ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

На службе государству

ПЧЕЛИНЦЕВ С.В., ИСАЕВА Н.М.
ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕНЕЖНОГО СОДЕРЖАНИЯ И СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Ритм экономики

МАРГОЛИН А.М., СПИЦЫНА Т.А.
ЭФФЕКТИВНАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА – ЗАЛОГ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В странах постсоветского пространства

СЕННИКОВА И., ДУБИНСКА Э.
ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. ЛАТВИЙСКАЯ РЕСПУБЛИКА

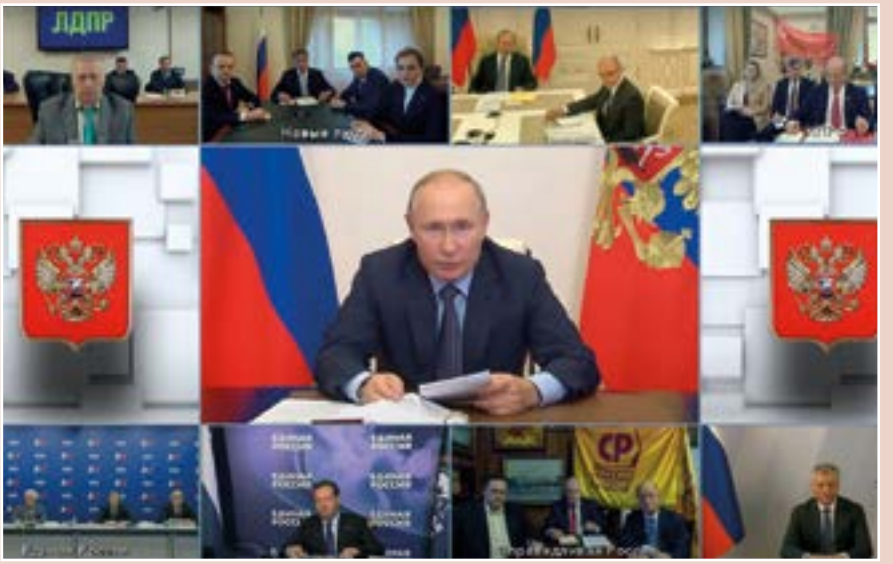
ТОМ / VOL. 23 № 5

СЕНТЯБРЬ–ОКТЯБРЬ 2021

17, 18 и 19 сентября 2021 года состоялись выборы в Государственную Думу Российской Федерации VIII созыва.

1	КПРФ
2	ЗЕЛЕНЫЕ
3	ЛДПР
4	НОВЫЕ ЛЮДИ
5	ЕДИНАЯ РОССИЯ
6	СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ - ЗА ПРАВДУ
7	ЯБЛОКО
8	ПАРТИЯ РОСТА
9	РПСС
10	КОММУНИСТЫ РОССИИ
11	ГРАЖДАНСКАЯ ПЛАТФОРМА
12	ЗЕЛЕНАЯ АЛЬТЕРНАТИВА
13	РОДИНА
14	ПАРТИЯ ПЕНСИОНЕРОВ

Список партий, участвовавших в выборах (в соответствии с их номерами в избирательном бюллетене, полученными в ходе жеребьевки).



25 сентября Президент России Владимир Путин провел встречу с лидерами политических партий, которые по итогам выборов прошли в Госдуму VIII созыва. Заседание прошло в режиме видео-конференц-связи.

Выступление главы Центризбиркома Э. Памфиловой на итоговом заседании ЦИК 24 сентября 2021 года.

На заседании Центризбиркома 24 сентября 2021 были утверждены окончательные итоги выборов депутатов Госдумы восьмого созыва. Члены ЦИК в присутствии представителей участвовавших в предвыборной гонке партий подписали итоговый протокол, а затем и сводную таблицу с результатами голосования. «Эти документы объективно отражают все результаты прошедших 17, 18 и 19 сентября выборов», – заявила глава комиссии Элла Памфилова. Она поблагодарила как избирателей, так и членов избиркомов всех уровней, которые обеспечивали голосование.

Итоговая явка на выборах в Госдуму составила 51,72 %.

В нижнюю палату прошли пять партий, комиссия распределила 450 мандатов между всеми победителями.

По словам Э. Памфиловой, серьезных нарушений в ходе голосования не выявлено, явка оказалась выше, чем на прошлых думских выборах, новшества этой избирательной кампании ЦИК намерен развивать и совершенствовать.

Согласно протоколу и сводной таблице, в Государственную Думу восьмого созыва по спискам прошли пять партий. Мандаты распределились следующим образом:

На итоговом заседании ЦИК

государственная служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

PUBLIC administration

ТОМ 23 № 5

[133] СЕНТЯБРЬ–ОКТЯБРЬ 2021

VOL. 23 No. 5

[133] SEPTEMBER–OCTOBER 2021

На службе государству

ПЧЕЛИНЦЕВ С.В., ИСАЕВА Н.М.
ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕНЕЖНОГО СОДЕРЖАНИЯ И СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Ритм экономики

МАРГОЛИН А.М., СПИЦЫНА Т.А.
ЭФФЕКТИВНАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА – ЗАЛОГ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В странах постсоветского пространства

СЕННИКОВА И., ДУБИНСКА Э.
ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. ЛАТВИЙСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Serving the state

PCHELINTSEV S.V., ISAEVA N.M.
OPTIMIZING MONETARY COMPENSATION AND SOCIAL GUARANTEES FOR CIVIL SERVANTS

Rhythm of the economy

MARGOLIN A.M., SPITSYNA T.A.
EFFECTIVE INVESTMENT POLICY AS A KEY TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY

In post-Soviet countries

SENNIKOVA I., DUBINSKA E.
EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF LATVIA

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:
29.10.2021 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
ПОНОМАРЕВА Карина Александровна – доктор юридических наук, председатель комитета по бюджету и налогам Омского регионального отделения «Опоры России», Омск, Россия
ТАТУНЦ Светлана Ахундовна – доктор социологических наук, профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия
ШАМАХОВ Владимир Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса, Санкт-Петербург, Россия

PUBLIC administration
[GOSUDARSTVENNAYA SLUZHBA]

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

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

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

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

Design, artwork, layout:
M.L. Uranova

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

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

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

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

ISSN 2070-8378

EDITORIAL COUNCIL

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

EDITORIAL BOARD

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

Deputy Editor-in-Chief
Lidia L. KORNILOVA – Head of Production and Cultural Policy Division, Head of the news group of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

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

СОДЕРЖАНИЕ

НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВУ

Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. Оптимизация денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих 6

ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Травин Д.Г. О некоторых вопросах региональной политики 26

Разумов А.Н., Сафонов М.С. Государственная политика и курортное дело 31

РИТМ ЭКОНОМИКИ

Марголин А.М., Спицына Т.А. Эффективная инвестиционная политика – залог устойчивого развития российской экономики 37

ЦИФРОВАЯ ЭПОХА

Понкин И.В. Концепт цифрового государства: понятие, природа, структура и онтология 47

Левин Л.Л. Актуальные проблемы регулирования оборота криптовалют в Российской Федерации 53

Винокуров И.В. Цифровая экономика в Российской Федерации. Проблемы и перспективы развития 60

СОЦИУМ

Комлева В.В., Шевелева Ю.Р. Нидерландская школа социального управления переходом к устойчивому развитию: теоретико-методологические взгляды 67

Молчанова О.И. Управление социальным взаимодействием в медиапространстве 75

КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Сладкова Н.М., Воскресенская О.А. Стандартизация и цифровизация кадровых процессов в органах государственной власти с учетом принципа клиентоцентричности 80

Каплунович И.Я., Каплунович С.М. Технология «ключевого слова» как инструмент управления персоналом 92

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Сенникова И., Дубинска Э. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Латвийская Республика 99

CONTENTS

SERVING THE STATE

Pchelintsev S.V., Isaeva N.M. Optimizing monetary compensation and social guarantees for civil servants 6

