 %, from 11 to 2.6 billion US dollars[4].

The current crisis has shown the longstanding structural weaknesses in the tourism economy:

It is an extremely fragmented sector consisting of small and medium-sized businesses, which, in contrast to large businesses, are most susceptible to market fluctuations.

There is a high degree of business debt along with high bank rates for the hospitality industry.

The tourism industry is highly seasonal.

OECD experts emphasize that there are many gaps in the ability of governments and businesses to respond quickly to new challenges and crises.

In our opinion, one more important problem should be added here – the lack of a unified strategy for overcoming the crisis in the tourism industry, both at the national and international levels. All attempts to solve the challenges of

1 https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports

2 https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports

3 https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19

4 https://howmuch.net/articles/high-tourism-countries-income-loss-due-to-pandemic

the last two years have led to the futile use of individual measures and tools that do not have a systemic nature.

What is happening in this industry now? What assessment can be given to the measures taken? What are the trends and prospects for its development? In the economic theory and practice of most developed countries of the world, a crisis is not only a decline in the production of goods and services, serious losses in productivity, resources, income, but also an opportunity for a new beginning, the possibility for a breakthrough to a new level of efficiency using revolutionary technologies. The main thing here is to be able to take advantage of these new opportunities.

The aforementioned problems of the tourism industry led to multidirectional consequences, which we would assess as follows:

Activities in many areas have been suspended, especially in the tourism and hotel business (the exception is domestic tourism in Russia).

There is an opinion regarding the duration of the crisis – more than 12 months with a change in the active phases of "return to normal, growth" and "return to the initial position" during quarantine.

Along with this, there is a search for new market opportunities – assessment of the changing market situation and adaptation to new realities.

There is a massive increase in the use of digital technologies by both customers and service providers (establishment of a direct relationship/emotional connection through digital communications).

In the new conditions, business models of activity and management are changing, in particular – carriers, hotels, tour operators, travel agents, and service providers.

Consumer behavior patterns also change – "new" preferences and habits appear, higher sensitivity to hygiene and health issues, healthy eating, active sports, special attention to travel safety, etc.

The rapid transition to an online way of doing business has affected many travel companies, changing the internal structure of organizations, management methods, sales, and communication with customers.

At the same time, research shows that the demand for travel is still high. According to Ipsos, in March 2021, 69 % of respondents said they planned to travel within Russia, 36 % expressed their readiness to go abroad. Those who did not plan to travel name the following reasons – a high risk of contracting coronavirus (42 %), high cost of travel (37 %), unwillingness to undergo quarantine measures at the destination (29 %), etc.[5]

**Domestic tourism in the Russian Federation**

It should be noted that the growth in demand for domestic travel in the Russian Federation corresponds to global trends in the tourism market (UNWTO "Tourism Barometer" report). However, compared to the domestic tourist markets of India, China, the USA, Japan, and other countries, the number of domestic trips in Russia is still relatively small.

In the current circumstances, the client's profile has changed. According to the consulting and auditing company KPMG, in most cases, the people who refused to travel were able-bodied people aged 35 to 60 years, including families with children who are concerned about both uncertainty and safety issues during travel.

Due to the closure of external borders, many residents of the Russian Federation went on a trip around the country, although they had not previously planned this. For Russia, the development of domestic tourism brings some additional benefits:

Consumers estimate a higher degree of certainty when planning a vacation: if the country's borders are closed and will not open soon, then the probability of closing borders between the regions of Russia is extremely low. At the same time, the period of vacation for consumers is also limited.

There is still a possibility of getting sick – what to do in case of illness during a trip? In the Russian Federation, you can get medical care free of charge. On the contrary, while abroad, there are real problems for foreigners with its provision and the cost of treatment.

When travelling domestically, there is an opportunity to save money: on accommodation (you can stay with relatives or friends), and on the services of a tour operator (tickets) – you can order them by yourself without the necessary participation of a tour operator or travel agent.

For older clients, the problem of foreign languages and customs in foreign countries is quite relevant; when traveling in Russia, there are no such problems.

Among the most popular regions for travel, in addition to Moscow and St. Petersburg, there are the Republic of Tatarstan, Karelia, Altai, Kamchatka, Sakhalin, Baikal, etc.

At the same time, the problems of developing domestic tourism remained the same as they were before the pandemic situation:

High cost of travel (accommodation and tickets) due to remoteness and low transport accessibility; the almost complete absence of low-budget options in the field of tourism between the cities in Russia.

Insufficient level of service compared to expectations (low level of staff training and lack of professional personnel). An interesting fact is that expectations are compared not with what happened before the pandemic but with the year of the pandemic itself, that is, with quarantine restrictions, inconveniences during the trip, and the inability to travel at all.

Low level of infrastructure, tourist facilities, attractions, poor condition of roads and roadside infrastructure.

Concerns about health safety in some regions, especially during summer. For example, it is not possible to maintain a safe distance between people on the beach.

The probability of getting less vivid impressions while traveling around the country despite many interesting offers related to excursions, entertainment activities aimed at studying the culture of indigenous peoples, etc.

New difficulties, such as unpredictability or uncertainty of demand. There is no confidence in the future, and on the contrary, due to this, bookings in advance have

5 https://www.ipsos.com/ru-ru/plany-puteshestviy-v-2021-godu

significantly decreased, and sales of "last minute deals" have increased.

Despite many challenging moments, the crisis has accelerated development in the hospitality industry, which, in our opinion, will only intensify in the next years:

Changing preferences in the types of tourist recreational activities. Independent recreation is gaining popularity; as a result, more individual tours appear. The "new generation of tourists" minimizes the use of travel agency services by booking hotels and tickets online (low prices, it is a convenient, fast, and reliable service). As a result, we see sales growth through online resources.

Demand for domestic tourism is increasing.

There is a change in the business model of tour operators (consolidation of tour operators with their own airlines, the transition of tour operators to the B2C market, combining tourist products with the offers of other tour operators), and a change in the business model of travel agencies (reducing the agency commission, closing a large number of travel agencies, strengthening the role of expert advice, organizing complex individual programs, thematic tours, etc.).

Intensive development of new digital technologies and internet resources (metasearch engines, Online Travel Agencies (OTA) are becoming global distributors of travel services, some of them are starting to participate in transactions between customers and suppliers (marketplaces)). Big data technologies are used more often when planning the structure of a tourist product and analyzing factors that affect the dynamics of sales.

The widespread introduction of modern technologies such as robotics, virtual reality (video services, 3D tours of the aircraft cabin, hotel), etc.

In our opinion, in the near future, the hospitality industry can still face serious challenges. This industry will experience more than once the problems associated with quarantine and border closures. According to a survey conducted among participants in the tourism market in Russia and the CIS at the end of 2020, the industry will return to its pre-crisis state no earlier than 2023[6]. However, as we know, the tourism sector can withstand economic downturns and crises and can play a key role in reviving both the global and Russian economies in the post-crisis period.

**The Tourism Development Strategy of the Russian Federation**

To consolidate the trend and strengthen the development of domestic tourism, it is necessary to have a coordinated position and unified strategies for the main market players – business companies working in the hospitality industry and government authorities at the federal and regional levels. To make this happen, we propose to make adjustments to the Tourism Development Strategy of the Russian Federation for the period until 2035 (hereinafter referred to as the Strategy), which was approved on September 20, 2019, and did not take into account the new pandemic realities. It is necessary to develop, coordinate and implement a modern Strategy for the development of the industry, taking into account the need to overcome the crisis caused by the coronavirus pandemic as well as to adapt this Strategy to modern circumstances.

The already adopted Strategy notes that "a particularly significant socio-economic effect of tourism development for the population involved in the formation and provision of services is the growth of employment and incomes of the population...". It is necessary to maintain the level of employment since many people lost their jobs in 2020 due to the pandemic. Many workers were dismissed, some were sent on indefinite unpaid leave, and others resigned. In Russia, in 2020, the number of registered unemployed people increased from 3.5 million to 4.8 million. The increased burden on social payments for unemployment, as well as the lost tax payments to the budget from the tourism business in the regions of Russia, has greatly complicated the situation. The current version of the document prescribes measures of financial support only for some types of tourism activity. However, new mechanisms of financial support for all spheres of tourism in regions of Russia need to be introduced and supplement the new version of the Strategy.

Today, in the absence of tourists arriving from abroad, it is advisable to accelerate the development of regional infrastructure. This primarily concerns transport: it is necessary to improve the transport accessibility within tourist areas, provide preferential terms and financial guarantees for the construction/reconstruction of hotels, improve tourist facilities and other infrastructure. According to the adviser to the head of the Federal Agency for Tourism of the Russian Federation, Elena Lysenkova, "if we do not help the owners of assets in the current situation, then we will never be able to stimulate them to invest in the development of the tourism industry"[7].

To increase investment in tourism, stimulate investment activity of entrepreneurs and the formation of modern investment projects, it is proposed to reduce contributions both to extra-budgetary funds (it can have a significant effect on the implementation of new investment projects in tourism), and the use of other instruments, for example, through a deferred payment of taxes and reducing the VAT rate to at least 10 % (for tour operators, hotel business structures). This will have a significant economic effect for the entire industry since it will allow to complete the projects started earlier, reduce the administrative staff of companies, solve the issue of "whitewashing" the business, etc.

The main problem for medium-sized businesses is the lack of VAT input from a large number of suppliers without VAT (individual entrepreneurs, self-employed, etc.). Therefore, the cost of services for the end-user, in addition to profit, should be increased by 20 %. In this regard, companies are trying to optimize the tax burden in various ways, including by violating the tax legislation of the Russian Federation. In 2022, catering enterprises will be exempt from VAT if their revenue does not exceed 2 billion rubles per

6 https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2020/12/ru-ru-tourism-in-russia-current-situation-and-recovery-prospects.pdf

7 https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/68942/

year. The share of income from catering services in the total income of such organizations or individual entrepreneurs should be at least 70 %.

Methods to stimulate demand for touristic products in a crisis need to be identified as a separate area. Nowadays, it is important to focus not on group tourists but on independent travelers, whose share grows every year. The program of state support with cash-back promotions for travel vouchers has been implemented perfectly. At the same time, in the future, it can be implemented more precisely to increase the tourist flow to rapidly developing regions.

In the current Strategy, the basis for stimulating demand and ensuring the availability of touristic products is a system for subsidizing Russian touristic products. To maintain the domestic demand, it is proposed to increase subsidies for the organizations working with transportation of tourists, organizations working in cultural, educational, and event field, including the development of children's tourism, medical and wellness tourism, travel routes for pensioners, etc., especially in the off-season period.

Participation in co-investment and the launch/implementation of digital technologies and services should also be taken into account in the Strategy, since, with the help of new technologies, the demand for touristic products increases, transaction costs decrease, awareness of tourist destinations, new locations, and interesting projects raises.

## Conclusion

In the new conditions, it is necessary to review development plans, evaluate priority steps and expected results. In other words, it is necessary to adjust the main indicators of tourism development in the Russian Federation. Despite all the measures of state support that many organizations of the tourism and hospitality industry can use, they need to reconsider their approach to doing business. The future will show how the tourism industry will survive the crisis, but whether the business will prosper depends on the businessmen themselves. Here are some general recommendations for business structures that can be offered in the current conditions:

- assessing the situation both in the market and in the company, which requires constant monitoring (team, marketing, finance);
- analyzing and monitoring changes, such as marketing innovations (target audience research, search and creation of new products, testing new channels, working with content, increasing the level of service);
- working with data analytics (requests, demand volume, changes);
- implementing measures to stimulate demand (analysis of deferred demand, behavioral patterns), applying situational marketing;
- working with market segments, using marketing strategy;
- developing flexible price offers, e.g., for situations with a lack of brand loyalty, with high anxiety or insecurity;
- working with clients "directly" (reminders, empathy for consumer values, client retention, offering support services, solvency analysis, conducting surveys, in-depth interviews, creating communities, forecasting changes in the target audience/promising niches);
- collaborating with bloggers and opinion leaders, using promotion in social networks;
- creating the possibility of remote work, adapting the websites (keywords, customization for requests);
- implementing Customer Relationship Management (CRM) (input of customer analysts, "getting to know" potential customers better);
- developing specialized types of tourism: ecological tourism, medical and wellness tourism, auto tourism, sports, extreme/adventure tourism, etc.;
- implementing modern IT technologies;
- training and retraining personnel for more effective work in new conditions.

In Russia, the hospitality industry is experiencing a serious development crisis caused by both external factors (the global coronavirus pandemic) and internal accumulated problems. At the same time, during the crisis, there is a renewal, the reset of outdated forms of management, technologies, and behavioral models. The crisis provides a chance for the revival at a new technological, socio-economic, digital level not only of the branches of the real sector of the economy but also of various segments of the service sector. First of all, this is the sphere of tourism, travel, recreation, entertainment. It is with these services that positive emotions, new impressions, pleasures, and anticipation of the holiday are associated, which people always striving for, forming a steady growing demand.

## References

*Pokhomchikova E.O.* The concept and structure of the hospitality industry. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2014. Vol. 3. No. 4 (60). In Russian

The World Health Organization informational portal. https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports. In English

The World Tourism Organization (UNWTO) informational portal. https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. In English

Informational portal. https://howmuch.net/articles/high-tourism-countries-income-loss-due-to-pandemic. In English

Informational portal. https://www.ipsos.com/ru-ru/plany-puteshestviy-v-2021-godu. In Russian

The KPMG International Limited (KPMG) informational portal. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2020/12/ru-ru-tourism-in-russia-current-situation-and-recovery-prospects.pdf. In Russian

Interfax informational portal. https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/68942/. In Russian

Rosturizm informational portal. https://tourism.gov.ru/contents/covid-19/mery-podderzhky/aktualnye-i-prinyatyemery-podderzhki-dlya-predpriyatiy-turistskoy-otrasli-malogo-i-srednego-biznesa/#. In Russian

The Garant legal informational resource portal. https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72661648/. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-90-118

# Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Кыргызская Республика

**АЛМАЗБЕК АКМАТАЛИЕВИЧ АКМАТАЛИЕВ,** кандидат философских наук, профессор, ректор
Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Кыргызская Республика 720040 Бишкек, ул. Панфилова, 237). E-mail: a.akmataliev@apa.kg

**ЧОЛПОН ШАБДАНБАЕВНА АБДЫРАМАНОВА,** кандидат политических наук, доцент, директор Института исследований развития государственного управления
Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Кыргызская Республика 720040 Бишкек, ул. Панфилова, 237). E-mail: abdyramanovacholpon@mail.ru

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности развития кыргызской государственности после обретения независимости в 1991 году. Авторы отмечают, что с распадом Советского Союза кардинальному реформированию подверглась не только экономическая система, но и система государственного управления и государственной службы, от которой требовался соответствующий произошедшим изменениям ответ. Становление молодого Кыргызского государства сопровождалось катастрофическим падением производства, галопирующей инфляцией, резким ростом бедности и преступности. Однако последовательная политика государства позволила минимизировать отрицательные тенденции, обеспечить понятную, прозрачную законодательную основу изменений, взять курс на борьбу с коррупцией, провести необходимые реформы, что обеспечило Кыргызстану возможность стать примером открытой малой экономики, предпринявшей стратегические меры для утверждения новых рыночных институтов. Развитие политической системы привело к тому, что в 2017 году в Кыргызской Республике впервые в новейшей истории государств Центральной Азии была осуществлена мирная передача президентской власти. Действующая Конституция ограничивает президентские полномочия одним шестилетним сроком.

**Ключевые слова:** Кыргызская Республика, президент, административная реформа, борьба с коррупцией, стратегические изменения, реформа экономики, государственная служба

Статья поступила в редакцию 6 июля 2020 года.

*Акматалиев А.А., Абдыраманова Ч.Ш.* Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Кыргызская Республика. *Государственная служба*. 2021. № 4. С. 90–118.

## EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. KYRGYZ REPUBLIC

**ALMAZBEK AKMATALIEVICH AKMATALIEV,** Cand. of Sci. (Philosophy), Professor, Rector
Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic (237, Panfilov St., Bishkek, 720040, Kyrgyz Republic). E-mail: a.akmataliev@apa.kg

**ABDYRAMANOVA CHOLPON SHABDANBAEVNA,** Cand. of Sci. (Political Science), Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration
Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic (237, Panfilov St., Bishkek, 720040, Kyrgyz Republic). E-mail: abdyramanovacholpon@mail.ru

**Abstract:** The article examines the features of the development of Kyrgyz statehood after gaining independence in 1991. With the collapse of the Soviet Union, not only the economic system but also the system of public administration and civil service underwent a complete reform, since it was also required to respond to the changed realities. The formation of the young Kyrgyz state was accompanied by a catastrophic decline in production, inflation, an increase in poverty and crime. However, the actions of the authorities minimized negative trends and provided a clear and transparent legislative basis for changes in the country. The political decisions allowed starting the fight against corruption, carrying out the necessary reforms, and providing Kyrgyzstan with the opportunity to become an example of a small open economy that has taken strategic measures to establish new market institutions. In 2017, for the first time in the modern history of the Central Asian states, a peaceful transfer of presidential power was carried out in the Kyrgyz Republic. The current constitution limits presidential powers to one six-year term.