GOOD GOVERNANCE

Travin D.G. On some regional policy issues 26

Razumov A.N., Safonov M.S. Public policy and resort industry 31

RHYTHM OF THE ECONOMY

Margolin A.M., Spitsyna T.A. Effective investment policy as a key to sustainable development of the Russian economy 37

DIGITAL ERA

Ponkin I.V. The concept of the digital state: definition, nature, structure, and ontology 47

Levin L.L. Current issues of regulating the cryptocurrency turnover in the Russian Federation. 53

Vinokurov I.V. Digital economy in the Russian Federation. Problems and development prospects 60

SOCIETY

Komleva V.V., Sheveleva Yu.R. The Dutch school of thought on social management for transitioning towards sustainable development: theoretical and methodological views 67

Molchanova O.I. Managing social interaction in the media space 75

PERSONNEL TECHNOLOGIES

Sladkova N.M., Voskresenskaya O.A. Standardization and digitalization of personnel processes in public authorities considering the principle of customer-centricity 80

Kaplunovich I.Ya., Kaplunovich S.M. Implementation of rational transactions in HR management (ready answer or correct question?) 92

In POST-SOVIET COUNTRIES

Sennikova I., Dubinska E. Evolution of public administration in post-Soviet countries. The Republic of Latvia 99

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-6-25

Оптимизация денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих

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

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

Аннотация: В статье анализируются предложения законопроекта Правительства Российской Федерации, направленного на оптимизацию структуры денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих и призванного воплотить положения основных направлений развития государственной гражданской службы, обозначенных Указом Президента. Рассмотрен спектр факторов, оказывающих влияние на формирование размера денежного содержания государственных служащих, а также ряд обстоятельств, таких как, например, специфика государственной службы, которые необходимо учитывать при проведении оптимизации денежного содержания государственных служащих. Авторы приводят обширную зарубежную практику определения денежного содержания государственных служащих, ряд положений которой считают возможным применить и в российской практике. Отмечено, что продуманная социальная поддержка государственных служащих служит формированию высокопрофессионального корпуса управленцев, способного эффективно воплощать политику государства, а также способствует повышению престижа государственной службы.

Ключевые слова: законопроект, государственные гражданские служащие, денежное содержание, социальные гарантии, должностной оклад

Статья поступила в редакцию 27 сентября 2021 года.

Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. Оптимизация денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих. *Государственная служба.* 2021. № 5. С. 6–25.

OPTIMIZING MONETARY COMPENSATION AND SOCIAL GUARANTEES FOR CIVIL SERVANTS

SERGEY VLADIMIROVICH PCHELINTSEV, **Doctor of Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Actual State Advisor of the Russian Federation of the 1st class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**

NATALIA MIKHAILOVNA ISAEVA, **Candidate of Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Actual State Counselor of the Russian Federation, 3rd class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**

Abstract: The article analyzes the proposals of the draft law of the Government of the Russian Federation aimed at optimizing the structure of monetary compensation and social guarantees for civil servants. This law should embody the provisions and the main directions for the development of the civil service designated by the Presidential Decree. The authors consider the range of grounds influencing the formation and optimization of the amount of monetary compensation for civil servants, as well as some other circumstances such as, for example, the specifics of civil service. The authors cite an extensive foreign practice of determining the monetary compensation for civil servants and believe that some of them can be applied in Russian practice as well. It is noted that well-organized social support for civil servants increases the number of highly professional managers who can effectively pursue state policy and increase the prestige of the civil service.

Keywords: draft law, state civil servants, monetary compensation, social guarantees, salary

The article was received on September 27, 2021.

Pchelintsev S.V., Isaeva N.M. Optimizing monetary compensation and social guarantees for civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 5. P. 6–25.

Введение

18 ноября 2021 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 1256257-7 «О внесении изменений в статьи 50 и 51 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"» (далее – законопроект Правительства Российской Федерации). Необходимость анализа перспективных направлений оптимизации структуры денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, в пояснительной записке к законопроекту отмечено, что он подготовлен в целях создания условий для увеличения должностного оклада в структуре денежного содержания во исполнение подпункта «в» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» (далее – Указ) и пункта 9 плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы, утвержденного во исполнение названного Указа распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р (далее – План).

Во-вторых, по результатам аналитических мероприятий, запланированных Экспертно-аналитическим центром государственного управления и государственной службы РАНХиГС на 2021 год, и с учетом продолжающегося процесса подготовки и обобщения предложений по развитию государственной гражданской службы прежде всего актуальным является принятие оперативного участия в подготовке перспективных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации и подготовки управленческих кадров, включая вопросы денежного вознаграждения гражданских служащих.

В данном контексте представляется важным обратить внимание на необходимость реализации пока еще не осуществленных положений Указа и Плана. Так, подпунктом «в» пункта 2 Указа в качестве одной из ключевых мер предусмотрено *обеспечить в рамках осуществления мероприятий по совершенствованию системы оплаты труда гражданских служащих оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих (без снижения его уровня) путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада и соответствующее увеличение размера пенсии за выслугу лет.*

Анализ ряда соображений, высказанных как в ходе заседаний Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров и рабочей группы при Комиссии, так и представителями экспертного сообщества, диктует необходимость предварительно учитывать следующие обстоятельства.

Специфика государственной службы и гарантии государственным служащим

Одним из приоритетных представляется вопрос о соотношении предполагаемой новой системы мер социальной поддержки государственных гражданских служащих (включая условия их денежного, пенсионного и медицинского обеспечения) с объемом существующего реального ограничения прав и свобод государственных служащих (который по объективным причинам не уменьшается, а имеет вполне определенную тенденцию к некоторому увеличению). Необходимость учета данного обстоятельства при решении вопроса об уточнении компенсационного механизма вполне очевидна и подтверждается, в числе других факторов, международной практикой.

Еще в 80–90-х годах прошлого столетия Европейский Суд по правам человека в целом ряде своих решений (по делам «Глазенапп против Германии», «Козик против Германии», «Фогт против Германии» и др.) сформулировал принципиальные правовые позиции по поводу урегулирования в национальном законодательстве необходимого баланса мер социальной поддержки государственных служащих и вводимых в отношении них ограничений исходя из необходимости соблюдения принципа законности на государственной службе [Пчелинцев, 2010. С. 26–28]. Они состоят в следующем:

а) несмотря на то, что требования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод распространяются на всех граждан, возможны отдельные исключения для государственных служащих, поскольку государство вправе требовать от государственных служащих лояльности в отношении конституционных принципов, на которых основывается государство (и требование лояльности для государственных служащих носит более строгий характер, чем для простых граждан);

б) долг лояльности распространяется на всех государственных служащих вне зависимости от должностных и функциональных различий и предполагает отказ от принадлежности к объединениям, которые власти считают враждебными Конституции;

в) поскольку государственная служба является «оплотом демократии, способной защитить себя», любое активное участие государственного служащего в деятельности политической партии с антиконституционными целями является несовместимым с исполнением государственным служащим своего долга;

г) государство вправе требовать от государственных служащих отказаться от активной и демон-

стративной поддержки экстремистской политической партии либо оставить государственную службу [Стандарты…, 2002. С. 406];

д) в то же время возможность ограничения отдельных прав государственных служащих не означает, что во внеслужебных (других) отношениях они находятся вне сферы действия и защиты Европейской конвенции [Де Сальвиа, 2004. С. 93-94].

В последующем Европейский Суд по правам человека в решениях от 2 сентября 1998 года по делу «Ахмед против Соединенного королевства» и от 20 мая 1999 года по делу «Реквени против Венгрии» сделал вывод о том, что ограничение со стороны государства свободы государственных служащих выражать свое мнение нельзя признать чрезмерным, а государственные служащие должны регламентировать свое поведение в соответствии с установленными национальным законодательством ограничениями. Вмешательство государства в таких случаях преследует легитимную цель защиты прав других лиц на эффективную политическую демократию [Стандарты…, 2002. С. 391-392]. В совпадающем мнении по делу «Ахмед против Соединенного королевства» судья Ж. Де Мейер отметил, что население имеет право рассчитывать на объективность, беспристрастность и политическую нейтральность гражданских служащих, а потому обеспечение лояльности гражданских служащих, осуществляющих публичные функции, в демократическом обществе не только легитимно, но и необходимо [Дженис, Кэй, Брэдли, 1997. С. 246-250].

Таким образом, несмотря на то, что предусмотренные Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод гарантии (включая предусмотренные статьями 10 и 11 Конвенции право на свободу выражения мнения и на свободу собраний и объединений) в целом распространяются и на государственных служащих, государство может вводить для них в силу их особого статуса специальные ограничения. Это обусловлено тем, что демократическое государство вправе требовать от государственных служащих лояльности в отношении конституционных принципов, на которых основывается государство.

Тем самым подчеркивается важная роль в демократическом обществе государственной службы (публичной администрации), представители которой наделены специфическими правами и обязанностями, в связи с чем могут подвергаться соответствующим ограничениям и контролю в части законности исполнения ими своих обязанностей. Именно в целях более четкой регламентации деятельности государственных служащих была принята рекомендация Комитета Министров Совета Европы R(2000)6 «О статусе служащих органов публичной власти в Европе», в которой предусматривалась возможность нормативного определения совмещения реализации прав и осуществления публичных обязанностей государственными служащими на основе принципа верховенства права и лояльности к демократическим институтам, включая возможность ограничения на законном основании их отдельных прав и свобод [Стандарты…, 2002. С. 410].

В Российской Федерации гражданин, реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду (часть 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации) путем поступления на государственную службу, добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы, и, следовательно, требует соблюдения в правовом регулировании государственной службы баланса законных интересов, связанных с ее организацией и эффективным функционированием, и необходимости защиты прав и свобод лиц, находящихся на государственной службе.

Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы[1].

Специальные нормы, которые регулируют служебные отношения лиц, замещающих должности государственной службы, могут отличаться от норм, регламентирующих отношения, возникающие в процессе реализации права на свободное распоряжение своими способностями к труду в иных формах (в частности, путем заключения трудового договора), что не может рассматриваться как нарушение принципа равенства, закрепленного в статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, который не препятствует законодателю при осуществлении специального правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности кате-

1 См., например: определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 472-О-О и от 19 января 2011 года № 48-О-О.

гориям, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям[2].

Такие различия, обусловленные специфическими (квалификационными) требованиями, связанными с определенной работой, согласно пункту 2 статьи 1 Конвенции МОТ № 111 1958 года относительно дискриминации в области труда и занятий, не считаются дискриминацией.

Следовательно, как неоднократно высказывался Конституционный Суд Российской Федерации, в силу статей 1 (часть 1), 7 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 4), 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации само по себе установление для государственных служащих запретов, обусловленных прохождением государственной службы, допустимо, если оно согласуется с основными целями правового регулирования государственной службы в Российской Федерации как социальном правовом государстве, отвечает законным интересам, связанным с ее организацией и эффективным функционированием, и не выходит за рамки возможных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в конституционно значимых целях.

Сравнительное исследование практики Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации позволяет сделать ряд выводов достаточно обобщенного характера, которые, по нашему мнению, имеют существенное значение для выявления основных тенденций ее влияния на российское законодательство в сфере государственной службы. К основным из таких выводов относятся следующие:

– в условиях правовой глобализации и международной интеграции наблюдается процесс формирования совпадающих национальных приоритетов, к которым, в частности, относится констатация необходимости эффективного функционирования государственной службы в интересах укрепления демократического правового государства и соблюдения прав и свобод граждан;

– анализ практики Европейского Суда по правам человека свидетельствует о том, что принципы верховенства права и лояльности должностных лиц к демократическим ценностям на основе соблюдения требований законов и связанных со служебными обязанностями должностных лиц этических норм и высоких моральных принципов вызывает необходимость ограничения национальным законодательством отдельных прав и свобод государственных служащих. В этой связи государственные служащие должны регламентировать свое поведение в соответствии с установленными национальным законодательством ограничениями. Вмешательство государства в таких случаях преследует легитимную цель защиты прав других лиц на эффективную политическую демократию;

– именно по вышеназванным основаниям система социальных гарантий на гражданской службе, включая достойное денежное содержание и пенсионное обеспечение, должна надлежащим образом учитывать (компенсировать) введенные национальным законодательством ограничения отдельных прав и свобод государственных служащих.

Указанные обстоятельства должны безусловно учитываться при подготовке мер, направленных на реализацию подпункта «в» пункта 2 Указа и пункта 9 Плана, с тем чтобы не допустить снижения уровня социальной защиты государственных служащих и сохранить должный баланс мер по ограничению их прав и свобод с соответствующим компенсационным механизмом. Примечательно, что предлагаемый законопроектом Правительства Российской Федерации подход, направленный на изменение уровня регулирования нормативов формирования фонда оплаты труда гражданских служащих, установленных статьей 51 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), как предполагается, не снизит уровень социальных гарантий гражданских служащих. Напротив, исключение этих нормативов из Федерального закона и регламентация их в Указе Президента Российской Федерации, определяющем порядок формирования и использования фонда оплаты труда, направлено на увеличение доли должностного оклада с одновременным установлением особенностей оплаты труда гражданских служащих различных федеральных государственных органов.

Следует также отметить, что вышерассмотренные правовые постулаты ранее уже нашли в определенной мере отражение в нормативно-правовых актах Российской Федерации.

Так, пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» представителю нанимателя было предоставлено право сохранять за лицами, замещавшими государственные должности федеральной государственной службы и переназначенными с их согласия в соответствии с пунктом 12 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» на должности федеральной государственной гражданской службы с меньшими должностными окладами в том же или другом федеральном государственном органе, должностные оклады, установленные им на дату вступления в силу Указа от 25 июля 2006 года № 763, на время их работы в но-

2 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года № 7-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 1998 года № 84-О, от 8 февраля 2001 года № 45-О, от 5 июля 2001 года № 134-О, от 3 октября 2002 года № 233-О и от 2 апреля 2009 года № 472-О-О.

вой должности в пределах установленного фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих соответствующего федерального государственного органа.

При этом было предусмотрено, что названным лицам сохраненные должностные оклады будут выплачиваться впредь до возникновения у них права на получение должностного оклада большего размера вследствие его увеличения (индексации) в установленном порядке либо назначения их на должность федеральной государственной гражданской службы с более высоким должностным окладом.

Однако при этом следует отметить, что данная норма была сформулирована не как гарантия, предоставляемая гражданскому служащему, а как право представителя нанимателя, что несколько нивелировало ее защитный уровень.

Следует также обратить внимание на то, что формулировка подпункта «в» пункта 2 Указа предусматривает в поручении Правительству Российской Федерации необходимость осуществить оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих без снижения его уровня.

Реализовать эту оптимизацию предписано путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада, что и предусматривается законопроектом Правительства Российской Федерации.

Дифференциация в оплате труда федеральных гражданских служащих

Исходя из вышеприведенных соображений и высказанных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, нуждаются в осторожном и взвешенном рассмотрении имеющиеся на данный момент предложения, в соответствии с которыми увеличение должностного оклада государственных служащих может повлечь уменьшение размера (объема) гарантированных законом иных выплат (включая, например, единовременную выплату при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальную помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих, премии за выполнение особо важных и сложных заданий), которые по своей сути представляют собой компенсации ограничений, введенных в период прохождения государственной службы[3].

При этом общий подход к совершенствованию системы оплаты труда гражданских служащих должен осуществляться с учетом того, что в последние годы в этой системе появилась дифференциация в оплате труда федеральных гражданских служащих в зависимости от того, в каком федеральном государственном органе проходит службу гражданский служащий.