**Keywords:** the Kyrgyz Republic, president, administrative reform, fight against corruption, strategic changes, economic reform, civil service

The article was received on July 6, 2020.

*Akmataliev A.A., Abdyramanova Ch.Sh.* Evolution of public administration in the post-Soviet countries. Kyrgyz Republic. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 90–118.

**Общая характеристика страны**

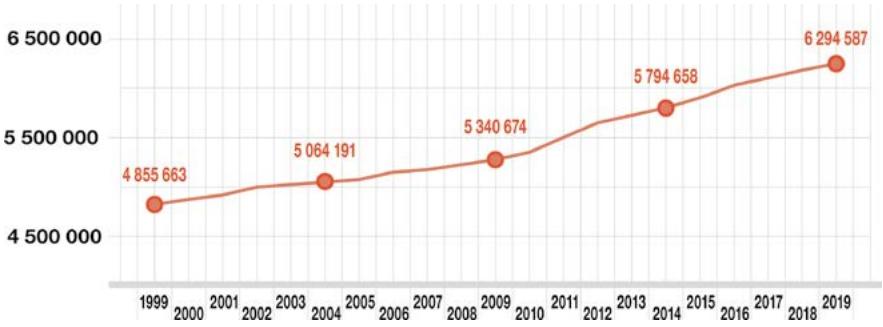
Кыргызская Республика (Кыргызстан) расположена в северо-восточной части Центральной Азии и граничит: на юге — с Республикой Таджикистан, на севере — с Республикой Казахстан, на западе — с Республикой Узбекистан и на востоке — с Китайской Народной Республикой. Столица Кыргызской Республики, город Бишкек, расположена в Чуйской области. Вторым по значимости является город Ош, который имеет статус южной столицы. В Кыргызской Республике имеются 7 областей: Чуйская, Ошская, Нарынская, Баткенская, Таласская, Джалал-Абадская, Ыссык-Кульская, в составе которых имеются 40 районов.

До 1960-х годов население республики быстро росло за счет миграционного и естественного прироста, последний был особенно значительным у сельских киргизов, узбеков и других среднеазиатских народов. 25 ноября 2015 года население Киргизии достигло 6 млн человек.

Бóльшая часть населения сосредоточена на юге республики — Ошской, Джалал-Абадской, Баткенской областях и городе Ош (3,4 млн жителей, или 53 % населения республики), население которых проживает большей частью в киргизской части Ферганской долины. Также значительная доля населения сконцентрирована в Чуйской долине (Чуйская область и город Бишкек: 1,9 млн жителей, или 31 % населения республики). Самые густонаселенные области (включая население городов республиканского значения) — Ошская и Чуйская[1] (**рисунок 1, 2**).

**Рисунок 1. Динамика численности населения, 1990–2019 годы**

**Figure 1. Population dynamics, 1990–2019**




Культура Кыргызстана формировалась под сильным воздействием кочевой жизни. Кроме того, на нее оказали влияние культуры России, Персии и Турции, и все же она осталась довольно самобытной и уникальной. Связь кыргызской культуры с природой прослеживается везде: от дизайна до музыки. Кыргызский эпос «Манас» — невероятно длинное стихотворение, которое передавалось устно от одного поколения к другому, был включен в Книгу рекордов Гиннесса как самый длинный эпос в мире (почти 500 тыс. строк). Творчество всемирно известного кыргызского писателя Чынгыза Айтматова пронизано мифологическими, эпическими мотивами, в его произведения вплетены легенды, притчи. По праву 1960-е годы считают

1 Численность населения Кыргызской Республики на 1 января 2019 года. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

**Рисунок 2. Плотность населения Кыргызской Республики**

**Figure 2. Population density of the Kyrgyz Republic**

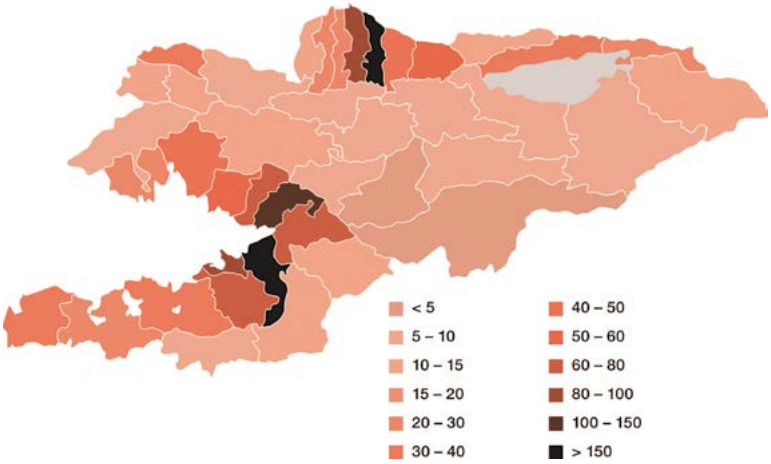



**Рисунок 3. Водные ресурсы Кыргызской Республики**

**Figure 3. Water resources of the Kyrgyz Republic**

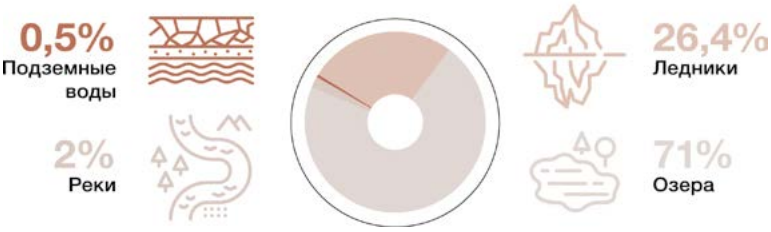



**Рисунок 4. Динамика ВВП Кыргызстана (2013–2019 годы)**

**Figure 4. Kyrgyzstan GDP Dynamics (2013–2019)**

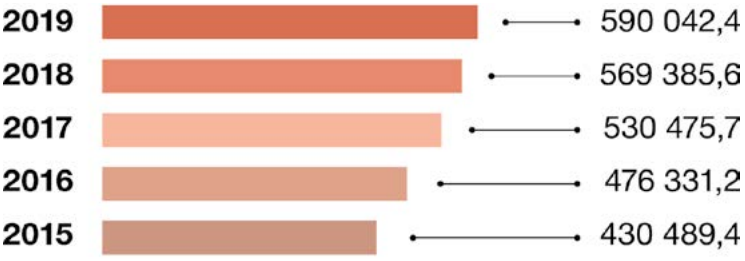



**Рисунок 5. Экономика Кыргызстана в 2020 году**

**Figure 5. The economy of Kyrgyzstan in 2020**

началом рассвета кыргызской кинематографии, поскольку в эти годы кыргызское кино вышло не только за пределы страны, но и на мировой экран. В международном кинематографическом сообществе заговорили о кыргызском кино как о «кыргызском чуде».

**Природный и ресурсный потенциал**. Водные ресурсы (**рисунок 3**) Кыргызской Республики, их ежегодный сток оцениваются в 51 млрд куб. м. В республике насчитывается около 8 000 ледников, которые занимают 4 % (около 8 000 км$^2$) территории Киргизии, а вместе с вечными снегами они занимают 40,5 % территории страны (около 81 000 км$^2$).

Развитие и размещение реального сектора производительных сил страны, особенно сельскохозяйственного производства, во многом определяются наличием и освоенностью земельных ресурсов: в стране используется 19 994,9 тыс. га земель, из которых 10 798,1 тыс. га, или 54,1 %, приходится на сельскохозяйственные угодья.

**Динамика ВВП**. В национальной валюте валовый внутренний продукт Кыргызстана показывает, что если в 1990 году ВВП составлял всего 42,8 млн сомов, то в 2013 году он составил 355,3 млрд сомов. Конечно, это не покрывало инфляцию и девальвацию валют. По паритету покупательской способности ВВП Кыргызстана вырос в два раза с 1990 года — с 10 млрд долл. до 20 млрд долл. Номинальный ВВП вырос с 2,67 млрд долл. до 6,57 млрд долл. — в 2,5 раза[2]. В годы перестройки наблюдался положительный рост. С 1990 по 2016 год средний рост ВВП составил всего 1,3 %. Между тем экономика страны растет на 4,7 % ежегодно за последние шесть лет[3]. До 1995 года, а затем в 2002, 2005, 2010 и 2012 годах в Кыргызстане происходил спад. В остальное время рост ВВП в среднем составлял 5,8 %. Достигнутый в 2019 году рост экономики[4] (**рисунок 4, 5**) обеспечен за счет отраслей товарного производства (на 6,4 %) и сферы услуг (на 2,9 %).

С распадом Советского Союза в Кыргызстане наряду с государственным управлением и государственной службой кардинально реформирована экономическая система. Курс на рыночное доминирование с резким внедрением рыночных прин-

2 http://www.stat.kg/ru/opendata/category/1/

3 http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-deyatelnost/

4 http://www.stat.kg/ru/opendata/category/1/

ципов и институтов сопровождался серьезными последствиями для всей экономики страны, что включало в себя катастрофическое падение производства, галопирующую инфляцию, резкий рост бедности и преступности.

При всем этом Кыргызстан стал примером открытой малой экономики, последовательно проводя стратегические меры для утверждения новых рыночных институтов. Кыргызстан первым среди стран СНГ ввел национальную валюту (10 мая 1993 года) и принял стратегическое решение о переводе денежного обращения в республике на национальную единицу — сом. Вхождение во Всемирную торговую организацию (20 декабря 1998 года) позволило осуществлять свободный транзит товаров через все страны — члены ВТО. Отменен принцип исключительной государственной собственности на землю с введением частной собственности на нее в ходе всенародного референдума (17 октября 1998 года), введен Земельный Кодекс Кыргызской Республики (2 июня 1999 года) с отменой моратория (28 декабря 2000 года) на куплю и продажу земли. Процесс приватизации и перераспределения собственности позволил сформировать в Кыргызстане основу рыночной системы, где в настоящее время на 97 % доминирует доля частного сектора. Присоединение к ЕАЭС 23 декабря 2014 года открыло интеграционный потенциал и вывело производителей страны на 180-миллионный рынок. Наибольшая доля взаимной торговли республики с государствами — членами ЕАЭС пришлась на Россию (61,6 %) и Казахстан (36,2 %)[5].

**Политическая система**. Конституция Кыргызской Республики, принятая на всенародном референдуме в 2010 году, стала переломным моментом для политического развития Кыргызстана. Она определила переход Кыргызстана к парламентской форме правления.

Законодательную власть осуществляет Жогорку Кенеш Кыргызской Республики — однопалатный парламент, состоящий из 120 парламентариев. Жогорку Кенеш избирается сроком на пять лет по пропорциональной системе.

Главой государства является Президент Кыргызской Республики.

5 http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-deyatelnost/

Высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Кыргызской Республики.

Судебную власть осуществляют суды.

**Позиции Кыргызской Республики в международных рейтингах**. Конкурентоспособность Кыргызской Республики отражает реальные перспективы роста (**рисунок 6**).

По показателям рейтинга Doing Business наблюдается колебательное движение (**рисунок 7**). При этом Кыргызская Республика вошла в топ-20 стран-реформаторов рейтинга Doing Business — 2020. В рейтинге Всемирного Банка Doing Business — 2020 Кыргызская Республика занимает 80-е место, улучшив показатели по таким индикаторам, как «Подключение к электросетям», «Налогообложение» и «Получение кредита».

Кыргызстан занял 122-е место из 189 стран по уровню человеческого развития (согласно Докладу о человеческом развитии — 2019)[6].

6 Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. Explore the Report Online. http://hdr.undp.org/en/2019-report

**Рисунок 6. Позиции Кыргызстана в международных рейтингах***

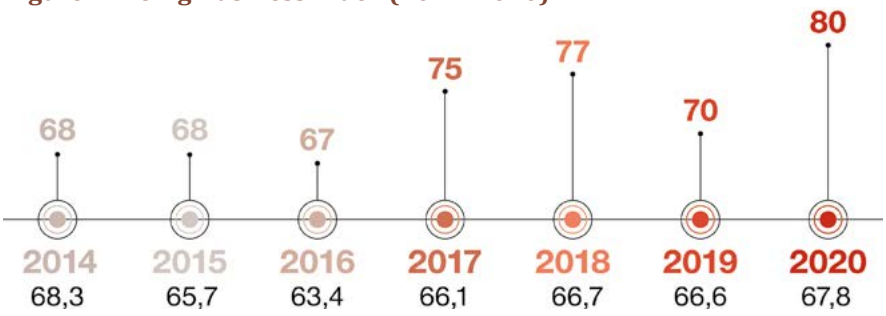
**Figure 6. Kyrgyzstan's positions in international ratings**

| РЕЙТИНГ | Место / всего стран | Динамика показателей | Год | Организация проводившая исследование |
|---|---|---|---|---|
| **Corruption Perceptions Index** (Индекс восприятия коррупции) | 135/176[70] | ↑29 | 2017 | Transparency International |
| **ICT Development Index** (Индекс развития информационных и коммуникационных технологий) | 109/176[71] | ↑4,37 | 2017 | International Telecommunication Union |
| **Doing Bisiness** (Ведение бизнеса) | 70/190[72] | ↑68,33 | 2018 | The World Bank |
| **Worldwide Press Freedom Index** (Всемирный индекс свободы прессы) | 98/180[73] | ↑31 | 2018 | Reporters Without Borders |
| **Military Strength Ranking** (Рейтинг военной мощи) | 91/136[74] | ↓1,8163 | 2018 | Global Firepower |
| **Freedom on the Net** (Свобода интернета в мире) | частично свободный/ 65[75] | ↑38 | 2018 | Freedom House |
| **The Global Enabling Trade Index** (Индекс вовлечённости стран мира в международную торговлю) | 113/136[76] | ↓3,76 | 2016 | World Economic Forum |

* The Global Competitiveness Report 2019. Klaus Schwab, World Economic Forum. Geneva, 2019. P. 330–333; Transparency International Corruption Perceptions Index 2017. www.transparency.org; ICT STATISTICS. ww.itu.int; Explore Economies. World Bank; Classement mondial de la liberté de la presse 2018. Reporters sans frontières. RSF; 2018 Military Strength Ranking. www.globalfirepower.com; Freedom on the Net 2017: Manipulating Social Media to Undermine Democracy. www.freedomhouse.org; The Global Enabling Trade Report 2016. Global Enabling Trade Report 2016.

**Рисунок 7. Индекс Doing Business (2014–2020 годы)**

**Figure 7. Doing Business Index (2014–2020)**




**Состояние государственного и муниципального управления. Система органов публичной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления**

Конституция Кыргызской Республики, принятая на всенародном референдуме в 2010 году, стала переломным моментом для политического развития Кыргызстана. Она определила переход Кыргызстана к парламентской форме правления и качественно новый облик системы государственного управления и государственной службы.

Народ — единственный источник государственной власти, народовластие осуществляется непосредственно на выборах и референдумах, через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Непосредственное участие народа во власти осуществляется также через курултаи, народные собрания и сходы. Государственная власть в Кыргызской Республике, согласно статье 3 Конституции Кыргызской Республики, основывается на принципах:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и Президентом Кыргызской Республики;
- разделения государственной власти;
- открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;
- разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Государственную власть в Кыргызской Республике представляют и осуществляют: Президент Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (парламент), Правительство Кыргызской Республики, судебные органы Кыргызской Республики.

***Президент Кыргызской Республики*** занимает особое место в системе органов государственной власти. Он является олицетворением единства народа и государственной власти и представляет страну как внутри страны, так и за ее пределами. Он подписывает и обнародует законы; возвращает законы с возражениями в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики; вправе созвать в необходимых случаях внеочередное заседание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и определить вопросы, подлежащие рассмотрению; вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Согласно Конституции Кыргызской Республики президент страны избирается непосредственно народом на шестилетний срок. Конституция Кыргызской Республики 2010 года ограничила полномочия Президента Кыргызской Республики, что связано с переходом к новой форме правления; однако при этом он сохраняет некоторые полномочия в отношении исполнительной власти.

В ведении Президента Кыргызской Республики находятся силовые структуры: он назначает и освобождает от должности членов Правительства Кыргызской Республики — руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей. Президент с согласия Жогорку Кенеша назначает и отстраняет от должности Генерального прокурора Кыргызской Республики (ст. 64).

Президент Кыргызской Республики представляет Жогорку Кенешу Кыргызской Республики кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда Кыргызской Республики по предложению Совета по отбору судей; представляет предложения Жогорку Кенешу для освобождения от должности судей Верховного суда по предложению Совета судей; назначает судей местных судов по предложению Совета по отбору судей; освобождает судей местных судов по предложению Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом (ст. 64).