Так, имеются существенные особенности в оплате труда федеральных гражданских служащих, введенные Указами Президента Российской Федерации от 11 августа 2012 года № 1100 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации», от 16 ноября 2012 года № 1548 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации» и от 28 октября 2014 года № 697 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих аппарата Счетной палаты Российской Федерации».

Для гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и аппарата Счетной палаты Российской Федерации размеры должностных окладов и размеры месячных окладов в соответствии с присвоенными классными чинами устанавливаются специфическим образом – через таблицу соотношения должностей федеральной государственной гражданской службы в соответствующем федеральном государственном органе и воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также таблицу соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы и воинских званий. Таким образом, установлено «приравнивание» должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих в трех указанных федеральных государственных органах к месячному окладу по соответствующей воинской должности и к месячному окладу по соответствующему воинскому званию, определяемым по таблицам соотношения. При этом как должностной оклад, так и оклад за классный чин гражданских служащих в этих федеральных государственных органах существенно увеличились.

Несколько иным образом порядок оплаты труда установлен для федеральных государственных гражданских служащих системы МИД России Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 442 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации».

Для этих служащих непосредственно названным Указом были установлены новые размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения, то есть способ установления размеров должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения не отличается от того, что использует-

3 См., например: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 14-П.

ся в Указе Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих». Отличие заключается в том, что вопросы оплаты труда для гражданских служащих системы МИД России регламентированы отдельным Указом Президента Российской Федерации.

При этом размеры должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной государственной гражданской службы также были существенно повышены в сравнении с должностными окладами гражданских служащих других министерств. Так, например, должностной оклад заместителя директора департамента в МИД России составляет 33 519 рублей, а должностной оклад по такой же должности в других министерствах составляет 9 393 рублей.

Таким образом, для гражданских служащих системы МИД России вопрос повышения должностных окладов также может считаться в целом решенным, а для гражданских служащих других министерств (с учетом принципа равных условий оплаты труда гражданских служащих, необходимости справедливости и системности этой оплаты) должностной оклад, как представляется, требуется существенно увеличить.

В данном контексте отмечаем, что последующая реализация законопроекта Правительства Российской Федерации (в случае его принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации) применительно к гражданским служащим федеральных государственных органов, оплата труда которых осуществляется в соответствии со специальными указами Президента Российской Федерации, не предусматривает изменения данного подхода.

В то же время нуждается в рассмотрении вопрос, связанный с тем, чтобы централизованное системное изменение других элементов оплаты труда гражданских служащих не вызвало определенный дисбаланс в сложившейся структуре оплаты труда, а также не повлекло уменьшение денежного содержания в целом. Принимая во внимание указанное обстоятельство, данный сегмент системы оплаты труда федеральных гражданских служащих в части надбавок и иных составляющих их денежного содержания целесообразно продолжать регулировать в особом порядке.

Дополнительное внимание следует уделить тому, чтобы обеспечить реформирование системы денежного содержания и социальных гарантий так называемым «пакетным образом», включая обязательно государственное пенсионное обеспечение и медицинское обеспечение (медицинское страхование).

В данном контексте необходимо принимать во внимание следующие обстоятельства:

– в соответствии с подпунктом «в» пункта 2 Указа оптимизация структуры денежного содержания гражданских служащих и развитие системы их социальных гарантий на гражданской службе непосредственно связано с повышением пенсий за выслугу лет гражданским служащим;

– в соответствии с частью 3 статьи 42 и частью 6^1 статьи 83 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Указом Президента Российской Федерации от 16 марта 2015 года № 136 утверждено Положение об особенностях организации оказания медицинской помощи лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной гражданской службы, и иным лицам. В частности, установлено, что медицинскими организациями, подведомственными Управлению делами Президента Российской Федерации, оказывается медицинская помощь: а) лицам, замещающим отдельные должности федеральной государственной гражданской службы, и иным лицам, указанным в абзацах втором-пятом подпункта 16 пункта 5 Положения об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 года № 1370, а также лицам, замещающим отдельные должности федеральной государственной гражданской службы, и иным лицам, указанным в абзаце шестом подпункта 16 пункта 5 Положения об Управлении делами Президента Российской Федерации, прикрепленным в установленном порядке к медицинским организациям. При этом финансовое обеспечение оказания медицинской помощи лицам, указанным в части 3 статьи 42 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и средств обязательного медицинского страхования.

Особенности оплаты труда государственных служащих, имеющих доступ к государственной тайне

Отдельного внимания заслуживают высказываемые в последнее время соображения о возможном существенном (по некоторым данным, в несколько раз, с 75 до 15 %) уменьшении размера ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) государственных служащих, допущенных к государственной тайне.

В связи с этим представляется необходимым обратить внимание на следующие обстоятельства.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, специфика государственной гражданской службы в Российской Федерации как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, предопределяет особый правовой статус государственных гражданских служащих, который включает обусловленные характером такой деятельности права и обязанности государственных гражданских служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной гражданской службой, а также предоставляемые им гарантии[4].

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, в то же время предусматривает, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (статья 29, часть 4); права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

В связи с изложенными обстоятельствами допуск к государственной тайне, как правило, осуществляется на относительно постоянной основе, оформляется на продолжительное время и предполагает доступ к сведениям, объем которых обусловливается необходимостью выполнения лицом должностных (функциональных) обязанностей[5].

Следует особо отметить, что пункт 8 части 1 статьи 37 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривает в качестве одного из специальных оснований расторжения служебного контракта с гражданским служащим по инициативе представителя нанимателя прекращение допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям. При этом расторжение служебного контракта производится в связи с объективной невозможностью выполнения гражданским служащим возложенных на него служебных обязанностей, вызванной прекращением действия одного из основных условий замещения соответствующей должности – допуска к сведениям, составляющим государственную тайну[6].

Важно отметить также, что в соответствии со статьей 4 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» в целях предоставления социальных гарантий всем без исключения гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе (а не только государственным гражданским служащим), Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 года № 573 утверждены Правила выплаты ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) граждан, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны.

Таким образом, выплата ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) государственных служащих, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, является одной из существенных мер, призванных компенсировать связанные с этим ограничения прав государственных служащих (включая, например, запрет на выезд за рубеж как в период прохождения государственной службы, так и в течение определенного времени после ее завершения).

Отсюда, на наш взгляд, следует вывод о нецелесообразности безусловной поддержки предложений о значительном уменьшении размера ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу государственных служащих, допущенных к государственной тайне. При этом даже в случае, если при увеличении должностного оклада гражданского служащего размер этой надбавки в абсолютном выражении сохранится, значение надбавки в процентном отношении к должностному окладу и ее доля в составе денежного содержания гражданского служащего не должны существенно понизиться в сравнении с нынешним уровнем.

Целевые показатели оценки эффективности и результативности: зарубежный опыт

Особого внимания заслуживает давно поднимаемый, но окончательно не решенный вопрос о введении так называемых целевых показателей для оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих как конкретных оценочных критериев, отражающих необходимый уровень исполнения государственными служащими служебного (должностного) регламента и позволяющих осуществлять оплату труда гражданских служащих в особом порядке (части 14–17 статьи 50 Федерального закона).

Как в данном контексте, так и с точки зрения совершенствования системы оплаты труда государ-

4 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2012 года № 31-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1275-О, от 29 мая 2014 года № 1002-О, от 23 июня 2016 года № 1205-О и др.

5 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2017 года № 32-П, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2018 года № 1403-О.

6 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 472-О-О.

ственных служащих в целом определенный интерес представляет обращение к зарубежному опыту, в том числе и в ретроспективном аспекте.

Полагаем, что заявляемые в большинстве стран декларации, свидетельствующие о стремлении увязать размер денежного содержания государственных служащих с конкретными результатами их деятельности, не всегда подкрепляются действенным правовым и организационным механизмом на практике. Это обусловлено тем, что на самом деле разработка такого механизма и его практическое использование для любой непроизводственной сферы являются задачами высокой категории сложности, не всегда достижимыми фактически. Возможно, поэтому (как показало ознакомление с условиями оплаты труда государственных служащих в других государствах) достаточно общей тенденцией является весьма скептическая оценка представителей государственной службы ряда государств как уровня оплаты своего труда, так и его взаимосвязи с показателями эффективности их деятельности.

Так, проведенный зарубежными экспертами (Н. Мэннинг, Н. Пэрисон) в начале XXI века анализ International Public Administration Reform[7] (в частности, на примере Австралии) на тот момент показал, что принципы оплаты труда по результатам скорее обсуждаются, чем реально применяются.

Авторы данного исследования имели возможность ознакомиться с практикой ряда иностранных государств в ходе ознакомительных поездок в 2002–2014 годах и с учетом личного восприятия полагают возможным представить отдельные соображения о зарубежном опыте в данной сфере общественных отношений, имеющем в определенной степени ретроспективный характер, однако, по нашему мнению, все же не утратившем своей актуальности. В частности, как следует из информации, полученной авторами в ходе ознакомления с зарубежным опытом, близкая к вышеотмеченной ситуация складывается в ряде стран Европейского союза, Юго-Восточной Азии и в Канаде.

Например, **в Испании**, с одной стороны, неизменно проявляется стремление на основе реализации в целом общеевропейского подхода обеспечить реформирование государственной службы в «увязке» с реформой государственного управления. Прежде всего это выражается в намерении реализовать принцип «управления по результатам» применительно к государственным органам, от чего будет зависеть и оценка государственной службы. Соответственно, большое значение в связи с этим придается проработке вопросов оплаты труда государственных служащих по результатам оценки качества исполнения ими служебных обязанностей.

Оценка эффективности работы лиц, замещающих высшие должности государственной службы, в Испании имеет весьма сложный характер. В целом уровень оплаты труда государственных служащих Испании представляется достойным, но недостаточно высоким по сравнению с иными сферами деятельности, не всегда позволяющим привлекать на государственную службу перспективных специалистов. В определенной степени этим объясняется наличие значительного количества вакансий в структурах, оказывающих услуги населению, с высоким уровнем служебной нагрузки государственных служащих и относительно невысоким денежным содержанием (прежде всего в почтовой службе, центрах занятости населения, органах социального обеспечения и др.).

Основная система оплаты труда базируется на таких критериях, как категория должности государственного служащего (ею определяется должностной оклад), присвоенный ему классный чин (им определяется соответствующая надбавка), а также несколько категорий надбавок: традиционно устанавливаемая надбавка в зависимости от уровня занимаемой должности – trenios (фиксированной суммы, составляющей, как правило, 25 % (и более) общей суммы денежного содержания, в связи с чем она имеет определяющий и постоянный характер), надбавка в зависимости от вида и характера трудовой деятельности и индивидуальная надбавка. Удельный вес должностного оклада в общей структуре денежного содержания составляет около 30–40 %.

По нашему мнению, отдельные аспекты реформирования оплаты труда в особом порядке (по результатам) на государственной службе в Испании заслуживают внимания, хотя в настоящее время в целом оплата труда напрямую все же зависит от занимаемой должности (независимо от корпуса). На практике предлагаемые подходы в оплате труда по результатам реализовывались в виде поощрения государственных служащих в форме выплаты вознаграждения (надбавки) за производительность, особую эффективность работы или примерное поведение на работе. В то же время выплата премии как таковой практикуется недостаточно часто.

Теоретически надбавка за производительность может выплачиваться во всех органах управления – центральных, автономных и местных. На самом деле такая практика имеет достаточно постоянный характер только в центральных органах управления. Применение поощрения за производительность и особую эффективность в работе ограничено, поскольку касается лишь отдельных секторов. Использование метода производительности для вознаграждения за достижение поставленных целей относится не ко всем государственным служащим, а в большей степени лишь к таким категориям, как работники социального обеспечения, управления государственными перевозками, полиции, преподаватели университетов.

7 http://www.gsdrc.org/docs/open/sd25.pdf

В начале каждого финансового года Министерством финансов принимается решение, которым устанавливается уровень производительности для каждого самостоятельного органа государственного управления (главным образом, связанные с оказанием услуг для населения агентствами). В течение года уровень производительности может корректироваться в соответствии с численностью сотрудников. Министерством финансов определяется общий размер средств, а также средств, предназначенных для выплаты надбавки за производительность труда, с приведением их в соответствие с количеством сотрудников и степенью реализации целей и задач, поставленных в каждой программе.

В рамках этих общих ассигнований на заработную плату департаментам и организациям предоставлена свобода в разработке и развитии своих собственных систем оплаты по эффективности и производительности труда. Каждым департаментом определяются критерии определения размеров индивидуальной надбавки за производительность труда.

Поэтому единые критерии эффективности на общенациональном уровне фактически отсутствуют. Различные департаменты и организации самостоятельно планируют и разрабатывают свои системы оплаты труда по производительности и эффективности. Существуют модели, основанные на оценке либо эффективности каждого работника, либо коллектива (подразделения).

В целом выплата за производительность имеет все же несколько формализованный характер и определяется не по оценке эффективности работы, а по бóльшему количеству отработанных часов и по субъективному усмотрению руководителей. Например, в большинстве случаев выплата за производительность связана с дополнительной работой (более продолжительное рабочее время, то есть свыше 37 часов в неделю), и это почти всегда фиксированная сумма, связанная с этим критерием. В то же время существуют разные размеры выплат за производительность в зависимости от рабочего времени на эквивалентных должностях в разных министерских департаментах.

В большинстве случаев система оплаты труда по результатам касается коллектива (подразделения), когда производительность используется для вознаграждения за особую эффективность работы. Основные характеристики для расчета надбавки за производительность предусматривают следующее:

а) вознаграждается любая особая эффективность в работе, дополнительная работа, а также проявление интереса и инициативы при исполнении служебных обязанностей;

б) общий размер выплат не может превышать определенный процент ассигнований на содержание персонала по каждой программе и в каждой организации;

в) размер назначаемой надбавки должен быть известен другим государственным служащим в каждом соответствующем департаменте и организации, а также представителям профсоюзов.

В то же время не предполагается внедрения стандартизированной системы оценки эффективности. Каждый департамент (ведомство) несет ответственность за разработку своей собственной системы на основе широкой самостоятельности в установлении критериев для каждого государственного служащего.

В **Канаде** в качестве определенной особенности следует отметить представление государственными служащими к 31 марта текущего года отчета (самооценки) о реализации годового плана обязательств в работе в соответствии с утвержденными руководством индикаторами, который, однако, фактически не влияет на величину размера оплаты труда государственных служащих. Как показало ознакомление с практикой на федеральном и провинциальном уровнях, кадровыми службами государственных органов иногда не в полной мере выполнялись требования законодательства о фиксировании официально установленных показателей эффективности работы государственных служащих.

В **КНР** оплата труда (в том числе материальное обеспечение в нашем понимании) государственных служащих включает в себя базовую зарплату, надбавки, премии, страхование и пособия. Как и в Российской Федерации, базовая зарплата государственных служащих в КНР состоит из окладов по должности и классному чину. В то же время в должностной оклад может быть включена надбавка за стаж государственной службы, размер которой может составлять до 40 % от должностного оклада.

Для оплаты труда госслужащих применяются надбавки за работу в тяжелых условиях и отдаленной местности (по 19 категориям), дополнительные районные коэффициенты (в зависимости от уровня экономического развития, уровня жизни в данном регионе, которые сильно разнятся и др.), а также надбавки за работу на должностях со специальными особыми условиями (например, в полиции, таможне, судах и прокуратуре). Предусмотрена ежемесячная надбавка для молодых государственных служащих (на период их становления в должности). Следует выделить пособия на частичную оплату жилья (поднайма) и медицинского обслуживания, а также оказание материальной помощи.