Кроме того, Президент Кыргызской Республики является Главнокомандующим Вооруженными Силами, определяет, назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных Сил, а также возглавляет Совет безопасности, образуемый в соответствии с законом, принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 99–103].

Особенностью новой системы государственной власти Кыргызской Республики является то, что Президент Кыргызской Республики не имеет права законодательной инициативы, которым обладают 10 тыс. избирателей (народная инициатива), депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Правительство Кыргызской Республики.

В 2017 году Президентом Кыргызской Республики избран Сооронбай Шарипович Жеенбеков, когда впервые в новейшей истории государств Центральной Азии в Кыргызской Республике была осуществлена мирная передача президентской власти.

***Законодательная власть Кыргызской Республики.*** Значительная роль в организации государ-

ственной власти принадлежит Жогорку Кенешу Кыргызской Республики, состоящему из 120 депутатов, избираемых по партийным спискам на пятилетний срок.

Жогоку Кенеш Кыргызской Республики — высший представительный орган, осуществляющий законодательную власть и контрольные функции. Он обладает широкими полномочиями — определяет структуру и состав Правительства Кыргызской Республики, за исключением членов Правительства — руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности, а также утверждает программу деятельности Правительства Кыргызской Республики (ст. 74).

Жогорку Кенеш может вносить изменения в Конституцию Кыргызской Республики; принимает законы; ратифицирует и денонсирует международные договоры, решает вопросы об изменении государственных границ; утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении; решает вопросы административно-территориального устройства; издает акты об амнистии.

По итогам парламентских выборов 2015 года в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики были избраны депутаты от шести политических партий: Социал-демократическая партия Кыргызстана, Республика — Ата-Журт, Кыргызстан, Онугуу-Прогресс, Бир Бол и Ата-Мекен.

Важная особенность принятой в 2010 году Конституции Кыргызской Республики в том, что она создает условия для развития сильной, влиятельной оппозиции в парламенте. Оппозиция не позволяет парламентскому большинству и Правительству Кыргызской Республики злоупотреблять властью. Для этого в Конституции страны предусмотрены соответствующие механизмы.

***Исполнительная власть Кыргызской Республики.*** Исполнительная ветвь власти в Кыргызстане представлена Правительством Кыргызской Республики, министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и местными государственными администрациями.

Организацию и деятельность Правительства Кыргызской Республики во многом определила Конституция 2010 года, в которой заложены нормы, характерные для парламентской формы правления. В этих условиях Президент Кыргызской Республики не вмешивается в дела исполнительных органов власти, за исключением тех, которые напрямую ему подотчетны. «Сила» премьер-министра в такой ситуации во многом зависит от позиции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, формирующего правительство.

Правительство Кыргызской Республики как высший орган исполнительной власти подотчетно Жогорку Кенешу Кыргызской Республики и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией страны. Правительство Кыргызской Республики возглавляет Премьер-министр, оно состоит из вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов. Оно обеспечивает исполнение Конституции Кыргызской Республики и законов, реализует внутреннюю и внешнюю политику государства [Основы государственного… 2017. С. 98–112].

Структура центральных органов исполнительной власти неоднократно менялась. Основные принципы деятельности, структура, полномочия и ответственность Правительства Кыргызской Республики определяются Законом «О Правительстве», где установлено, что в него входят министерства и государственные комитеты. Под руководством Правительства осуществляют свою деятельность административные ведомства в виде государственных служб, агентств, инспекций и фондов.

Частая смена правительства, которая по большей части происходила в результате распада коалиции парламентского большинства (за время суверенного развития в Кыргызстане глав правительств было 30), оказала влияние на модернизацию государственного управления страны.

Исполнительную власть на территории областей и районов осуществляют местные государственные органы, которые подотчетны в своей деятельности Правительству Кыргызской Республики. На уровне областей эта функция возложена на полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в области и их аппарат. Основным звеном исполнительной власти на уровне районов являются районные государственные администрации. В своей деятельности они подотчетны Правительству и полномочному представителю Правительства в области. На территориях областей и районов министерства и ведомства имеют свои подразделения. Некоторые министерства и ведомства имеют их как на областном, так и на районном уровне, а другие — только на районном.

***Судебная власть Кыргызской Республики.*** Правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом. В предусмотренных законом случаях и порядке граждане имеют право участвовать в отправлении правосудия (ст. 93). Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства. Судебная власть устанавливается Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики, состоит из Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов.

Верховный суд Кыргызской Республики является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам. Он осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса в порядке, определяемом законом. Акты Верховного суда Кыргызской Республики являются окончательными и обжалованию не подлежат.

В составе Верховного суда Кыргызской Республики действует Конституционная палата. Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики является органом, осуществляющим конституционный контроль. Законом могут учреждаться специализированные суды.

Состав Верховного суда Кыргызской Республики представляется Президентом Кыргызской Республики по предложению Совета по отбору судей и утверждается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. Судьи Верховного суда избираются до достижения предельного возраста.

В Кыргызской Республике существуют и другие виды государственных органов, осуществляющие определенные функции государства. К примеру, отдельную группу государственных органов составляют Прокуратура Кыргызской Республики, Национальный банк Кыргызской Республики, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, Счетная палата Кыргызской Республики, Акыйкатчы Кыргызской Республики (Омбудсмен) и др.

*Прокуратура Кыргызской Республики.* Органы прокуратуры осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами; за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие; за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан. Органы прокуратуры также осуществляют: представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; поддержание государственного обвинения в суде; уголовное преследование должностных лиц государственных органов (ст. 104).

*Национальный банк Кыргызской Республики* осуществляет надзор за банковской системой Кыргызской Республики, определяет и проводит денежно-кредитную политику в Кыргызской Республике, разрабатывает и осуществляет единую валютную политику, обладает исключительным правом проведения эмиссии денежных знаков, реализует различные формы и принципы банковского финансирования (ст. 105).

*Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики* обеспечивает подготовку и проведение выборов и референдумов в Кыргызской Республике (ст. 106).

*Счетная палата Кыргызской Республики* осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности (ст. 107).

Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы Кыргызской Республики (Омбудсмен) (ст. 108).

***Местное самоуправление в Кыргызской Республике*** — это самостоятельная деятельность местных сообществ в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения. Данный институт народовластия является наиболее развитым среди государств Центральной Азии. Согласно Конституции (ст. 91) *органы местного самоуправления,* действуя наряду с органами государственной власти, решают вопросы жизни населения аилов, поселков, городов, районов, областей, имеющие местное значение. Органы местного самоуправления действуют на основе разграничения своих функций и полномочий с государственными органами [Эсенбаев, 2013. С. 46–55].

Финансирование местного самоуправления обеспечивается из местного, а также республиканского бюджета. Кроме того, органы местного самоуправления наделены правом управления муниципальной собственностью.

Особую роль в реализации местного самоуправления играет непосредственная демократия, включающая различные формы непосредственного волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в границах административно-территориальных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление. Эта роль определяется прежде всего тем, что посредством ряда форм непосредственной демократии, таких как выборы, собрания населения и др., обеспечивается формирование и функционирование всех важнейших звеньев системы органов местного самоуправления. Имея это в виду, можно сказать, что в практике местного самоуправления формы непосредственной и представительной демократии переплетаются, дополняя друг друга. Кроме того, роль непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления определяется также и тем, что некоторые ее формы (например, курултаи, собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления) сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть. В соответствии со статьей 59 Конституции Кыргызской Республики с целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 188–197] организации его жизнедеятельности могут проводиться курултаи местных сообществ. На курултай могут выноситься вопросы социально-экономического развития территории, формирования местного бюджета, использования и развития муниципальной собственности. Решения курултая носят рекомендательный характер для соответствующего местного кенеша и рассматриваются местным кенешем и главой исполнительного органа местного самоуправления. Нормы представительства делегатов курултая, порядок его проведения и реализации решений курултая устанавливаются уставом мест-

ного сообщества в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. В статье 60 Конституции Кыргызской Республики отмечается, что с целью учета мнений членов местного сообщества по вопросам, имеющим важное значение, заслушивания и обсуждения информации депутатов местного кенеша и его исполнительных органов проводятся собрания (сходы), общественные слушания с участием членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций. Рекомендации собраний (сходов) рассматриваются с участием представителей (делегатов) от соответствующих собраний (сходов).

Другой важной составной частью системы местного самоуправления являются выборные и другие органы местного самоуправления, к которым непосредственно относятся:

1) местные кенеши (айылные, городские, районные) — представительные органы самоуправления;

2) айыл окмоту, мэрии городов — исполнительные органы местного самоуправления [Сборник нормативно-правовых актов… 2002. С. 25–27].

Составной частью системы местного самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления населения. В их число входят советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, советы или комитеты улиц, кварталов, домов. Органы территориального общественного самоуправления населения создаются по инициативе граждан на основе их добровольного волеизъявления. Они характеризуются территориальным признаком организации и деятельности, представительным характером, общественной формой и самоуправленческой природой.

**Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

Реформы в сфере государственного управления характеризуются деполитизацией государственного аппарата и формированием органов исполнительной власти, которые соответствовали бы новым общественным отношениям и прежде всего условиям и потребностям нового экономического строя. Соответственно, административная реформа с самого начала рассматривалась как существенный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в Кыргызской Республике с 1991 года. Поэтому структура исполнительной власти в этот период несколько раз изменялась Указами Президента Кыргызской Республики. Эти изменения влекли за собой изменение функций государственного регулирования, объектов и объемов регулирования, видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реализации полномочий штатов, видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим, обеспечивающим реализацию соответствующих полномочий органов исполнительной власти и т.д. [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 99–100].

Конституция Кыргызской Республики 1993 года провозгласила одним из ключевых принципов государственного управления принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления, то есть Кыргызстан принял рекомендации Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в 1985 году [Европейская хартия… 1993. С. 115–126], и пошел по пути развития институтов представительной демократии.

В ходе реформ государственной власти и управления в рамках разграничения функций государственной власти и местного самоуправления были произведены изменения в системе местного государственного управления путем введения института губернаторства (областной уровень) и акимства (районный уровень). Указом Президента Кыргызской Республики от 20 марта 1996 года «О мерах по повышению роли и ответственности глав местного самоуправления и местных государственных администраций» было установлено, что губернатор области и аким района являются высшими должностными лицами на соответствующей территории, ответственными за реализацию законов, указов Президента Кыргызской Республики и постановлений Правительства Кыргызской Республики.

Проблема развития и совершенствования института государственного управления в рассматриваемый период состояла также в том, что он не поспевал за новыми демократическими требованиями, и законодательство нуждалось в приведении в соответствие с положениями Конституции Кыргызской Республики 1993 года. В условиях тяжелого социально-экономического положения общества процесс реализации государственной политики осложнялся переходным периодом во всех сферах жизнедеятельности [Ожукеева, Эргешов, 2012. С. 98]. Ситуация усугублялась рядом причин:

- исторически переходное время, замена одной социально-экономической формации другой, когда происходит замена всей правовой системы государства, появление новых видов правоотношений;
- несовершенные законы, суть которых истолковывается по-разному;
- излишняя политизация общества («Излишняя политизация общества, низкий уровень правовой культуры приводят к тому, что отдельные должностные лица избирательно подходят к соблюдению норм права» [Жолдошбеков, 2004. С. 119]);
- отсутствие механизма реализации закона;
- некомпетентность и непрофессионализм работников правоприменительных, правоохранительных и правоисполнительных органов («Правоисполнительная и (или) правоприменительная деятельность зависит не только от качества закона, но и во многом от уровня юридической подготовки правоприменителя» [Жолдошбеков, 2004. С. 119–121]);

- ненадлежащее правовое воспитание людей и отсутствие правовой пропаганды в обществе.

Ключевыми областями административных реформ первого этапа стали не все из названных направлений. Расстановка политических сил между ветвями власти и соответствующие попытки конституционного закрепления статуса и полномочий высших и местных органов управления — первая и важнейшая задача для дальнейшего реформирования государственных структур, исходя из чего «реальное существование в Кыргызстане трех ветвей власти не исключило проблем, связанных с его государственным устройством. Стала ясной необходимость перестройки не только формы государственного управления, но и самой его сути: государственное управление должно наполниться новым содержанием» [Основы государственного… 2017. С. 100].

В процессе конституционализации нового для кыргызстанского общества правового порядка государственного управления стал очевидным разрыв, существующий между конституционно-правовым статусом института или органа управления и его реальным положением. Поэтому более рациональным виделось исключение бюрократического роста государственного аппарата, а также создание правового режима, который смог бы упорядочить деятельность всех государственных органов, а также должностных лиц в рамках дозволенного поведения и исключить произвол со стороны лиц, выполняющих властные полномочия.

Проводимая в Кыргызстане административная реформа вызывала необходимость установления принципиально новых основ организации и функционирования системы государственной службы с учетом передового международного опыта и знаний.

Второй этап реформ в сфере деятельности исполнительных органов власти и управления начался 14 июля 1996 года, когда Указом Президента было утверждено Временное положение «Об основах государственной службы в Кыргызской Республике». Позднее, в 1999 году, был принят Закон Кыргызской Республики «О государственной службе», где был определен Реестр государственных должностей государственной службы и унифицирован перечень государственных должностей в органах управления.

28 декабря 2001 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принимает Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В данном законе нашли нормативное закрепление: принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики; определение роли местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении публичной власти, компетенция и принципы их взаимоотношений, а также гарантии права местных сообществ на самоуправление [Эсенбаев, 2013. С. 105–106]. Он пришел на смену ранее действовавшему Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» 1992 года, который уже отреагировал на политические перемены в сторону развития демократических институтов власти. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» 2001 года включил положения:

- о статусе местной государственной администрации;
- ликвидации вертикальной подчиненности местных представительных органов (кенешей) высшим государственным органам;
- разграничении функций государственной власти и местного самоуправления.

Основным документом, определяющим цели и принципы политико-правовых преобразований в сфере управления до 2005 года, стала «Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике», разработанная в 1998 году. В ней нашли отражение основные компоненты административной реформы, которые включали реформирование таких институтов управления, как:

- администрации Президента Кыргызской Республики и Аппарата Правительства Кыргызской Республики;
- центральные органы государственной власти;
- государственные комиссии, комитеты и фонды;
- местное самоуправление;
- управление финансами;
- государственный сектор.

В том же году были разработаны и приняты: Концепция государственной кадровой политики [Основы государственного… 2017. С. 97–98], а также Президентская программа ее реализации на 1998–2005 годы. В разные периоды административной реформой занимались Администрация Президента и Аппарат Премьер-министра. Каждая из этих структур порой имела полярные точки зрения как на саму реформу, так и на механизмы и темпы ее реализации. В итоге под «административную реформу» списывали хаотические спонтанные движения власти по решению ситуативно возникающих проблем.

Третий этап административных реформ в Кыргызской Республике проходил в период 2000–2004 годов, и его начало связывается с принятием Указа Президента Кыргызской Республики от 9 января 2001 года «Об этике госслужащих». К важным событиям правовой жизни Кыргызстана данного этапа можно также отнести принятие 25 мая 2001 года Комплексных основ развития Кыргызской Республики до 2010 года, одним из главных приоритетов которых стало «Эффективное и прозрачное государственное управление». Одной из важнейших тенденций данного периода можно считать начавшуюся децентрализацию государственного управления, основой для которой стал Указ Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и раз-

витие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». В данном направлении особое внимание начинает уделяться вопросам оптимизации функций органов исполнительной власти, актуализируются проблемы избыточности функций органов управления исполнительной власти. Становится очевидным, что определение оптимальной модели аппарата управления с соответствующими полномочиями является первоочередной задачей реформы государственного управления последующих этапов правовых реформ, в частности и конституционных. Для Кыргызской Республики переходного этапа весьма характерен тезис: «Реформа исполнительной ветви власти должна строиться на простом правиле: нельзя реформировать только сами социальные процессы, одновременно с ними должны изменяться и органы, осуществляющие управление этими процессами» [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 96–98].

На активизацию административной реформы положительное влияние оказало принятие «Стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики», которая была утверждена Указом Президента Кыргызской Республики 5 июня 2004 года. Согласно ее положениям, процесс реформирования системы государственного управления должен быть сосредоточен на трех составляющих:

- сфокусированности на оценке и совершенствовании административного управления как основном двигателе совершенствования процесса планирования, организации, мотивации и контроля над работой всей системы;
- экономическом управлении, направленном на обеспечение достаточных темпов устойчивого человеческого развития, повышения уровня жизни и социальных стандартов;
- совершенствовании политического управления, позволяющем повысить качество формируемой политики [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 97].

В целях реализации этой Стратегии Правительство Кыргызской Республики приняло постановление от 29 июня 2004 года № 566 «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике». Кроме того, в новой редакции Закона Кыргызской Республики «О государственной службе», утвержденного Президентом Кыргызской Республики 11 августа 2004 года, были уточнены положения об основах организации государственной службы; правовом статусе государственного служащего; условиях прохождения государственной службы; системе поощрений и ответственности государственных служащих. В целом нововведения данного закона были направлены на обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечение на государственную службу квалифицированных кадров, улучшение эффективности управления государственной службой.

Нельзя не отметить, что в рассматриваемый период проводился функциональный анализ органов исполнительной власти. В частности, были созданы рабочие группы по вопросам оптимизации структур и функций территориальных органов управления и местных государственных администраций. Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2004 года, в министерствах, государственных комитетах, административных ведомствах, государственных комиссиях, местных государственных администрациях и органах местного самоуправления были образованы экспертные группы. Работу этих групп возглавили первые заместители министров, председателей государственных комитетов, руководителей административных ведомств, госкомиссий, глав местных государственных администраций и мэров городов [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 131].

Начало четвертого этапа реформ в сфере государственного управления начинается с 2005 года и ставит задачи:

- оптимизировать и упорядочить функции органов исполнительной власти;
- изменить систему, структуру и режим функционирования органов исполнительной власти;
- повысить эффективность и упростить режим работы государственных органов, совершенствовать отношения между ними и хозяйствующими субъектами;
- демократизировать институты управления, обеспечить гласность и прозрачность деятельности органов государственной власти, доступность их для граждан.

На реализацию этих целей, в частности, был направлен Указ Президента Кыргызской Республики от 30 ноября 2005 года «Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики». Важную работу в данном направлении осуществляла Республиканская комиссия по подготовке предложений, касающихся оптимизации деятельности и ликвидации дублирующих территориальных подразделений государственных органов власти. Были намечены стратегические ориентиры [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 131–133]:

- утверждение эффективности государственного управления;
- оказание государственных услуг;
- разграничение функций и компетенций органов управления и власти;
- ужесточение функциональной и процедурной регламентации;
- стандартизация управленческой деятельности — снижение влияния личного фактора;
- повышение качества подготовки управленческих решений;
- создание заградительных барьеров на пути некачественно подготовленного управленческого решения;

- обеспечение баланса интересов и возможностей разных социальных групп и структур;
- минимизация политических рисков и др. [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 132–134].

Таким образом, главным результатом пройденных этапов реформирования системы и структуры государственного управления явилось то, что процессу политико-правовых преобразований был задан режим постоянной функции государства, осуществляемой планомерно, на правовой основе в целом. В более предметной плоскости реформа определила цели поэтапного перехода к трехуровневой системе государственного управления; упразднения лишних дублирующих звеньев на центральном и местном уровнях; оптимизации функций и полномочий государственного и муниципального управления.

В Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы определены задачи по развитию регионов и местного самоуправления:

- повышение самостоятельности местных органов власти в управлении человеческими и финансовыми ресурсами, определении и реализации программ развития регионов;
- социально-экономическое развитие на основе формирования опорных населенных пунктов и специализации регионов, организация качественного предоставления государственных и муниципальных услуг населению в регионах;
- широкое вовлечение населения в управление делами местных сообществ, формирование ответственного местного сообщества, каждый член которого осознанно и квалифицированно способен участвовать в развитии своей территории.

В сентябре 2018 года Президент Кыргызской Республики Сооронбай Жээнбеков подписал Указ «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике»[7], где отмечается, что существующее административно-территориальное устройство Кыргызской Республики складывалось в процессе исторического развития государства и было сформировано для решения задач социально-экономического, политического и культурного развития страны. Принимаемые меры по административно-территориальной реформе должны быть направлены на децентрализацию государственной власти, создание эффективного механизма финансирования деятельности местного самоуправления, укрупнение отдельных административно-территориальных единиц с учетом социально-экономической целесообразности и решения задач развития регионов. Разработка мер административно-территориальной реформы должна основываться на социально-экономическом районировании территории, учитывающем географические особенности, природные ресурсы, плотность населения территорий, зональность сельского хозяйства, хозяйственные связи и специализацию регионов. Исходя из этого, важнейшей задачей государственных органов Кыргызской Республики является проведение реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики, требующей последовательной реализации мер, направленных на совершенствование системы государственного управления и местного самоуправления.

**Система государственной и муниципальной службы**

Любое государство призвано выполнять функции по обеспечению условий для жизнедеятельности общества, развития страны и поддержания порядка. В новейшие времена государственная служба обрела фундаментальный характер как условие управления процессами в обществе. Кыргызская Республика не является исключением. В стране функционирует разветвленная сеть органов государственного управления и местного самоуправления. В них трудятся служащие, обладающие требуемой квалификацией. Идеальная государственная служба — это такая организация кадрового восполнения и прохождения службы, при которой общество и государство получают тот результат, который ведет к улучшению качества жизни. На это и направлена реформа государственной и муниципальной службы.

Процесс формирования государственной службы в Кыргызстане, как и в других государствах, связан с особенностями становления государственности в годы независимости. Наиболее сложными проблемами становления государственной службы, связанными с формированием кыргызской государственности после обретения независимости в 1991 году, являлись проблемы конституционно-правового статуса госслужащих; неупорядоченность взаимодействий государственных органов, отвечающих за вопросы организации государственной службы; отсутствие единой политики по формированию государственной службы (в том числе по созданию ее нормативной правовой базы); отсутствие государственной кадровой политики; слабая профессиональная подготовленность и компетентность основной части служащих).

После приобретения независимости в 1991 году Кыргызская Республика, взявшая курс на создание демократического государства, основанного на рыночной экономике, столкнулась с новыми вызовами во всех сферах. Выразилось это и в появлении тенденции политического влияния, протекции, коррупционных схем при назначении кадров, что негативно влияло на качество работы государственных органов [Ожукеева, Эргешов, 2012. С. 98–100]. Все это обусловило потребность в создании новой системы подбора кадров, вследствие чего закономерно возникла необходимость преобразования советской модели государственной службы, реформирования ее организационно-правовой базы и практики функционирования.

7 www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/

В связи с этим в 1996 году был разработан и введен в действие первый нормативный правовой акт в сфере государственно-служебного законодательства Кыргызской Республики — Временное положение «Об основах государственной службы в Кыргызской Республике», утвержденный Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года № 202. В данном нормативно-правовом акте нашли свое отражение изменения, происшедшие в механизме государства суверенного Кыргызстана. Документ сыграл важную роль в формировании института государственной службы Кыргызской Республики. Этим актом впервые в истории государственно-служебного законодательства были введены понятия «государственная служба», «государственная и негосударственная служба», «государственный орган», «государственная должность» и другие важные дефиниции в этой сфере [Основы государственного… 2017. С. 216]. Временное положение впервые в законодательстве республики определило основы организации государственной службы, правовое положение государственных служащих и основы прохождения госслужбы.

После Указа Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года «О государственной службе в Кыргызской Республике» были приняты следующие нормативно-правовые акты: Положение о дисциплинарной ответственности государственных служащих в Кыргызской Республике, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года № 451; Положение о контрактной форме замещения государственных должностей, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года № 454; Типовое положение об аттестации государственных служащих, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года № 453; Перечень государственных должностей государственных служащих в органах государственной власти и управления Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 апреля 1997 года № 228 и др.

Образованная Указом Президента Кыргызской Республики от 4 сентября 1997 года № 246 Национальная комиссия по государственному управлению и государственной службе при Президенте Кыргызской Республики не отвечала требованиям проводимой реформы и реализации Закона «О государственной службе». Следует отметить, что все вышеперечисленные акты 1996–1997 годов были первыми нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, четко регламентирующими многие вопросы правового статуса, прохождения службы государственными служащими и их дисциплинарной ответственности. Данные нормативные акты дали мощный импульс для становления института государственной службы. В 1999 году был принят Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» — первый правовой акт в сфере государственно-служебных отношений на государственной службе, однако данным законом не был образован единый координационный орган, ответственный за его реализацию [Основы государственного… 2017. С. 216].

В тот период были приняты Концепция государственной кадровой политики в Кыргызстане, Президентская программа реализации государственной кадровой политики Кыргызской Республики на 1998—2005 годы, Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике, которые сыграли немаловажную роль в развитии и совершенствовании института государственной службы. Однако все еще отсутствовала единая система организации государственной службы и подбора кадров.

В целях обеспечения преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечения на государственную службу квалифицированных кадров [Основы государственного… 2017. С. 220], повышения эффективности управления государственной службой 11 августа 2004 года был принят Закон Кыргызской Республики «О государственной службе». Данным законом были определены основные принципы государственной службы, среди значимых нововведений которого:

1. Разделение государственных должностей на политические и административные. Идея разделения государственных должностей на политические и административные заключается в том, что смена руководителя не должна приводить к нарушениям в кадровых назначениях в государственном учреждении и подрыву его деятельности. Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми как в интересах государственного аппарата, так и в интересах государственных служащих, и они должны быть гарантированы даже в том случае, когда полностью или частично изменяется система государственных органов и организация государственной службы.

2. Создание уполномоченного государственного органа по делам государственной службы — Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы в качестве постоянно действующего государственного органа и Совета по государственной службе в качестве рабочего органа.

3. Внедрение института статс-секретаря, являющегося государственным служащим, занимающим высшую административную государственную должность в министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах.

4. Принцип обязательного использования конкурсного отбора при замещении вакантных административных государственных должностей. Конкурсный отбор обеспечивает конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе, а также является одним из методов борьбы с коррупцией и практикой решения кадровых вопросов по признакам

землячества, родства, приятельских отношений и денежного вознаграждения.

5. Повышение требований к профессиональным качествам кандидатов на замещение государственной должности. Кадровая политика базируется на применении креативных кадровых технологий и механизмов при повышении роли и ответственности служб управления персоналом государственных органов [Основы государственного… 2017. С. 220–221].

Новые подходы в кадровой политике позволяют более эффективно управлять развитием профессиональных качеств государственных служащих, своевременно обновлять кадровый состав государственных служащих, в том числе с использованием механизма ротации, формировать и рационально использовать кадровый резерв.

6. Лица, включенные в кадровый резерв для замещения должностей государственной службы в порядке карьерного продвижения, проходят обучение, повышение квалификации, переподготовку применительно к новой должности.

7. Декларирование доходов государственных служащих.

При этом функциями Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы были:

1) разработка и реализация единой государственной политики в сфере государственной службы;

2) разработка и принятие нормативных правовых актов и единых правил, которые являются обязательными для государственных органов при конкурсном отборе кандидатов на вакантные административные государственные должности, а также при оценке и межведомственной ротации государственных служащих;

3) отбор на конкурсной основе кандидатов на должность статс-секретарей государственных органов с использованием прозрачных процедур; рекомендация отобранных кандидатов к назначению;

4) разработка предложений, касающихся этики государственного служащего, предусматривающих в том числе положения дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушения законодательства о государственной службе, и внесение их на рассмотрение Совета;

5) установление формата и процедуры заполнения, подачи, регистрации и хранения деклараций о доходах и имуществе государственных служащих;

6) принятие и рассмотрение деклараций лиц, занимающих политические и административные государственные должности;

7) разработка процедур и правил с целью предотвращения ситуаций конфликта интересов, которые должны реализовываться во всех государственных органах, и предоставление консультации государственным служащим и их руководителям по вопросам, связанным с конфликтом интересов и способов их устранения;

8) осуществление рассмотрения жалоб государственных служащих на решения государственных органов, принятых по итогам служебного расследования;

9) внесение проектов нормативных правовых актов по вопросам государственной службы на рассмотрение Президента Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики;

10) деятельность в качестве единого координирующего органа по вопросам формирования и размещения государственного заказа по государственным программам подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировок государственных служащих, в том числе за рубежом;

11) осуществление мониторинга соблюдения законодательства Кыргызской Республики о государственной службе и внесение предложений Правительству Кыргызской Республики, Жогорку Кенешу Кыргызской Республики и соответствующим государственным органам по улучшению соблюдения законодательства;

12) анализ статуса и эффективности государственной службы в государственных органах и предоставление рекомендаций по улучшению эффективности;

13) разработка предложений по совершенствованию системы оплаты труда, социально-правового обеспечения государственных служащих по консультации с Правительством Кыргызской Республики;

14) разработка и ведение Реестра административных государственных должностей; внесение предложений о внесении изменений в Реестр административных государственных должностей [Основы государственного… 2017. С. 221–224].

В связи с имеющими место в кадровой политике негативными явлениями (например, «неустойчивость» аппарата государственных органов) в 2004 году был создан институт статс-секретарей. Должность была введена для предотвращения осуществления кадровой политики по собственному усмотрению руководителя, назначения «своих» людей, по просьбе и т.д. Статс-секретари государственных органов призваны сохранять устойчивость и работоспособность аппарата государственного органа, являются проводниками единой государственной политики в сфере государственной службы.

На сегодняшний день статс-секретарь в государственном органе решает все вопросы кадровой политики: занимается привлечением на государственную службу профессиональных, компетентных кадров, несет ответственность за развитие персонала, в том числе и повышение квалификации госслужащих, проводит оценку эффективности деятельности государственных служащих, вносит предложения руководителю госоргана о материальной и нематериальной мотивации персонала, занимается финансовым менеджментом. В настоящее время в 29 государственных органах учреждена должность статс-секретаря [Основы государственного… 2017. С. 221–224].

Для обеспечения равного доступа граждан к го-

сударственной и муниципальной службе с 2004 года начала внедряться конкурсная система при отборе кадров. Во всех государственных органах и органах местного управления сформированы аттестационно-конкурсные комиссии, в состав которых входят не только сотрудники данного госоргана, но и представители институтов гражданского общества (или экспертного сообщества, бизнес-ассоциаций) соответствующей отраслевой направленности, председатель комиссии по этике государственного органа, представитель Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.

Уже с 2005 года в стране проводится декларационная кампания. Ежегодно государственные служащие представляют декларации в Государственную кадровую службу Кыргызской Республики. Основная цель декларирования — способствовать участию общественности в построении прозрачной системы государственной службы, ответственности и подотчетности высших должностных лиц перед народом Кыргызстана путем публикации декларируемых государственными служащими сводных сведений об их доходах и имуществе в средствах массовой информации. Если в 2005–2010 годах декларации лиц, замещающих политические и иные специальные должности, составляли от 988 до 1511, то в 2016 году их количество возросло до 2276 деклараций. В 2017 году количество поступающих от государственных служащих, замещающих административные должности, деклараций также возросло от 12 225 до 29 067. Необходимо отметить, что с 2016 года лица, замещающие политические и иные специальные должности, помимо сведений о доходах также стали отчитываться и о расходах (согласно Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»).

Предоставление декларации о доходах госслужащими стало обязательной практикой. Но вплоть до 2012 года проверка на достоверность заполнения деклараций о доходах не проводилась. Механизм проверки отсутствовал в законодательстве. Для исправления ситуации Государственная кадровая служба Кыргызской Республики разработала проект Положения, определяющего механизмы и процедуры проверки подлинности сведений, содержащихся в декларациях. Документ был утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2012 года № 855. Во исполнение данного постановления была образована Межведомственная комиссия, в состав которой вошли представители правоохранительных и иных государственных органов. Межведомственная комиссия по итогам проверки деклараций выносит свои заключения и направляет соответствующую информацию Президенту Кыргызской Республики, в Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики.

С 2008 года в Кыргызстане начал функционировать Центр тестирования, где кандидаты на вакантные государственные должности проходят компьютерное тестирование на знание законодательства в сфере государственной службы. Создание центра тестирования было направлено на предотвращение коррупции и создание прозрачного процесса конкурсного отбора [Основы государственного… 2017. С. 223–224].

В 2009 году Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы преобразовано в Государственную кадровую службу Кыргызской Республики, а в 2012 году на Государственную кадровую службу Кыргызской Республики также были возложены функции по развитию законодательной базы муниципальной службы, в результате чего осуществлены значимые реформы в сфере государственной и муниципальной службы.

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года в значительной степени урезала президентские полномочия и усилила полномочия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Президент имеет право избираться только на один срок в шесть лет. В 2011 году состоялись выборы президента, по итогам которых впервые в истории независимого Кыргызстана была осуществлена мирная конституционная передача власти из одних рук в другие, что, естественно, свидетельствует о позитивных сдвигах [Жолдошбеков, 2004. С. 119–121].

С 2010 года при отборе кандидатов в некоторые государственные органы, а также статс-секретарей применяется полиграф-тестирование или проверка на детекторе лжи. Следует отметить, что Кыргызстан стал первым в Центральной Азии среди стран, апробирующих полиграф-тестирование при поступлении на государственную службу. Тестирование на полиграфе проходят кандидаты на должность статс-секретарей, на вакантные должности в Государственную кадровую службу Кыргызской Республики, Государственную налоговую службу Кыргызской Республики, Счетную палату Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения Кыргызской Республики.

В 2011 году была принята Концепция модернизации государственной службы, где были рассмотрены основные направления реформы государственной службы в Кыргызстане.