Качественно выполняющие свои обязанности, добившиеся значительных успехов в работе госслужащие с учетом результатов периодической аттестации могут награждаться премией по итогам года (однако только один раз в год). Ежеквартальных премий, как в Российской Федерации, в КНР нет.

На момент ознакомления было отмечено четыре ранее существовавших блока проблем по оплате труда на государственной службе КНР: 1) отставание размера возможного повышения денежного со-

держания от размера инфляции; 2) несоответствие уровня оплаты в регионах степени их экономического развития; 3) низкий уровень оплаты по низшей группе должностей государственной службы; 4) не всегда высокие перспективы кадрового роста.

В целях решения этих проблем было осуществлено несколько этапов реформы системы оплаты труда государственных служащих, направленных на создание более справедливого механизма индексации оплаты труда и снижение разрывов в оплате по разным должностям. Было установлено, что размер оплаты по самой высшей должности не может превышать более чем в 12 раз размер оплаты по самой низшей должности государственной службы.

Основное внимание на государственной службе КНР уделяется все же не материальным, а моральным стимулам. В этой связи, например, размер денежного поощрения за самое высокое в КНР звание «лучший по профессии» составляло на момент ознакомления всего 800 юаней (около 4 000 рублей).

Денежное содержание начальника отдела в министерстве при должностном окладе в 1 400 юаней (7 000 рублей) составляло примерно 5 000 юаней (25 000 рублей).

В КНР предусматривалась существенная оптимизация и рационализация государственных ведомств. Концепция реформы заключалась в том, чтобы многие из попавших под сокращение служащих пополнили растущие ряды тружеников частного сектора в целях построения рыночной экономики специфического национального типа. Это сопровождалось постепенной передачей государственных функций хозяйствующим субъектам.

Несмотря на прилагаемые усилия по сокращению численности работников правительственных структур, в начале XXI века, даже по официальной информации Государственного бюро статистики, все же наблюдалось некоторое увеличение числа сотрудников государственных учреждений. Достаточно отметить, что на государственной службе в КНР находилось более 7 млн человек (в пределах численности, определенной ЦК КПК).

Новая политика, проводимая в КНР в XXI веке, заключается не только в дальнейшей оптимизации государственных функций в условиях рыночной экономики, но и в том, чтобы труд государственных служащих оплачивался на уровне, соответствующем уровню, установленному для менеджеров и профессионалов, выполняющих аналогичный круг обязанностей на государственных предприятиях. Такая система оплаты труда формально предусматривает (теоретически декларирует), как и в Российской Федерации, вознаграждение по конкретным результатам деятельности. Для государственных служащих, чья деятельность в ходе ежегодной аттестации оценена на «отлично» и «компетентен», предусмотрены повышение зарплаты и выплаты премиальных. Тем не менее, поскольку такие оценки получает большая часть государственных служащих (по крайней мере 85 %, в соответствии с официальной политикой и практикой), механизмы увеличения зарплаты и выплаты премиальных на практике все же не во всех случаях создавали стимулы, ориентирующие государственных служащих на повышение конечных результатов работы.

По мнению ряда ведущих западных экспертов в области государственной службы (Н. Мэннинг, Н. Пэрисон, П. Бернс, Ч. Шэнь), в КНР были произведены достаточно существенные сокращения государственных служащих для удовлетворения меняющихся потребностей в государственном секторе. Государственная служба крайне медленно, но постепенно приближается к системе, все в большой мере опирающейся на персональные заслуги сотрудников.

В **Республике Корея** правовой основой функционирования института государственной службы являются законы «О государственных служащих», «О пенсиях для государственных служащих», Положение об оплате труда государственных служащих и др.

Все профессиональные служащие формально защищены от увольнений (в том числе при смене правительства), находясь на службе по пожизненному найму в случае отсутствия дисциплинарных проступков. Такой подход обусловлен тем, что государственная служба в Корее является профессией, которую выбирают на всю жизнь, а основным материальным стимулом служит государственное пенсионное обеспечение, которое не распространяется на большинство других категорий граждан.

Стандартный размер пенсии составляет 50 % среднемесячной заработной платы государственного служащего за последние три года службы. На высшие должности (с 5-го по 9-й класс), как правило, не принимаются лица старше 40 лет, поскольку до достижения предельного возраста нахождения на государственной службе ими не будет достигнут необходимый для назначения пенсии 20-летний стаж государственной службы (за каждый год сверх 20 лет начисляется дополнительно 2 % с предельным общим размером не более 76 %).

Привлекательна существующая система социальных преференций в виде, например, выплаты выходного пособия при увольнении, медицинского обеспечения, образовательных кредитов для детей государственных служащих, повышения заработной платы в случае повышения цен на продукты питания и др.

В то же время размер заработной платы государственных служащих (в среднем 1,5–3 тыс. долларов США) не очень значителен по сравнению с размерами оплаты в коммерческом секторе. В последнее время принимаются меры по ее реструктуризации. Так, предполагается, что уровень надбавки к заработной плате должен устанавливаться исходя из

эффективности работы государственных служащих, хотя конкретных критериев оценки показателей работы нет. Фактически размер заработной платы в основном зависит от должностного положения (класса) и выслуги лет.

На практике единственным критерием оценки является мнение руководителя о выполнении сотрудником годового плана работы, который утверждается ежегодно и проверяется ежеквартально. По результатам такой оценки принимается решение о включении государственного служащего в одну из существующих четырех групп должностей в зависимости от уровня занимаемой должности (соответственно по 10, 20, 30 и 40 % от общей численности аппарата), в каждой из которых имеется жестко установленная ежегодная доплата (в среднем 8,5 %). Максимальный размер доплаты устанавливается для группы с меньшим количеством сотрудников (10 %).

Государственная служба в качестве чиновника **в ФРГ** также осуществляется на профессиональной постоянной основе. Государственный служащий считается вступившим в должность после вручения ему грамоты о назначении, которая указывает на вступление в служебные отношения, как правило, пожизненно.

Чиновники после прохождения конкурса и испытательных процедур подписывают обязательство, приносят присягу на соблюдение конституции и законов или торжественное обещание, что будут добросовестно выполнять свои служебные обязанности, и приобретают пожизненный статус государственного служащего, гарантирующий их от потери работы и предполагающий ряд иных гарантий, включая оплату труда в размерах, установленных законом, пенсионное обеспечение за счет бюджета, социальные гарантии для них и членов их семей. Иные служащие работают на основании стандартного трудового договора, заключаемого, как правило, на неопределенный срок, имеют пакет социальных гарантий, в установлении которых активно участвует профсоюз, оплату по тарифному соглашению, пенсию, гарантированную пенсионной страховкой.

Чиновники работают в финансовых структурах государства, в полиции, юстиции, многих министерствах. При этом чиновник и иной служащий могут выполнять одни и те же функции, однако различаются по статусу. Это связано с тем, что руководитель министерства в какой-то момент может решить, что ему не требуются чиновники и в дальнейшем замещает вакантные должности обычными тарифными служащими.

Сокращение числа чиновников происходит только в порядке выхода на пенсию и увольнения по собственному желанию. Лишение статуса чиновника возможно только за наиболее существенные прегрешения.

Должностные оклады чиновников определяются федеральным законом. Они состоят из основного оклада, местной доплаты, должностных или местных надбавок, а также прочих доплат и надбавок.

Все вопросы, связанные с оплатой, регулируются на единой правовой основе. Конституционной основой оплаты государственных служащих является «принцип содержания». Оплата должна быть не только соразмерной и соответствующей занимаемой должности, но и давать возможность полностью посвятить себя своей профессии.

Государственным служащим гарантируются выплаты по обеспечению (пенсионное обеспечение и материальная помощь, обеспечение семьи после смерти государственного служащего, выплаты в случае его исчезновения, несчастных случаев, выплаты на уход за престарелыми и пр.). Возрастная граница для выхода на пенсию – 67 лет.