В целях создания условий для карьерной мотивации, продвижению по службе не только в системе государственного управления, но и в органах местного самоуправления в 2013 году были разработаны и утверждены Указом Президента Кыргызской Республики от 26 июня 2013 года новые реестры государственных и муниципальных должностей. В данной классификации должности были унифицированы, классифицированы и выравнены по равнозначности полномочий и ответственности.

Для создания условий для материальной мотивации во взаимосвязи с реальным вкладом государственных служащих в результате деятельности соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления разработана принципиально новая система оплаты труда государственных и муниципальных служащих. Эта система утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 года. С 1 августа 2013 года начался первый этап перехода на единую систему оплаты труда работников органов местного самоуправления, что позволило не только повысить размер заработной платы специалистов айыл окмоту и мэрий, но и частично выровнять размеры оплаты труда в органах местного самоуправления и государственного управления. По предварительным данным, заработная плата специалиста айыл окмоту возросла почти в три раза. Это напрямую повлияло на повышение престижа муниципальной службы, особенно в сельской местности, способствовало привлечению в органы местного самоуправления перспективной молодежи, создало стимулирующую основу для планирования карьеры для молодых государственных служащих.

Новая система оплаты труда является унифицированной, основанной на единой минимальной базовой ставке для всех государственных органов и органов местного самоуправления. А размер должностного оклада государственных и муниципальных служащих исчисляется исходя из этой единой ставки и коэффициента (шага) оплаты, устанавливаемого в рамках категории должности и с учетом ежегодной оценки результативности труда служащего по системе ключевых показателей эффективности. Благодаря этой мере впервые стало возможным рассекретить системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих, без грифа «для служебного пользования», как это было ранее.

Впервые с момента учреждения государственной и муниципальной службы разработана и принята Указом Президента Кыргызской Республики от 12 июля 2013 года Программа развития системы обучения государственных и муниципальных служащих на 2013–2017 годы. Эта мера была направлена на создание устойчивой системы переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих на основе единого Государственного заказа. Во исполнение Программы решениями Правительства Кыргызской Республики утверждается Государственный заказ на обучение государственных и муниципальных служащих на ежегодной основе. В рамках Государственного заказа ежегодно обучение проходят более 3 000 государственных и муниципальных служащих.

Важной задачей в сфере государственной службы Кыргызской Республики является создание Информационной системы по управлению человеческими ресурсами (ИСУЧР). В связи с этим активно продвигаются вопросы автоматизации процессов ИСУЧР на государственной и муниципальной службе, осуществляется работа по разработке и внедрению ИСУЧР, аналогичной мировым HRMIS-системам. Данная задача напрямую связана с более общей целью системы государственного управления — внедрением технологий электронного управления, работа над созданием которой сейчас ведется в Кыргызской Республике.

На сегодня четыре пилотных государственных органа — Государственная кадровая служба Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики, Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики — подключены к действующей системе «Кадры» Государственного предприятия «Инфоком» при Государственной регистрационной службе при Правительстве Кыргызской Республики для апробации ИСУЧР. С 2017 года реализуется АИС «Кадры» в кадровых подразделениях всех государственных органов [Жолдошбеков, 2004. С. 119–121].

Для совершенствования нормативной правовой базы государственной и муниципальной службы, которая обеспечит дальнейшее проведение системной реформы, принят интегрированный Закон Кыргызской Республики от 7 июня 2016 года № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». Необходимость разработки законопроекта вытекала из задач, поставленных Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годов, указами Президента Кыргызской Республики, программой Правительства Кыргызской Республики. Данный закон направлен на то, чтобы государственная служба и муниципальная служба стали по-настоящему эффективными и результативными и работали на благо общества. Следует отметить, что с принятием данного закона начался новый этап развития государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики. Основной его целью является способствование формированию профессионального кадрового состава органов управления, способных качественно и своевременно решать ключевые задачи государства и оказания государственных услуг населению.

В законе предложен ряд новшеств, направленных на повышение эффективности работы государственных и муниципальных служащих за счет усиления материальных и нематериальных факторов мотивации к труду, в том числе путем предлагаемой ротации перспективных кадров из органов государственного управления в органы местного самоуправления и наоборот.

Как основные новшества проекта закона можно отметить следующие нормы:

- единство государственной службы, а также ввод

нового понятия — государственная гражданская служба;

- повышение статуса как государственной гражданской, так и муниципальной службы;
- определение критериев отнесения к политическим и административным должностям по признаку наличия полномочий по политико-определяющим решениям;
- муниципальная служба органично встраивается в систему профессиональной службы через приравнивание к статусу государственной службы, единые подходы к карьерному росту, единую систему оплаты труда и оценки деятельности служащих, возможности ротации, включения в резервы кадров, единую систему обучения кадров;
- одним из приоритетов в деятельности статс-секретаря становится ответственность за формирование и реализацию стратегии государственного органа;
- устанавливается взаимосвязь между обучением, оценкой, практическими результатами труда служащих и их карьерным продвижением, материальной и нематериальной мотивацией.

Впервые закреплена статья «Карьерное планирование государственных и муниципальных служащих», что позволит сделать гражданскую службу более профессиональной, преемственной и развивающейся. Предусматриваются меры по повышению эффективности работы Национального резерва кадров. Расширены полномочия Совета по государственной службе, который теперь именуется «Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе».

Ощутимо сократилось количество политических государственных должностей — с 862 до 228. В разряд административных были переведены должности заместителей руководителей государственных органов, должности работников Аппарата Правительства Кыргызской Республики. Впервые для этих должностей были разработаны квалификационные требования, которые ранее отсутствовали. Ныне назначение на эти должности должно осуществляться при условии соответствия кандидатов квалификационным требованиям.

Укреплена целостность цикла поступления на службу и продвижения по службе. Стало возможным карьерное продвижение на основе ежегодно устанавливаемой оценки. В случае получения служащим годовой оценки «Образцово», что выше по рангу оценки «Отлично», при условии наличия вакансии работник может быть повышен в должности на одну позицию. К примеру, отличившийся по результатам года работник может с должности ведущего специалиста быть переведен на должность главного специалиста, заведующий сектором может стать заведующим отделом и т.д.

Замещение вакантных должностей в первую очередь стало осуществляться из внутреннего резерва и Национального резерва. Из внутреннего резерва на основе внутреннего конкурса могут осуществляться назначения на младшие, старшие и главные административные должности. Из состава Национального резерва — на главные и высшие административные должности. При отсутствии необходимых кандидатов из резервов проводится открытый конкурс. Если раньше внутренние резервы активно применялись, то формирование Национального резерва стало возможным с принятием данного закона. Зачисление в Национальный резерв возможно благодаря строгому отбору двумя путями: открытый конкурс либо отбор среди лиц, получивших высокую оценку с одновременной рекомендацией руководителя государственного органа.

Первичное поступление на службу сохранилось доступным для всех — путем открытого конкурсного отбора, что соответствует нормам Конституции страны. С одной стороны, сохранилось право граждан на равный доступ к замещению должностей на государственной и муниципальной службе. С другой — действующие служащие теперь более мотивированы возможностью карьерного продвижения. Карьерное планирование стало одним из новшеств в законодательстве. Расширилась сфера ротации служащих. Стал возможным переход на равнозначные должности не только в другие государственные органы, но и в органы местного самоуправления.

За 28 лет независимости государственная служба Кыргызской Республики прошла непростой путь становления. На основе поэтапных административных реформ в стране сложились конституционные основы системы государственного управления, важным звеном которого является государственная служба. Осмысление пройденного пути позволяет выделить несколько этапов развития отечественной государственной службы. Первый этап, охватывающий 1991–2004 годы, можно охарактеризовать как время, когда государство старалось не растерять имеющийся потенциал управленцев, доставшийся с советских времен. С большим или меньшим успехом предпринимались действия, направленные на удержание и развитие возможностей профессиональной службы, но уже нового типа и в современных реалиях суверенного Кыргызстана. Второй этап, начавшийся в 2004 году и продолжавшийся до 2010 года, — это уже более осмысленный период реформы государственной службы. Был принят новый Закон «О государственной службе», а также Закон «О муниципальной службе». С образованием государственного органа, уполномоченного по вопросам государственной службы, работа стала проводиться системно. Третий этап начался в 2010 году с принятием Конституции Кыргызской Республики в новой редакции и последовательными действиями по четкому разграничению сферы политического влияния от профессиональной деятельности служащих. Также была принята Концепция модернизации государственной службы, а в 2013 году Президентом Кыргызской Республики утвержден План действий по ее реализации, кото-

рый является дорожной картой развития государственной и муниципальной службы. Все предпринятые шаги в сфере государственной и муниципальной службы за последние годы являются результатом реализации намеченных в указанных документах задач. С принятием в 2016 году Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» начался четвертый этап развития государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики, нацеленный на достижение качественно нового уровня в данных сферах.

Необходимо особо отметить, что целью проводимых реформ является повышение потенциала государственной и муниципальной службы, позволяющего эффективно работать во благо народа и государства посредством оказания гражданам качественных и доступных государственных услуг. Государственная служба и муниципальная служба должны быть действенным инструментом улучшения социально-экономического положения страны, повышения национального благосостояния и развития Кыргызской Республики.

**Переподготовка и повышение квалификации кадров для системы государственного и муниципального управления.**

**Система профессионального и дополнительного образования**

После обретения независимости система повышения квалификации государственных и муниципальных служащих испытывала большие трудности, связанные с нехваткой финансирования и другими проблемами становления вновь образованного государства. Однако понимая важность стоящих задач, государство начинает уделять необходимое внимание данной сфере [Абдразакова, Супатаева, Насыров, 2018]. В 2012 году начинается разработка Программы развития системы обучения служащих Кыргызской Республики на 2013–2017 годы. Данная программа была утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 12 июля 2013 года № 162, после чего начинают реализовываться стратегические задачи данной Программы.

В Закон Кыргызской Республики от 7 июня 2016 года № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» включается статья, регламентирующая вопросы профессионального развития государственных и муниципальных служащих. Создана нормативная правовая основа для функционирования системы обучения, в том числе о порядке обучения, о Государственном заказе, о координации донорской помощи, о нормативах стоимости оплаты труда преподавателей, участвующих в реализации Государственного заказа по обучению государственных и муниципальных служащих. Государственной кадровой службой Кыргызской Республики приняты методические документы по определению потребностей в обучении и оценке результативности обучения.

Сформирована система управления обучением, где определены и устойчиво реализуются роли Правительства Кыргызской Республики, Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики и других образовательных организаций, а также статс-секретарей, руководителей аппаратов и кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления. Обновлены подходы к обучению. Определены и функционируют виды обучения: переподготовка и повышение квалификации. Обучение организуется по двум направлениям: общее и ведомственное. Начаты работы по инновационным формам обучения. Так, в рамках усовершенствования автоматизированной системы управления человеческими ресурсами разработана платформа по дистанционному обучению. Служащим, успешно прошедшим переподготовку и повышение квалификации, выдаются ранжированные сертификаты по результатам обучения.

Имели место определенные трудности в реализации Программы на 2013–2017 годы. При этом одной из значительных проблем является развитие ведомственного направления обучения, которое слабо организуется государственными органами и органами местного самоуправления. Нормативно закрепленное требование об обязательном прохождении повышения квалификации не реже одного раза в три года должно было определить количество слушателей около 8 000 служащих в год, исходя из общей численности государственных гражданских и муниципальных служащих. Однако ежегодно общее количество по Госзаказу составляет около 3 500 служащих, определенных Государственной кадровой службой Кыргызской Республики на основе потребностей заявленных государственных органов и органов местного самоуправления. Необходимо усовершенствовать методику определения потребностей в обучении, а также провести необходимые работы по разъяснению для государственных органов и органов местного самоуправления для определения потребностей в обучении как по общему, так и по ведомственному направлению.

Нередки случаи направления государственными органами и органами местного самоуправления на обучение в рамках Государственного заказа служащих не соответствующих категорий слушателей курсов повышения квалификации, либо служащих, ранее прошедших обучение в текущем или в предыдущем Государственном заказе, что может объясняться неудовлетворительной работой службы управления персоналом государственных органов и органов местного самоуправления, направляющих на обучение служащих, менее затребованных на службе [Абдыраманова, 2019], при этом нарушаются права других служащих, остающихся на службе и не проходящих обучение в соответствии с законодательством.

Реализация Государственного заказа проводится в соответствии с законодательством о государственных

закупках. При проведении конкурсов на обучение применяется метод, в котором определяющим критерием является наименьшая цена, предложенная участником конкурса. Необходимо рассмотреть возможность применения других методов осуществления государственных закупок, более подходящих для реализации Государственного заказа, а также совершенствовать критерии отбора. В рамках Государственного заказа разрабатываются учебно-методические материалы, которые используются в обучении для всех слушателей и всеми образовательными организациями. Однако их количество все еще недостаточно для охвата всего Госзаказа. В качестве тренеров привлекаются в основном преподаватели, не имеющие практического опыта по теме обучения, поэтому одной из перспективных задач является повышение процента участия тренеров-практиков.

Вместе с тем принятие новой Национальной стратегии развития на 2018–2040 годы, необходимость ускорения темпов социально-экономических реформ ставят новые задачи и подходы по дальнейшему совершенствованию системы обучения [Абдразакова, Супатаева, Насыров, 2018]. Современный служащий — это человек, который должен решать важнейшие государственные задачи в динамично изменяющейся инновационной среде в условиях внешних и внутренних вызовов. Соответственно, возрастают требования и к программам обучения, которые должны способствовать развитию навыков и умений для принятия и реализации эффективных управленческих решений.

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики с 2013 года является основным исполнителем Государственного заказа на обучение. Образовательные организации, в том числе региональные, участвуют в конкурсах по реализации Государственного заказа. Ежегодно в конкурсах участвуют до 12 образовательных организаций, при этом победителями признаются до шести организаций. В рамках реализации Государственного заказа на обучение государственных и муниципальных служащих по курсам переподготовки и повышения квалификации в период с 2012 по 2019 год прошли обучение 28 187 государственных и муниципальных служащих (**рисунок 8**).

Согласно Указу Президента Кыргызской Республики от 18 августа 2018 года № 172 «О внесении изменений в Указ Президента Кыргызской Республики «Об Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики» от 26 сентября 2012 года, Академия является юридическим лицом, учрежденным Президентом Кыргызской Республики, и находится в ведении Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.

С 2019 года реализатором и исполнителем Государственного заказа является Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики [Абдыраманова, 2019]. В Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики действуют Высшие курсы администрирования и управления, основной миссией которых является переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. В настоящее время укрепляются институциональные возможности Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики как ведущего учебного заведения, а также исследовательского и методического центра по профессиональному развитию государственных и муниципальных служащих. Всего за 2019 год Высшими курсами администрирования и управления Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики были организованы и проведены 198 курсов в общем объеме 11 680 часов для 5 394 государственных и муниципальных служащих. По инициативе Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики в Государственный заказ включены 25 курсов повышения квалификации продолжительностью 72 академических часа по теме «Цифровая трансформация в системе государственного и муниципального управления Кыргызской Республики». Кроме того, в тематику всех остальных курсов включен компонент цифровые технологии в управлении.

Согласно распоряжению Правительства Кыргызской Республики от 24 июня 2019 года № 229-р о «Государственном заказе на обучение государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, а также лиц, занимающих политические государ-

**Рисунок 8. Обучение государственных и муниципальных служащих в 2012–2019 годах**

**Figure 8. Training of state and municipal employees in 2012–2019**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Обучение по государственному заказу | – | 1062 | ↑3242 | ↓1200 | ↑1585 | ↓838 | ↑1220 | ↑2927 |
| Обучение по прямым обращениям государственных органов и прямым договорам | 445 | ↑4348 | ↑4626 | ↓1836 | ↓1325 | ↓751 | ↓312 | ↑2470 |

**ОБЩИЙ ИТОГ: 28187**

ственные и политические муниципальные должности Кыргызской Республики, на 2019 год» Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики в установленном порядке провела конкурсный отбор среди образовательных организаций для реализации государственного заказа. Право на проведение 164 курсов для 3 280 государственных и муниципальных служащих, а также лиц, занимающих политические государственные и муниципальные должности, получил Кыргызский национальный университет им. Ж. Баласагына во всех регионах республики, кроме Иссык-Кульской области. Конкурс на проведение 22 курсов для 440 государственных и муниципальных служащих, а также лиц, занимающих политические государственные и политические муниципальные должности Иссык-Кульской области, выиграл Иссык-Кульский государственный университет им. К. Тыныстанова.

В целях эффективной реализации Государственного заказа Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики проработала и утвердила согласованные с Государственной кадровой службой Кыргызской Республики и с исполнителями планы-графики курсов обучения, а также конкурс для привлекаемых преподавателей в целях качественного обучения на основе разработанных квалификационных требований. В период реализации Государственного заказа на 2019 год Академией государственного управления при Президенте Кыргызской Республики постоянно проводился мониторинг процесса обучения служащих обозначенными высшими учебными заведениями согласно утвержденным планам-графикам.

Для разработки учебных модулей в рамках Государственного заказа Академией государственного управления при Президенте Кыргызской Республики разработано техническое задание с учетом современных требований для дистанционной формы обучения. По итогам проведенного конкурса был заключен договор с Кыргызско-Германским институтом прикладной информатики, в соответствии с которым разработаны два 72-часовых учебных модуля по теме «Цифровые технологии в системе государственного и муниципального управления Кыргызской Республики» для руководителей государственных органов, статс-секретарей и служащих, занимающих главные, старшие и младшие административные государственные и муниципальные должности. Также на основе готовых модулей разработаны четыре электронных модуля для дистанционной формы обучения служащих.

Перспективные задачи и направления деятельности Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики в сфере переподготовки и повышения квалификации на перспективу базируются на проведении необходимой подготовительной работы для эффективной реализации Указа Президента Кыргызской Республики от 8 января 2020 года об объявлении 2020 года Годом развития регионов, цифровизации страны и поддержки детей. Намечено продолжение формирования базы высококвалифицированных тренеров из числа преподавателей, экспертов, управленцев-практиков, активного внедрения современных методов обучения государственных и муниципальных служащих, в том числе дистанционных форм обучения.

Разрабатываемая в настоящее время Программа совершенствования системы обучения в сфере государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики на 2021–2025 годы (далее — новая Программа) коррелирует с Законом «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», Национальной стратегией развития Кыргызской Республики на период до 2040 года, программами Правительства Кыргызской Республики и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. Новая Программа распространяется на лиц:

- занимающих государственные и муниципальные административные должности;
- занимающих должности глав местных государственных администраций;
- занимающих должности глав айыл окмоту, мэров городов;
- состоящих в Национальном резерве кадров.

Также новая Программа может быть распространена на депутатов местных кенешей.

Целью новой Программы является повышение результативности системы обучения, обеспечивающей качество профессионального развития слушателей и отвечающей современным требованиям эффективного государственного и муниципального управления.

Задачами новой Программы являются:

- совершенствование системы управления обучением;
- принятие новых и внесение изменений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие систему обучения;
- укрепление механизмов адекватного ресурсного обеспечения;
- внедрение новых инновационных форм обучения;
- дальнейшее укрепление институциональных возможностей системы обучения.

В новой Программе изложены новые подходы к совершенствованию системы обучения, которые предусматривают внедрение инновационных форм обучения:

- широкое использование смешанных форм обучения, когда дистанционная форма обучения будет охватывать теоретическую часть курсов (до 60 % от общего количества часов) и интегрирована с автоматизированной информационной системой учета служащих;
- внедрение обучения на рабочем месте — наставничество, стажировка и самостоятельное обучение;
- проведение курсов переподготовки на платной основе для лиц, не являющихся государственными /

муниципальными служащими, а также лиц, занимающих государственные / муниципальные должности, но желающих перейти на другую должность.

Реализация обозначенных подходов по совершенствованию системы обучения должна основываться на следующих принципах:

1) обеспеченность высококвалифицированным кадровым потенциалом и современной материально-технической базой системы обучения;

2) регулярность обучения;

3) обязательность обучения для служебного продвижения и перемещения государственных и муниципальных служащих;

4) соответствие программ обучения квалификационным требованиям, предъявляемым к группам должностей;

5) обеспеченность высококвалифицированным педагогическим и тренерским потенциалом, развитой учебно-методической базой, в том числе полноценной базой электронных курсов для дистанционной формы обучения;

6) формирование опережающего характера обучения на основе соответствия профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих современным требованиям государственного и муниципального управления;

7) широкое использование отечественного и зарубежного опыта обучения государственных и муниципальных служащих, новых образовательных методик и технологий.

Несмотря на достигнутые результаты и прилагаемые усилия, направленные на формирование и совершенствование действующей системы обучения служащих, эффективность обучения пока не отвечает необходимым требованиям и недостаточно учитывает потребности и ожидания государственной и муниципальной службы, слабо ориентирована на профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих.

Данная проблема также обусловлена следующими серьезными недостатками государственного аппарата:

- отсутствием научно обоснованной, целенаправленной государственной кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы по эффективному формированию, профессиональному развитию и рациональному использованию потенциала государственных служащих;
- сохраняющимся в государственных органах и органах МСУ высоким уровнем коррупции, протекционизма, регионализма и других негативных явлений;
- низким уровнем компетентности, профессионализма и освоения государственными служащими современных достижений научно-технического прогресса;
- невысоким качеством подготовки кадров в вузах, не способствующим пополнению государственной службы квалифицированными специалистами, а также не отвечающим насущным потребностям государственной службы уровнем обучения государственных служащих;
- существующий Национальный резерв кадров в силу его малочисленности и недостаточной эффективности механизмов привлечения резервистов на государственную и муниципальную службу, к сожалению, не в полной мере отвечает своим первоначальным целям.

В данной ситуации возникает необходимость в ближайшей перспективе кардинально перестроить систему профессионального развития государственных служащих (переподготовка, повышение квалификации), привести ее в соответствие с потребностями государственной службы. Необходимо сформировать эффективную и устойчивую систему их профессионального развития, которая будет основываться на следующих принципах:

- направление на обучение на основе конкурсного отбора;
- системное и углубленное целевое обучение;
- современные учебно-методические материалы, ориентированные на целевую группу, приближенные к практике, и интерактивность.

В связи с этим Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики направила на рассмотрение руководства страны перспективную Программу обучения лидеров — государственных и муниципальных управленцев нового поколения, которая подразумевает организацию и проведение специализированных курсов профессиональной переподготовки управленцев с полным или частичным отрывом от работы. Слушатели программы будут отбираться по результатам ежегодного национального конкурса на основе соответствующих квалификационных требований для высшего управленческого звена.

По итогам успешного освоения программы обучения служащие будут обладать такими управленческими компетенциями, как инициативность; системное управление; управление изменениями; стратегическое мышление; лидерство; сотрудничество и взаимодействие; управление деятельностью; принятие решений; анализ, разработка и оценка государственной политики; тайм-менеджмент. На выходе программы получим управленцев, обладающих необходимыми компетенциями для обеспечения качественного решения поставленных задач, умеющих разрабатывать и реализовывать политику, а также анализировать и оценивать последствия.

**Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство**

Говоря об информационных технологиях государственного управления, следует понимать, что прежде всего речь идет об информатизации всех управленческих процессов в органах государственной власти

всех уровней, об информатизации межведомственных взаимоотношений, о создании компьютерных систем, способных поддерживать все функции взаимодействия этих органов с населением и предпринимательскими структурами [Ожукеева, Эргешов, 2012].

Упрощая взаимодействие с государственными органами и доступ к информации для населения, интернет-технологии способствуют большей открытости и прозрачности. Облегчается также доступ к разнообразным сведениям: законопроектам, материалам заседаний в комитетах и документам по бюджету [Ожукеева, Эргешов, 2012]. Граждане могут лучше следить за действиями своих выборных представителей, создавать группы влияния и высказывать свои мнения в режиме реального времени. В конечном итоге люди должны иметь возможность настроить портал государственных служб согласно собственным потребностям, добавляя, обновляя и удаляя ссылки на конкретные службы.

Вопросы информационного обеспечения государственного и муниципального управления занимают особое место в системе управления, поскольку любое поспешное или неверное управленческое решение, принимаемое при недостатке информации, особенно в нештатных, экстремальных ситуациях, может привести к нежелательным последствиям [Шадыбеков, Третьяков, Мурзаев, Капарова, 2015. С. 134–139]. Цифровая трансформация страны не будет окончена без цифровизации всего государства. В основу данного процесса должны лечь такие принципы, как «государство — это платформа», «цифровые по умолчанию», «цифровые от начала до конца», ориентированность цифровых услуг на мобильные устройства [Основы государственного… 2017].

Кыргызская Республика уже достигла определенных успехов в цифровизации избирательной системы, интеграции и взаимодействии государственных органов посредством единой системы «Түндүк»; отдельные услуги государственных органов переведены в цифровой формат и доступны через Интернет посредством единого Портала электронных услуг. Не теряя заданного темпа, государственные органы должны проектировать клиентоориентированные цифровые услуги. Необходимо прививать культуру реализации стратегий и принятия решений, основанных на использовании данных. Правительство должно стать платформой, которая будет дальше стимулировать участие граждан и частного сектора в повышении качества государственных услуг. Следует постоянно выверять необходимые действия по защите фундаментальных государственных интересов и интересов граждан, обеспечивая достаточный уровень кибербезопасности и защиты персональных данных граждан.

Для успешной разработки и реализации Концепции цифровой трансформации необходимы эффективные механизмы планирования и системы управления [Основы государственного… 2017]. По каждой из задач цифровой повестки следует закрепить соответствующие ответственные органы власти и создать центры компетенций из представителей государственной власти с привлечением бизнеса, гражданского сектора и партнеров по развитию[8].

К приоритетным направлениям и целевым заданиям Стратегии по внедрению электронного управления в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014—2017 годы относились:

- *электронные услуги*: ускорить предоставление качественных, доступных и удобных в использовании интерактивных электронных услуг в целях удовлетворения жизненно важных потребностей граждан и бизнес-сообщества;
- *ИТ/ИКТ-архитектура*: сформировать общегосударственную систему электронного управления с едиными инфраструктурными, платформенными и программными сервисами;
- *нормативная правовая база*: модернизировать нормативную правовую базу, обеспечивающую реализацию и защиту конституционных прав граждан при внедрении ИКТ в государственное управление и местное самоуправление;
- *финансовая и экономическая эффективность*: обеспечить значительную экономию финансовых средств и оптимизацию инвестиций, вкладываемых в реализацию ИТ/ИКТ-проектов в государственном управлении и местном самоуправлении, и повышение на этой основе экономической эффективности государственных ИС и ресурсов;
- *кадровый потенциал и цифровая грамотность*: способствовать значительному повышению кадрового потенциала государственных и муниципальных служащих на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления, а также росту информированности населения об электронных услугах;
- *открытость и участие граждан*: значительно повысить уровень открытости и подотчетности органов государственной власти и местного самоуправления за счет реального расширения возможностей граждан получать информацию и участвовать в процедурах выработки решений через ИКТ, включая проведение общественных консультаций в сети Интернет;
- *управление и координация*: обеспечить целенаправленную реализацию Стратегии через создание эффективных институтов и механизмов управления и межведомственной координации [Шадыбеков, Третьяков, Мурзаев, Капарова, 2015. С. 176–181].

По каждому приоритетному направлению сформулированы стратегические мероприятия, составляющие основу Плана действий реализации Стратегии. План действий включает 21 стратегическое мероприятие [Основы государственного… 2017].

Создание электронного правительства (далее — ЭП) в Кыргызской Республике — это одна из приоритетных задач правительства, так как отсутствие еди-

8 http://ict.gov.kg/index.php?r=site%2Fsanarip&cid=27

ной электронной информационной базы данных усложняет координирование работы государственных органов, не говоря о том, какие сложности вызывает у населения доступ к информации при получении государственных услуг. Учитывая отдаленность, труднодоступность высокогорных районов, отсутствие автодорог, создание ЭП решает достаточно большой объем проблем экономического, политического и социального характера, позволяет добиться кардинального улучшения основных показателей работы государственного аппарата в соответствии с потребностями и ожиданиями населения. Актуальность внедрения электронного правительства связана с такими аспектами, как повышение эффективности и оперативности предоставления государственных услуг обществу и бизнесу, предоставление государственных услуг в электронной форме, оперативное предоставление информации, нужной для населения, дистанционная оплата налогов и пошлин, дистанционное и оперативное открытие и дальнейшее ведение бизнеса:

- обеспечение подотчетности (прозрачности) как в государственной иерархии, так и перед обществом. Информационные системы (далее — ИС) аккумулируют данные, которые могут быть интересны обществу, тем самым осуществляется прозрачность и снижается риск коррупции;
- качество решений (эффективный менеджмент);
- любые решения основываются на информации. ИС собирают, обрабатывают, предоставляют громадные массивы данных за считанные секунды качественно, без искажения;
- сокращение финансовых расходов и содержания государственных органов, повышение качества управления человеческими ресурсами [Шадыбеков, Третьяков, Мурзаев, Капарова, 2015. С. 72–78].

Автоматизация ведет к сокращению человеко-часов, что, в свою очередь, приводит к сокращению государственного аппарата, бюрократии, а это — к сокращению финансовых расходов, при этом информационные системы позволяют видеть, насколько эффективно работает тот или иной чиновник [Ожукеева, Эргешов, 2012].

В Кыргызской Республике достаточно много электронных средств массовой информации, однако сохраняющаяся сложная ситуация с получением частотного диапазона для вещания и финансовые сложности влияют на уровень разнообразия средств массовой информации и охват национальной аудитории. Также проблемой продолжает оставаться доступ граждан к правительственной (государственной) информации.

Законодательная нормативная база, несмотря на ее достаточно большой объем, требует доработки в части нормативного регулирования вопросов развития электронной коммерции, электронного документооборота (цифровой подписи), информационной безопасности, а также гармонизации в контексте формирования общего информационного пространства в регионе [Шадыбеков, Третьяков, Мурзаев, Капарова, 2015. С. 87–91].

В то же время наработан уникальный опыт в формировании политики развития информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) «всем миром»: в стране с 2004 года ежегодно (а иногда и дважды в год) проводится национальная ИКТ-конференция, на которой обсуждаются и формируются планы действий государства на каждый последующий год.

Однако в настоящее время не все запланированные проекты и ожидаемые результаты достигнуты. Основными причинами данной ситуации являются:

- недостаточное финансирование проектов электронного правительства;
- нехватка кадровых ресурсов и неразвитая телекоммуникационная инфраструктура;
- отсутствие единой инфраструктуры межведомственного обмена данными;
- отсутствие специально приспособленных государственных дата-центров для хранения данных (современные госархивы).

По имеющейся информации, в настоящее время Правительство Кыргызской Республики рассматривает различные проекты стратегий развития ИКТ до 2020 года (или 2025 года).

По уровню развития э-правительства, согласно данным Глобального обзора ООН по э-правительству за 2018 год, Кыргызстан занял 91-е место из 193 государств — членов ООН и имеет высокий уровень EGDI: 0,5835, индекс онлайн-услуг (OSI) составляет 0,6458 и имеет положительную динамику (**рисунок 9**)[9].

Приверженность страны использованию ИКТ для решения вопросов эффективности государственного администрирования была подтверждена принятием в конце 2018 года Концепции цифровой трансформации «Санарип Кыргызстан» («Цифровой Кыргыз-

9 https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf

**Рисунок 9. Топ-10 развивающихся стран без выхода к морю по развитию электронного правительства**
**Figure 9. Top 10 Landlocked Developing Countries for e-Government Development**

| | РЕГИОН | СУБРЕГИОН | OSI | HCI | ИТИ | ИРЭП | Уровень EDGI | Место в 2018г |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| КЫРГЫЗСТАН | Азия | Средняя Азия | 0,6458 | 0,7628 | 0,3418 | 0,5835 | Высокий | 91 |

стан»), когда началась масштабная работа по цифровой трансформации деятельности государственных органов. Так, на сегодняшний день предоставляются около 60 государственных услуг и сервисов в электронном формате и до конца года планируется их увеличение. Запущен государственный портал электронных услуг, разработана государственная система электронных платежей (E-pay), позволяющая производить онлайн-оплату электронных услуг.

Полномасштабно запущена система электронного межведомственного взаимодействия «Түндүк», к которой уже подключено более 60 государственных органов, а количество транзакций уже составило более пяти миллионов. Запущена и расширяется система E-Kyzmat, обеспечивающая наличие единой базы данных о государственных и гражданских служащих, а также оперативность обработки данных, актуальность, полноту и достоверность при принятии управленческих решений, к которой уже подключены 56 центральных аппаратов государственных органов. В общем, к системе подключены 256 организаций, включая территориальные и подведомственные подразделения, оцифрованы данные более 11 000 служащих. На базе данной системы уже началось внедрение государственной системы электронного документооборота.

Ранее в Кыргызской Республике прошла национальная кампания по биометрической регистрации населения, в результате которой регистрацию прошли 3 369 361 гражданин Кыргызской Республики. Полученные данные были использованы в ходе проведенных выборных процессов всех уровней вплоть до президентских. Также был реализован проект по выдаче паспортов нового образца eID с возможностью использовать электронную аутентификацию и подпись. На сегодняшний день уже изготовлено и выдано около 1,4 млн паспортов нового образца. Паспорта формата eID используются гражданами для получения целого спектра электронных государственных услуг в электронном формате. В рамках мероприятий по внедрению цифровой инфраструктуры в деятельности судебных и правоохранительных органов с 1 января 2019 года были запущены беспрецедентно масштабные автоматизированные информационные системы «Единый реестр преступлений и проступков» (ЕРПП), где к настоящему моменту зарегистрировано около 100 000 материалов, а также «Единый реестр нарушений» (ЕРН) — около 350 000 материалов. В целом указанные проекты положительно влияют на усиление работы надзорных органов, влекут сокращение времени рассмотрения уголовных дел, упрощение процедур следственных действий, сокращение сокрытий уголовных дел, а также позволяют усилить контроль за деятельностью следственных органов, открытостью и прозрачностью для заявителей[10].