Поскольку система оплаты труда государственных служащих в Германии строго регламентирована соответствующими актами, оценка их деятельности не сказывается на уровне оплаты. Показатели эффективности работы не используются для совершенствования системы оплаты труда. Иными словами, оценка персонала в ФРГ практически не используется для корректировки оплаты труда государственных служащих, поскольку вопросы оплаты их труда регламентированы централизованно.

В то же время такая оценка все же производится, но она преследует цель повышения общей эффективности работы государственного сектора, позволяет оптимизировать процесс работы в целом, является основой для решения вопроса о должностном росте государственных служащих. При этом, как показали научные исследования, оценка персонала сама по себе не гарантирует повышение эффективности службы и даже может снизить эту эффективность, если проведена некорректно, несправедливо, необъективно. Положительная оценка также не способствует повышению эффективности работы.

На эффективность влияет лишь квалифицированное управление. Оценка персонала – это возможность диалога между начальником и подчиненными об эффективности, о взаимных ожиданиях, о мотивации, результативности. Итогом становится общее улучшение микроклимата в коллективе, снятие напряжения и недопониманий, разрешение болевых вопросов.

Интерес представляет также опыт ФРГ в решении вопросов, связанных с пожизненным статусом чиновников и оплатой их труда при проведении реформ. Так, например, после приватизации в 1995 году компании «Дойче Телеком» чиновники с пожизненным статусом, работавшие в этой компании, сохранили свои должности. Оплата их труда по-прежнему производилась по нормам закона,

определяющего оплату труда чиновников, однако из средств компании. При этом компания получила право осуществлять им одну выплату (премию) в год размером не более 5 тыс. евро. Число таких чиновников постепенно сокращается (со 134 тыс. в 1995 году до 48 тыс. в 2012 году и далее) за счет естественных процессов (выход на пенсию, уход с работы по собственной инициативе и пр.).

Государственные служащие **в Австрийской Республике** также делятся на чиновников пожизненного найма (60 % всех служащих) и контрактных служащих (40 % служащих). Правовое положение их различается.

Деятельность чиновников основывается на публично-правовых отношениях. Они не заключают контракта, статус приобретают на основе акта о назначении.

При этом различаются служебная и функциональная стороны деятельности чиновников. Служебное правоотношение имеет бессрочный характер, а функция (должность) может быть разной и может иметь срочный характер. Так, директор департамента в министерстве назначается на эту должность на пять лет. Далее он может быть переназначен еще на пять лет либо переведен на другую должность с выплатой компенсации, размер которой зависит от того, насколько ниже его новая должность. Уволить его при этом нельзя.

Данная правовая конструкция, как представляется, заслуживает изучения, поскольку являет собой опыт своеобразной «вертикальной» ротации кадров с сохранением денежного содержания по более высокой должности.

Контрактное право для государственных служащих отличается от трудового права тем, что основывается исключительно на нормативном регулировании, в то время как трудовое право базируется на небольшом нормативно-правовом регулировании и главным образом на коллективных договорах. Контрактные служащие имеют меньше юридических гарантий от увольнения (хотя на практике их тоже почти не увольняют). Эти служащие отличаются от чиновников также по условиям оплаты и пенсионному обеспечению.

В частности, оплата чиновника характеризуется тем, что в начале его карьеры она меньше, чем у контрактного служащего (примерно на 800 евро), однако затем рост этой оплаты превышает рост оплаты контрактного служащего. Шкала оплаты последнего во времени является более плоской, и размер его пенсии меньше.

Система оплаты труда государственных служащих основывается на оценке рабочих мест (должностей). Есть рабочие места (должности) типового (эталонного) исполнения, которые позволяют каждому служащему провести сравнение со своим рабочим местом (должностью) и убедиться в справедливости своей оплаты.

Основа оценки рабочих мест – это их описание. Оно обеспечивает прозрачность и объективность работы. Из описания вытекает распределение на группы и функции по единому формуляру. Эта оценка определяет размер заработной платы, престижность и пр. Государственный служащий сам описывает свое рабочее место, подает описание начальнику, обсуждают его, затем описание утверждают и передают в ведомство федерального канцлера. Кадровый отдел делает эталонное описание рабочего места.

Оценка рабочего места производится один раз. Второй – лишь в период реорганизации или по заявлению работника. Так, новый сотрудник может попросить об обновлении описания его рабочего места. В этом случае ведомство федерального канцлера может провести экспертизу и перевести должность нового сотрудника выше или ниже по реестру.

Критериями оценки рабочих мест являются:

1) знания – специальные, управленческие и социальные способности (под последними понимается поведение в общении с другими людьми, например, умение вежливо себя вести для сотрудника миграционной службы);

2) умственные способности (выполняется рутинная или интеллектуальная работа);

3) ответственность (ее степень), в том числе финансовая ответственность, свобода действий (самостоятельное принятие решений или следование поручениям и инструкциям).

Имеются также субкритерии оценки, дополнительные к указанным трем.

Таким образом, система оплаты труда привязана к квалификационным требованиям для замещения должностей и должностным характеристикам.

Интерес представляет также австрийский опыт в вопросах регулирования государственной службы в части оплаты труда гражданских служащих в субъектах федерации.

В 1999 году в Австрийскую конституцию была внесена поправка, которая наделила австрийские земли определенной свободой в регламентации вопросов государственной службы. До этого земли должны были следовать нормам федерации (не противоречить им).

Данной поправкой первой воспользовалась земля Форарльберг, которая провела реформу государственной службы для двух тысяч земельных служащих. В частности, была проведена «прагматизация» – отмена пожизненного найма чиновников. С 1 января 2000 года всех новых служащих стали принимать на службу на основе договора частно-правового характера, управленческие функции возложили на «нечиновников». Кроме того, в земле Форарльберг провели реформу оплаты труда государственных служащих, в ходе которой повысили оплату труда молодым служащим, что сделало государственную службу более конкурентоспособной на рынке труда.

Все рабочие места при этом оценили на основе шести критериев:

1) образование и опыт;

2) умственные и интеллектуальные требования;

3) ответственность;

4) психическая нагрузка;

5) физические требования и нагрузка;

6) нагрузка на органы чувств (специальные условия труда).

Первые три критерия при оценке признаются важнейшими.

По прошествии лет в земле Форарльберг были в целом удовлетворены результатами реформы, давшими возможность принять на службу квалифицированных сотрудников.

В земле Тироль также провели реформу государственной службы, но на основе других принципов. Разработали описание типового рабочего места с учетом особых угроз, ответственности и пр. Упразднили все надбавки, доплаты, сделав единое денежное вознаграждение, в котором все учтено. У служащих в Тироле три элемента оплаты. Первый – оклад определяется исходя из функциональных признаков путем приписывания к типовому рабочему месту и, в частности, к одной из 25 категорий оплаты (до этого было 29 категорий). В каждой категории есть еще 14 разрядов оплаты в зависимости от второго элемента – надбавки за стаж. Третий элемент – премия, которая зависит от оценки результатов труда и составляет от 0,75 до 6 % годовой заработной платы.

Почти все остальные земли также последовали путем реформ. Произошла «флексибилизация», или повышение гибкости служебного права. Это стало важнейшим результатом реформы и позволило использовать служащего там, где он нужен, переводить на другую должность и в агентства, не относящиеся к государственной службе. При этом остальные земли Австрии решили также задачи, связанные с профессиональным развитием руководителей, созданием для них информационных систем, их образованием на основе тренингов в академиях управления, а также наладили контакты, диалог между руководителями и служащими.

В **Японии** основная масса чиновничества занята на «обычной службе», применительно к которой действует конкурсная система назначения на должность и стандартная шкала жалований.