***Развитие цифрового государства.*** Реализация инициатив в сфере построения цифрового государства будет обеспечена через реализацию следующих задач.

*Цифровой парламент.* Цифровизация внутренних процедур и регламентов Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и местных кенешей и реализация цифровых платформ для онлайн-обсуждений законопроектов, публичных слушаний в онлайн-среде. Реализация платформ для онлайн-взаимодействия депутатов с избирателями в целях стимулирования электронного участия граждан и бизнеса в решении актуальных вопросов.

*Цифровизация государственных и муниципальных услуг для граждан и бизнеса.* При построении государственных и муниципальных информационных систем будут соблюдены следующие основные принципы предоставления цифровых государственных услуг:

- цифровые, по умолчанию;
- платформонезависимость и ориентация на мобильные устройства;
- проектирование услуг, ориентированных на пользователя;
- цифровые от начала до конца;
- правительство и муниципалитет как платформа.

Цифровизация услуг и сервисов, ориентированных на пользователя, будут обеспечены через интеграцию и взаимодействие различных государственных органов и органов местного самоуправления. Цифровизация услуг и сервисов также будет предполагать изменение систем государственного и муниципального управления.

*Цифровое правосудие и правопорядок.* Обеспечение верховенства права и снижение уровня коррупции в системе правопорядка и правосудия будет реализовано через внедрение цифровых инструментов взаимодействия правоохранительных органов и судебной ветви власти с гражданами и бизнес-структурами, полную автоматизацию внутренних процессов и процедур, постоянное совершенствование цифровых навыков судей, прокуроров, сотрудников правоохранительных органов.

Внедрение цифровых инструментов, в том числе обеспечение целостности судебных документов при помощи криптографических протоколов, в обеспечении правопорядка и обеспечении правосудия также потребует законодательного закрепления цифровых доказательств.

*Открытость и подотчетность государственных органов.* Открытое и ответственное управление позволит значительно повысить уровень подотчетности органов государственной власти и местного самоуправления за счет реального расширения возможностей граждан получать информацию и участвовать в процессах управления через ИКТ, включая процедуры проведения общественных консультаций и принятия решений[11].

10 http://donors.kg/images/docs/development_forum_2019

11 http://ict.gov.kg/index.php?r=site%2Fsanarip&cid=27

На сегодняшний день Кыргызская Республика стала одной из первых стран в Центральной Азии, которая присоединилась к инициативе «Открытое правительство». Согласно последнему исследованию Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, по развитию электронного правительства Кыргызстан в 2017 году поднялся на 91-е место из 193 стран ООН[12].

Система электронного межведомственного взаимодействия «Түндүк» в Кыргызской Республике основана на одной из наилучших международных практик — эстонской системе межведомственного взаимодействия X-Road. Государственное предприятие Центр электронного взаимодействия «Түндүк» как оператор полноценно развернул Систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) на платформе X-Road. На текущий момент собственные СМЭВ на X-Road построены в Эстонии и Финляндии[13]. Основной целью системы «Түндүк» является модернизация государственного управления за счет обеспечения оперативного получения данных, необходимых для оказания государственных услуг и выполнения государственных и муниципальных функций органами исполнительной власти и местного самоуправления, минимизации затрат на поиск, обработку и отправку информации в электронной форме. Внедрение системы электронного взаимодействия «Түндүк» позволит бюджету Кыргызской Республики ежегодно экономить до 300 млн долл.

В настоящее время к Системе межведомственного электронного взаимодействия «Түндүк» физически подключены 14 государственных органов, еще пять будут обмениваться через нее данными. В 2018–2019 годах населению оказывалось 189 государственных услуг, из них 22 предоставлялись в электронном формате. В 68 государственных органах провели оптико-волоконные линии связи.

Стремясь содействовать цифровой трансформации на территории страны, Правительство Кыргызской Республики выразило заинтересованность в участии в региональной программе Всемирного банка DCASA. Проект «Digital CASA — Кыргызская Республика» является частью региональной интеграционной программы Digital CASA, к которой Кыргызстан присоединился одной из первых стран. Целью программы является интеграция не имеющих выхода к морю государств Центральной Азии и отдельных стран Южной Азии в региональную и глобальную цифровую экономику, чтобы помочь им в получении цифровых дивидендов[14].

В целом картина развития информационного общества и электронного правительства в Республике представляется довольно смешанной. Успех этого процесса во многом будет зависеть от эффективности государственного управления, инвестиционной привлекательности отрасли ИКТ, а также эффективности решения ключевых проблем развития сферы связи и информатизации.

*Направления дальнейшего развития систем электронного правительства.* Проект «Digital CASA — Кыргызская Республика» включает четыре основных компонента:

1. Региональную инфраструктуру цифровой связанности: содействие развитию более доступных по цене высококачественных услуг доступа в Интернет для граждан, бизнеса и государства посредством стимулирования развития частной сетевой инфраструктуры и предоставления услуг на региональном и национальном уровне.

2. Региональные центры обработки данных, цифровые платформы и интеллектуальные решения: создание совместной инфраструктуры (на основе облачных технологий) центров обработки данных и платформ в целях обеспечения граждан более качественными государственными услугами со стороны государства и частного сектора.

3. Создание благоприятных условий для цифровой экономики: совершенствование нормативно-правовой базы, касающейся цифровой экономики, по всему региону, в том числе в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), разработка политики и стратегий цифрового развития, цифровое лидерство и стратегические коммуникации.

4. Управление проектом для обеспечения эффективной деятельности и достижения результатов.

В рамках проекта будет проложено 600 км волоконно-оптической линии связи для обеспечения не менее 60 % населения Кыргызстана доступом к сети Интернет, а также 400 км оптико-волокна регионального значения для стран Центральной Азии и некоторых стран Южной Азии. По направлению развития цифровых платформ ожидается реализация широкой линейки смарт-решений, оцифровка данных, проект «Открытые данные», создание портала государственных услуг.

**Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений**

Эффективность, результативность, транспарентность власти является показателем жизнеспособности государственного управления. В связи с этим среди наиболее важных вопросов, стоящих перед органами власти в республике, является задача завоевания доверия населения, повышение авторитета и социального статуса в современном кыргызстанском обществе. Во всем мире гражданское общество является важной движущей силой политики — предлагает представителям государственных органов свежие идеи и работает с ними над решением общих проблем, а также становится рупором, доносящим истинные

12 https://kaktus.media/doc

13 https://internetpolicy.kg/2018/05/02/

14 http://www.donors.kg/ru/4234-proekt-digital-casa-kyrgyzskaya-respublika

нужды граждан. Помимо этого, гражданское общество играет важную роль в жизни местных сообществ и общества в целом, поддерживая различные формы взаимопомощи и самопомощи, стимулируя социальное, культурное и экономическое развитие, предлагая инициативы по развитию качественного образования и здравоохранения, продвигая гендерное равенство и ответственное природопользование, а также решая другие вопросы.

Условием возникновения доверия населения властным структурам выступают:

1) надежность органов государственной власти в глазах населения;

2) понимание гражданами значимости функций властных структур для жизни общества;

3) общность целей, ценностей и интересов сторон;

4) определенная степень открытости, прозрачности намерений.

Фактор наличия большого количества неправительственных организаций (НПО) в той или иной республике рассматривается международным сообществом как признак демократизации и развития одного из ключевых институтов гражданского общества. Несмотря на внушительное количество, лишь треть из них (около 6000) функционирует на практике[15].

После обретения независимости граждане Кыргызстана активно включились в процесс построения независимого государства, гражданское общество и неправительственные организации развивались и формировались очень активно и энергично как по количеству, так и по направлениям деятельности. В 2019 году насчитывалось примерно 32 тыс. НПО[16].

Процесс развития условно можно разделить на несколько этапов. Первый этап (1991–1994 годы) характеризуется бурным ростом численности НПО, многие из которых функционировали «от гранта до гранта», не имели своей долгосрочной стратегической программной деятельности и были нацелены в основном на решение грантовых проектов. Большинство НПО в этот период были финансово неустойчивы и испытывали высокую зависимость от политики международных доноров[17].

Второй период (1995–2004 годы) характеризуется как количественными, так и качественными изменениями НПО. Отличительной чертой является развитие гражданских инициатив с использованием принципов совместного участия, установления партнерских отношений внутри сектора, объединения НПО, имеющих общие уставные цели (женские, правозащитные, экологические и др.). Происходит формирование равноправных партнерских отношений неправительственных организаций с международными организациями, снижается зависимость НПО от их политики. Повышается численность сельских НПО. Сильные организации формулируют свои стратегические цели и программы, которые в ряде случаев могут решать самостоятельно. В число основных сетевых организаций входят: Коалиция «За демократию и гражданское общество», Ассоциация центров поддержки гражданского общества, Сеть правозащитных организаций, Ассоциация кризисных центров и Ассоциация юристов Кыргызстана.

Третий период развития НПО (2005—2011 годы) характеризуется наличием сильных НПО, которые не только успешно выполняют свою проектную деятельность, оказывают влияние на различные области жизни общества, но и умеют лоббировать общественные и политические интересы на государственном уровне[18].

С конца 90-х годов организации гражданского общества пытались работать согласованно в различных подсекторах и создали формальные альянсы, такие как Форум женских НПО. Участие граждан в процессе принятия решений формально регулируется законами, а также неформальной практикой, которая формировалась на протяжении последних десятилетий и в то же время привела к напряженным отношениям между правительством и гражданским обществом. Официальное признание гражданского общества в качестве ключевого участника процесса принятия решений и политического процесса началось в начале 2000-х годов как ответ на ухудшающуюся ситуацию с правами и свободами человека, которая в конечном итоге привела к первой революции и свержению президента Аскара Акаева в 2005 году. Через пять лет в свержении президента Курманбека Бакиева страна во многом снова опиралась на гражданское общество [Public Administration… 2013].

Еще одним способом формального участия граждан и организаций гражданского общества в процессе принятия государственных решений было создание консультативных механизмов либо с помощью административных процедур, кодифицированных в нормативных актах, либо с помощью специальных консультативных советов на уровне агитации. Первый консультативный совет был включен в закон «Регламент парламента», в котором говорилось, что законодательный орган может проводить слушания; однако закон также не сделал это обязательной деятельностью, в которой четко не указано, когда и как должны проводиться публичные слушания. Были также случаи, когда правительство организовывало специальные консультативные процессы по конкретным вопросам, таким как благосостояние уязвимых групп населения. Например, в 2003 году правительство начало регулярные консультации с Обществом социальной защиты населения — активной неправительственной организацией, защищающей интересы

15 http://slovo.kg/?p=106904

16 https://kloop.kg/blog/2019/04/24

17 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf

18 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf

пенсионеров. Аналогичным образом с начала 2000-х годов правительство иногда проводило слушания по бюджету, в основном на уровне местных органов власти и при поддержке международных агентств по оказанию помощи [Public Administration… 2013].

Закон о доступе к информации, контролируемой государственными органами, был принят в 2006 году, и он требует от государственных служащих предоставлять информацию, запрошенную общественностью. Сотрудничество между гражданским обществом и правительственными организациями находится на стадии развития. Имеются и проблемные зоны, существует недоверие к НПО со стороны государственных служащих, обе стороны обвиняют друг друга в непрофессионализме и отсутствии прозрачности. Общественные организации считают, что в законе нет механизмов принуждения к наказанию государственных органов за непредоставление информации.

В 2008 году указом Президента «в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан при выработке основных направлений внутренней и внешней политики государства, а также осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления»[19] была создана Общественная палата, однако она, как и ранее созданный Совет по демократической безопасности, просуществовала недолго.

Формальные каналы участия граждан в принятии правительственных решений долгое время существовали в таких законах, как «О правительстве Кыргызской Республики», «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» и др. Тем не менее эти каналы в основном не использовались и оставались лишь на бумаге: формулировка гласила, что государственные органы могут обращаться за советом к гражданам и комментировать законопроекты, подготовленные правительством. Этот добровольный для правительственных органов вариант проведения консультаций с гражданами и гражданским обществом фактически не работал, и участие граждан носило формальный характер. В ранней версии закона «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» предусматривалось, что предложения граждан должны приниматься во внимание при составлении плана законодательной деятельности, но правительство фактически не выполнило это положение. Только летом 2009 года через изменения в законе «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» были определены процедуры участия граждан в принятии правительственных решений. Будь то парламент или правительство, разрабатывающее законы, или правительственные органы, готовящие свои решения, затрагивающие более широкое общество, все соответствующие государственные организации уполномочены уведомлять граждан о предстоящих решениях и вовлекать их в процесс консультаций посредством общественных слушаний [Public Administration… 2013].

Некоторые более систематические усилия по институционализации участия гражданского общества в системе управления были предприняты после второй революции 2010 года, когда сначала были созданы Советы по общественному наблюдению (общественные наблюдательные советы) при пилотных министерствах, а затем во всех правительственных учреждениях и принят Указ Президента Кыргызской Республики. К лету 2011 года 41 правительственное учреждение имело Общественные наблюдательные советы, в состав которых входило более 300 человек[20]. Целью Общественных наблюдательных советов является повышение прозрачности государственных органов и обеспечение эффективного взаимодействия граждан с государственными органами. В эти советы входят представители гражданского общества, ученых, неправительственных организаций, деловых ассоциаций и экспертного сообщества [Kurki, 2013], при этом самовыдвижение со стороны граждан также возможно.

Требования подотчетности развивают навыки и традиции совместного принятия решений, взаимной ответственности, уважения к противоположному мнению, терпимости к разнообразию, кооперации и партнерства в широком смысле. Все это ведет в конечном счете к социальной стабильности и гармоничному развитию общества, создавая условия для экономического роста и комплексного устойчивого развития. Кыргызская Республика предприняла большие усилия по внедрению элементов подотчетности в систему управления: развивается парламентская форма управления, созданы основные демократические и правовые институты, совершенствуется выборная система, практикуется вовлечение граждан в процесс принятия решений, особенно на местном уровне, гарантируются основные права и свободы граждан. Усиление подотчетности актуально для Кыргызской Республики прежде всего с точки зрения построения системы, включающей граждан и ключевые институты власти, способствующей выработке единого понимания и неукоснительного исполнения обязательств общественного договора между государством и гражданами [Kurki, 2013].

Советы по общественному наблюдению — это консультативные и наблюдательные органы, в основные задачи которых входит мониторинг деятельности исполнительных органов; содействие участию общественности в принятии правительственных решений; помощь государственным органам в принятии обоснованных стратегических решений; оценка качества государственных услуг. Инструменты, доступные Советам общественного наблюдения для достижения этих целей, включают организацию общественных

19 http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4785?cl=ru-ru

20 http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205299

слушаний, создание временных и постоянных групп, приглашение руководства соответствующего министерства на заседания совета и информирование общественности и средств массовой информации в случае необоснованного отклонения рекомендаций совета государственным органом. Однако эффективность советов общественного наблюдения сомнительна, поскольку решения совета имеют форму рекомендаций и не являются обязательными для министерств. Тем не менее наличие такого инструмента влияния на формирование политики является для граждан серьезным показателем открытости правительства и имеет огромный потенциал для укрепления демократии в Кыргызстане.

Характерным признаком деятельности неправительственных организаций является тот факт, что они в большей массе получают финансовую поддержку от иностранных доноров и имеют ограниченный потенциал для увеличения доходов внутри страны. Существует два типа налогов, которые НКО обязаны платить: социальный и отчисления в пенсионный фонд для всех работников; подоходный налог[21] [Предпринимательская деятельность… 2012. С. 6, 11–12]. По некоторым видам деятельности разрешается упрощенное налогообложение на основе патентов.

Основные международные организации и доноры, такие как ПРООН, Фонд Сороса, Национальный демократический институт (NDI), ЮСАИД, Глобальный экологический фонд и др., пришли в Кыргызстан со своим мандатом и своими приоритетами. Поэтому развитие сектора НПО, как и его финансирование, во многом зависело от тех сфер, которые поддерживаются тем или иным донором. Вопрос гармонизации донорской помощи стоит на повестке дня в течение последних пяти лет, но до сих пор окончательно не разрешен. По оценкам независимых экспертов, около 40 % финансирования НПО направляется на правозащитную тематику, около 25 % — на охрану здоровья, 20 % — на образование. Оставшаяся часть финансирования (5 %) связана с гендерными вопросами, защитой экологии и проведением социологических исследований[22].

Если иностранные доноры прекратят свою финансовую поддержку, как это сделали в Казахстане, сомнительно, что активность гражданского общества в Кыргызстане будет устойчивой. Это предположение подтверждается Индексом устойчивости неправительственных организаций USAID: по шкале от 1 до 7 (где 1 указывает на очень высокий уровень развития, а 7 — на низкий уровень) показатель Кыргызстана составлял 4,1 [Kurki, 2013.].

На сцену выходят новые игроки — неформальные гражданские лидеры, использующие новые необычные форматы взаимодействия и имеющие большее влияние на сообщество. Профессиональные и бизнес-ассоциации поднимают вопросы, стоящие перед ключевыми секторами, однако большинство программ развития гражданского общества обходит их своим вниманием. Предстоит еще многое сделать, чтобы нарастить потенциал неправительственных организаций и наладить более тесное внутрисекторальное взаимодействие, реализовать потенциал филантропии как нового источника ресурсов для поддержки развития гражданского общества[23].

При формировании положительного отношения к органам государственной власти, в частности доверия населения им, очень важную роль играют СМИ, которые можно рассматривать как фактор, влияющий на поддержание определенного статуса отдельных лиц и органов власти.

По данным Национального статистического комитета, уровень доверия населения к правительству снизился. В последнее время подвергается критике деятельность государственных органов и качество их взаимоотношений с общественностью. Высказываются мнения о том, что государственные органы во главе с правительством стали более закрытыми. Представители медиапространства отмечают слабую работу правительства в доведении до населения информации, налаживании коммуникаций с обществом и слабую реакцию на происходящие в стране события.

Специалисты отмечают, что такая медлительность в работе государственных органов — одно из обстоятельств, снижающих доверие к правительству и власти. Индекс доверия выводится на основании проведения опроса среди населения согласно Приложению 1, где граждане оценивают работу государственных органов и органов местного самоуправления (**рисунок 10**). Согласно информации Нацстаткома Кыргызской Республики[24], по итогам опроса индекс доверия населения к государственным органам составил 30,5 балла в первом полугодии 2020 года, что показывает незначительный рост доверия населения по сравнению с аналогичными периодами предыдущих трех лет (2017, 2018, 2019). Однако по сравнению с аналогичным периодом 2016 года наблюдается значительное снижение данного индикатора на 11 баллов. По итогам первой половины 2020 года индекс личного доверия граждан к государству составил 38,5 балла, что свидетельствует о небольшом росте по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 1,3, однако по сравнению аналогичным периодом 2016 годом он повысился на 8,5 балла.

Личное представление об уровне коррупции в го-

21 Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций в Кыргызской Республике. Бишкек. 2012. С. 6, 11–12.

22 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf

23 http://slovo.kg/?p=106904

24 http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/

сударственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления за рассматриваемый пятилетний период (2016–2020 годы) достигло самого высокого уровня в 2017 году, составив 15,2 балла. В первом полугодии 2020 и 2018 годов данный индикатор был практически идентичен — 14,4 и 14,5 соответственно. В первом полугодии 2019 года показатель незначительно снизился и составил 13,9, в то время как в первом полугодии 2016 года — 8,5. Сопоставив показатели первого полугодия 2020 года и аналогичного периода 2016 года, можно констатировать, что показатель вырос за пять лет на 5,9 балла.

Опрошенные кыргызстанцы больше всего не доверяют Таможенной службе — ее считают наиболее коррумпированным госорганом. Среди ведомств, которые получили невысокие баллы по доверию населения — государственные службы исполнения наказания, по борьбе с экономическими преступлениями, министерства внутренних дел, здравоохранения, экономики. Больше всего граждане доверяют местным администрациям, Госагентству по делам молодежи, физкультуре и спорту, МЧС и Министерству культуры, информации и туризма[25].

Прямой и косвенный вклад гражданского сектора в национальную экономику, в решение социальных проблем, в укрепление правосознания граждан также неоспорим. Национальная стратегия устойчивого развития — 2040 уделяет внимание развитию гражданского общества, государство станет максимально использовать его потенциал для достижения целей развития на основе партнерства, будет проводить государственную политику по развитию гражданского общества посредством обеспечения защиты прав и свобод граждан, создания условий для совместных действий государства, бизнеса, гражданского общества в целях повышения качества жизни населения и устойчивого развития страны, широкого участия гражданского общества в процессах принятия решений на национальном и местном уровнях. Поддержка инициативы граждан направлена на предоставление обществу востребованных услуг, продвижение общественно полезных идей и проектов через механизмы государственного социального заказа[26].

В основном НПО делятся на две обширные категории. Первый вид — это организации политико-институционального типа, которые ратуют за реформы, демократизацию, открытость, прозрачность работы государственных органов и т.д. В основном такие организации представлены центральным уровнем в Бишкеке и очень политизированы. Эти организации включены в процессы экспертизы на различных уровнях, являются авторами различных отчетов по международным конвенциям и документам. Второй вид — организации практического действия на местном уровне, в основном сельские и региональные НПО. Данные НПО не ставят для себя прямых задач институциональных изменений, цели данных организаций направлены на решение социально-экономических проблем сообщества или определенной социальной группы[27].

Сегодня НПО Кыргызстана играют в стране важную роль, они формируют ответственное гражданское общество, активно участвуют в политической жизни общества, оказывают широкий спектр социальных услуг. НПО, оказывающие социальные услуги, помощь незащищенным группам, решающие проблемы эко-

**Рисунок 10. Индекс доверия населения**

**Figure 10. Index of population confidence**

25 https://rus.azattyk.org/a/29885607.html

26 http://slovo.kg/?p=106904

27 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf

логии, защищающие права и интересы граждан и др., пользуются авторитетом как среди населения, так и среди органов власти.

**Выводы**

С распадом Советского Союза в Кыргызстане наряду с государственным управлением и государственной службой кардинально реформирована экономическая система. Курс на рыночное доминирование с резким внедрением рыночных принципов и институтов сопровождался серьезными последствиями для всей экономики страны, что включало в себя катастрофическое падение производства, галопирующую инфляцию, резкий рост бедности и преступности.

При этом Кыргызстан стал примером открытой малой экономики, последовательно проводя стратегические меры для утверждения новых рыночных институтов. Были осуществлены и продолжают осуществляться последовательные реформы, направленные на развитие политической системы, системы государственного управления и государственной службы, на вовлечение граждан в решение вопросов актуальной повестки и выработку стратегического видения развития Кыргызстана.

В стране идет совершенствование законодательных основ и организационных механизмов участия гражданского общества в процессе принятия решений, в том числе с использованием информационных технологий, в частности, в рамках членства КР в партнерстве «Открытое правительство» и в работе общественных советов при госорганах. Внедряются также механизмы привлечения организаций гражданского общества в качестве поставщиков государственных и муниципальных услуг, включая расширение практики применения государственного социального заказа[28].

28 http://slovo.kg/?p=106904

**Литература**

*Абдразакова А.М., Супатаева Н.Т., Насыров А.Т.* Управление персоналом. Бишкек, 2018.

*Абдыраманова Ч.Ш.* Некоторые вопросы оценки потребностей в обучении государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике. *Наука, техника и образование. Электронный журнал. Раздел Политология*. 2019. № 3 (26).

Европейская хартия местного самоуправления // Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1993.

*Жолдошбеков М.М.* Правовая культура общества как фактор исполнения законов. *Вестник Кыргызской Государственной юридической академии*. 2004. № 2. С. 119–121.

Кыргыз Республикасынын мамлекеттик жана муниципалдык башкаруу системасы / Под общей редакцией канд. филос. наук, проф. Акматалиева А.А. Бишкек, 2019.

*Ожукеева Т.О., Эргешов А.К.* Государственная политика в изменяющемся мире. Бишкек, 2012.

Основы государственного и муниципального управления Кыргызской Республики / Под общей редакцией канд. экон. наук, доц. Насырова А.Т. Бишкек, 2017.

Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций в Кыргызской Республике. Бишкек, 2012.

Сборник нормативно-правовых актов по местному самоуправлению // Республиканский семинар-совещание с главами органов местного самоуправления Кыргызской Республики (15–16 января 2002 года). Бишкек, 2002.

*Шадыбеков К.Б., Третьяков А.А., Мурзаев С.К., Капарова А.А.* Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике. Теория и практика. Бишкек, 2015.

*Эсенбаев А.Э.* Основы местного самоуправления в Кыргызской Республике. Бишкек, 2013.

**References**

*Abdrazakova A. M., Supataeva N. T., Nasyrov A. T.* Personnel Management. Bishkek. 2018. In Russian

*Abdyramanova Ch. Sh.* Some issues of needs assessment in the capacity building of public and municipal servants in the Kyrgyz Republic. *Nauka, tekhnika i obrazovaniye*. E-magazine. Political Science Section. 2019. No. 3 (26). In Russian

European Charter of Local Self-Government. Local government reforms in Western Europe. Moscow. 1993. In Russian

*Zholdoshbekov M. M.* Legal culture of society as a factor in the execution of laws. *Vestnik Kyrgyzskoy Gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*. 2004. No. 2. P. 119–121. In Russian

The system of state and municipal government of the Kyrgyz Republic. Edited by Akmatalieva A. A. Bishkek. 2019. In Kyrgyz

*Ozhukeeva T. O., Ergeshov A. K.* State policy in a changing world. Bishkek. 2012. In Russian

Fundamentals of State and Municipal Administration of the Kyrgyz Republic. Edited by Nasyrov A. T. Bishkek. 2017. In Russian

Entrepreneurial activity of non-profit organizations in the Kyrgyz Republic. Bishkek. 2012. In Russian

Collection of normative legal acts on local self-government. Republican seminar-meeting with heads of local self-government bodies of the Kyrgyz Republic (January 15–16, 2002). Bishkek. 2002. In Kyrgyz

*Shadybekov K. B., Tretyakov A. A., Murzaev S. K., Kaparova A. A.* Optimization of the system for the provision of state and municipal services in the Kyrgyz Republic. Theory and practice. Bishkek. 2015. In Russian

*Esenbaev A. E.* Basics of local self-government in the Kyrgyz Republic. Bishkek. 2013. In Russian

Научно-политический журнал

# Государственная служба

## надежный навигатор в информационном пространстве управления

**В 2021 году в каждом номере:**

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

## Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через **«Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы»** (подписной индекс издания: **И29898**), а также через **АО «Почта России»** (подписной индекс издания: **ПП659**).

**На сайте** «Объединенного каталога «Пресса России»» **www.pressa-rf.ru** можно оформить подписку на 2022 год на печатную версию журнала по подписному индексу **29898**, а также подписаться через интернет-магазин **«Пресса по подписке»: https://www.akc.ru**

**Журнал выходит 1 раз в 2 месяца.**
Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации

## Ваши проблемы – наша проблематика

**Ф.СП-1**

**Федеральное управление почтовой связи РФ**

**АБОНЕМЕНТ** на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

на 2021 год по месяцам

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | |

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

**ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА**

ПВ | место | литер

на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

| Стоимость | подписки | _____ руб. _____ коп. | Количество комплектов |
|---|---|---|---|
| | пере-адресовки | _____ _____ коп. | |

на 2021 год по месяцам

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | |

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

**Вы можете также подписаться на журнал в следующих агентствах:**

- ООО «УРАЛ-ПРЕСС» http://www.ural-press.ru/
- ООО «Деловая пресса» http://delpress.ru/
- Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU http://elibrary.ru/

# Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

## 1. Редакционные требования к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современного развития государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: **политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.**

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания;
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения;
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход;
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем принимаемых статей в среднем 40 тысяч знаков (от 25 тысяч до 60 тысяч знаков). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел – 1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ – 1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. P. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц. Библиография состоит из двух частей: обычного списка и его дубликата на английском языке (что является требованием для журналов, входящих в международные индексы цитирования). Список источников должен включать не менее 20 наименований, из которых 12–14 – русскоязычные, 6–8 – зарубежные.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpeg, в высоком качестве. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию и предоставляться отдельным файлом в формате pdf. В случае, если авторы не предоставят иллюстративный материал к статье в соответствии с требованиями редакции, редакция вправе самостоятельно принять решение о замене или сокращении такого материала.

Плата с аспирантов за публикацию статей не взимается.

## 2. Порядок представления статей

Автор представляет в редакцию:

- **рекомендацию** публикации статьи в журнале (на имя заместителя главного редактора Корниловой Лидии Леонидовны) с полными сведениями об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень (если есть), должность и место работы; указывается название статьи, предлагаемой к публикации, и обосновывается ее научно-практическая значимость. Отмечается область (отрасль) научного исследования; шифр научной специальности; предполагаемый срок защиты. Рекомендацию подписывает заведующий кафедрой или руководитель иного научного подразделения (для сторонних организаций документ заверяется печатью);
- **печатный вариант статьи**, подписанный автором и завизированный научным руководителем или научным консультантом;
- **вариант статьи в электронном виде** в формате .doc или .rtf;
- **сведения об авторе и статье** (одним отдельным файлом в электронном виде):

а) **аннотацию** с кратким изложением содержания статьи **на русском и английском языках** (300 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы – обсуждение/результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) – исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) – влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).

б) **Ключевые слова** и словосочетания (не более пяти) **на русском и английском языках**;

в) **заголовок статьи, имя и фамилия автора** (-ов) **на русском и английском языках**;

г) **сведения об авторе** (соавторе) – Ф.И.О. (полностью), должность, место работы или учебы (организации); контактная информация (полный почтовый адрес каждого автора, адрес электронной почты, контактный телефон);

- сведения о научном руководителе или консультанте (Ф.И.О., должность, место работы).

## 3. Порядок публикации статей

Тексты всех статей проверяются системой «Антиплагиат».

Статьи, оформленные по указанным выше рекомендациям, рецензируются специалистами РАНХиГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Редакция сообщает автору результат экспертной оценки. При положительном экспертном заключении определяется очередность публикации.

Переписка с автором ведется по электронной почте.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую правку и необходимые сокращения. На стадии редакционной обработки статей принимаются авторские уточнения и дополнения в пределах 300 знаков.

После устранения недостатков (в течение одной-двух недель) статья может быть опубликована с сохранением очередности публикации в соответствии с датой ее первичной регистрации.

Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

Журнал «Государственная служба» выходит шесть раз в год: в феврале, апреле, июне, сентябре, октябре, декабре.

**Адрес редакции:**
**mgs@migsu.ru**
**119571, Москва,**
**проспект Вернадского, 82.**
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,**
**редакция журнала «Государственная служба»**
**Тел. (499) 956-98-32,**
**Сайт: http://pa-journal.igsu.ru**

## «Территория смыслов» для молодежи

В подмосковном Солнечногорске состоялся очередной Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов». В этом году форум в третий раз проходит на площадке образовательного центра президентской платформы «Россия – страна возможностей» – Мастерской управления «Сенеж».

Из-за ограничений в связи с распространением коронавирусной инфекции форум проводился в двух форматах: одновременное проведение равнозначных и взаимодополняющих друг друга мероприятий в офлайне и онлайне. Смешанный формат помог привлечь больше участников из разных регионов России, интересных экспертов и спикеров. Форум принял пять смен: «Голос поколения», «Россия — страна возможностей», «Работать в России», «Политика: новые вызовы» и «Служение Отечеству». В работе форума приняли участие 5 тысяч человек: каждую смену 350 из них находились на площадке форума, еще 650 присоединялись к работе форума онлайн через платформу «Россия — страна возможностей». Участники молодежного форума «Территория смыслов» получили гранты на общую сумму около 40 млн рублей.

Две смены – «Голос поколения» и «Работать в России» – стали новшеством этого года. К участию в первой были приглашены государственные и муниципальные служащие, отвечающие за реализацию государственной молодежной политики, сотрудники вузов и лучшие участники всех модулей программы «Голос поколения», объединенные идеей формирования кадрового резерва государственной молодежной политики. Как «Работать в России» рассказали молодые специалисты государственных компаний и корпораций, студенты профильных кафедр крупнейших инновационных компаний России, стартаперы и отраслевые предприниматели. Задачей определена интеграция их сообществ в экосистему молодежной политики.

Площадку смены «Политика: новые вызовы» посетили лидеры фракций Государственной Думы Российской Федерации. Сергей Неверов, Владимир Жириновский и Геннадий Зюганов обсудили с молодежью темы развития России, совершенствования законодательства и предстоящие выборы в Государственную Думу.

*По материалам: http://duma.gov.ru/news/52086/*
*http://rapsinews.ru/incident_news/20210812/307289686.html*
*https://www.alt.ranepa.ru/pressroom/news/otkrita_registratsiya_na_vserossiyskiy_molodezhniy_obra_5909.html*

*Фото: https://www.ixbt.com/live/market/v-solnechnogorske-proshel-vserossiyskiy-molodezhnyy-obrazovatelnyy-forum-territoriya-smyslov.html*

20708378

# Государственная служба

**ЖУРНАЛ ПОЛУЧАЮТ**

- АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ
- АППАРАТ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ РФ
- АППАРАТЫ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ
- СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ
- ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ
- ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РФ
- ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РФ
- СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РФ
- ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РФ
- АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ
- МИНИСТЕРСТВА РФ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ АГЕНТСТВА
- ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