На государственной службе действует характерная для Японии система «пожизненного найма», предполагающая длительную (до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной и той же организации. При этом должность и размер вознаграждения служащего ставятся в зависимость от непрерывного стажа работы.

Служебное положение государственного служащего определяется его должностью, которую он занимает в соответствии со своим рангом. Каждый из существующих рангов подразделяется на разряды. Разряд чиновника зависит от стажа, образовательного уровня, различных служебных характеристик. Установление критериев для отнесения государственного служащего к конкретному рангу и разряду производится Советом по делам персонала.

Оплата труда чиновника производится в соответствии с присвоенным ему рангом и разрядом на основании Закона о государственных служащих и соответствующих постановлений Кабинета министров. Размеры жалования жестко регламентируются специальной шкалой, установленной Законом об оплате труда лиц, занятых на обычной службе.

Выплата вознаграждений государственным служащим подконтрольна Совету по делам персонала. Совет готовит проекты законов об изменении системы должностных окладов.

Этот Совет ежегодно к апрелю готовит рекомендации об изменении размера должностных окладов, разработанные на основе анализа среднего уровня оплаты в частном секторе в том или ином регионе страны. При этом ставится задача обеспечить оплату на государственной службе, соответствующую (не выше, но и не существенно ниже) оплате в частном секторе по аналогичному виду деятельности, региону работы, образованию, возрасту, семейному положению, наличию детей и др.

Указанные рекомендации в августе вносятся в Кабинет министров, который, в свою очередь, вносит в Парламент проект изменений в законопроект о бюджете и (или) проект изменений в закон об оплате труда лиц, занятых на обычной службе. Парламент всегда принимал предлагаемые Советом по делам персонала поправки к указанным законам.

Основной оклад правительственного служащего относительно невелик и зависит от занимаемой им должности и его возраста. Конкретный размер оклада определяется кадровой службой ведомства в пределах «вилки», установленной Советом по делам персонала.

Государственные служащие, кроме должностного оклада, получают многочисленные дополнительные выплаты: доплаты или пособия, связанные с бытом (пособие на содержание семьи для состоящих в браке, пособие на жилье, транспортное пособие, пособие по службе без семьи в результате перевода); пособия, связанные с регионом службы (за работу в столице 10%-ная надбавка к основному окладу, региональное пособие, пособие по переводам на большие расстояния, пособие по службе в отдаленных местностях, пособие по службе в местностях с холодным климатом); пособия, связанные со спецификой служебных обязанностей (специальное пособие по службе руководящим работникам, пособие по «рискованной» службе); бонусы (летний и зимний бонусы, бонус за усердие); надбавки за работу во внеурочное время (надбавка за сверхурочные, за работу в выходные дни, надбавка за ночные

дежурства), а также пособие по работе в главных офисах министерств и ведомств, пособие для специализированных должностей и пр.

Из системы оплаты труда государственных служащих в Японии можно, как представляется, заимствовать определенные элементы. Так, положительно можно оценить детально проработанный способ определения размера оплаты на основе мониторинга оплаты в частном секторе. Оптимальной представляется также структура заработной платы, включающая, к примеру, региональную десятипроцентную надбавку к основному окладу в связи с работой в столичном Токио.

Еще в начале нынешнего столетия по результатам эмпирического исследования, проведенного Всемирным банком в ряде стран с переходной экономикой [Anderson, Reid, Ryterman, 2003], было установлено, что попытки внедрения методов, ориентированных на результаты, отрицательно влияют на результативность государственного управления, если они не подкреплены дееспособными механизмами этического регулирования и меритократического управления человеческими ресурсами (то есть реальной оценки государственных служащих и стимулирования их карьерного продвижения в зависимости от достигнутых ими конкретных результатов). Это свидетельствует о том, что внедрению систем управления, ориентированных на результаты, должны предшествовать усилия по созданию потенциала в сфере этики и меритократии [Дмитриев, 2007. С. 5-16].

В данном контексте серьезный интерес представляет опыт **Сингапура**. Одним из основных принципов государственной службы Сингапура (с населением всего около 4 млн человек) является ее направленность на обеспечение независимости, суверенитета, безопасности и процветания страны. При этом ее базовыми подходами являются неподкупность, меритократия (непредвзятая оценка по конкретным заслугам и результатам труда государственных служащих, назначение на руководящие посты в правительстве наиболее способных людей независимо от их социального и финансового положения, связей в обществе, без протекционизма), достижение внутреннего самоуважения и обеспечение высокого уровня жизни, которые провозглашены в специальной программе «Государственная служба XXI века».

Государственная служба в Сингапуре престижна (исторически), хорошо оплачивается (на высшем уровне – до 1,5–2 млн долларов США в год), дает возможность получения образования в лучших вузах мира и дальнейшего ежегодного повышения квалификации.

После окончания вуза лучшим студентам предоставляется на государственной службе высокая должность с хорошей оплатой и в течение шести лет дается возможность проявить себя последовательно в трех министерствах. По результатам этой работы у достигшего 32 лет государственного служащего оценивается потенциал, его ранжируют (аттестуют) на более высокие должности, присваивают 9-й ранг и 380 тыс. долларов США в год, а также делается прогноз, что в 45 лет он может достигнуть уровня заместителя министра или постоянного секретаря (высокий пост) либо директора департамента.

Принцип материального стимулирования государственных служащих является одним из краеугольных камней антикоррупционных стандартов в Сингапуре. Он реализуется путем установления достаточно высокого уровня денежного содержания, размер которого зависит от личных заслуг каждого государственного служащего и слабо обусловлен выслугой и иными обстоятельствами.

По этой же причине государственным служащим запрещено устанавливать и предоставлять какие-либо явные или скрытые привилегии, отличные от других категорий граждан Сингапура, к которым относится, в частности, и предоставление жилья. Приоритет представляет высокое денежное содержание, позволяющее с государственной поддержкой приобретать жилье. Кроме того, эта мера рассматривается и как серьезный антикоррупционный механизм, направленный на повышение уровня доверия граждан к институту государственной службы.

Определенный интерес представляют также выводы и рекомендации, содержащиеся в отчете Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) по вопросу «Политика в области оплаты труда по результатам для служащих правительства: основные направления в странах, состоящих в ОЭСР»[8]. В отчете указано, что внедрение системы оплаты по результатам означало переход от оплаты государственных служащих только по шкале заработной платы с надбавкой за выслугу лет к введению других форм стимулирования (помимо повышения по службе) для усиления управления эффективностью. При этом главная из причин для внедрения оплаты по результатам заключается в усилении мотивации каждого служащего и повышении его подотчетности как одного из способов повышения эффективности работы.

Внедрение системы оплаты по результатам деятельности (синоним оплаты по эффективности) является одним из аспектов более широкого курса на повышение гибкости оплаты и индивидуализации труда в государственном секторе.

Таким образом, в большинстве стран система заработной платы государственных служащих строится на трех ключевых компонентах: должностной оклад, денежное вознаграждение, связанное с харак-

8 Опыт стран ЕС в сфере «Оплата труда и поощрения государственных служащих». Проект «Административная реформа-1» EuropeAid 113768/D/SV/RU.

тером должности или должностных обязанностей, и элементы оплаты по результатам деятельности. При этом второй элемент этой системы основывается на оценке качеств, необходимых для выполнения определенных должностных обязанностей (квалификационных характеристиках служащего).

В отчете ОЭСР отмечено также, что во многих странах система оплаты труда по результатам – это в большей степени декларация, чем реальность, поскольку при формировании некоторых систем оценка эффективности строится на факторах, которые на самом деле не могут квалифицироваться как связанные с результатами деятельности.

При этом размер оплаты труда по эффективности в странах ОЭСР обычно составляет довольно небольшую долю от должностного оклада, особенно среди работников неуправленческого звена – как правило, менее 10 % должностного оклада. На уровне руководства оплата труда по эффективности обычно выше, около 20 % должностного оклада. Связанные с оплатой по результатам премии дополняют, а не заменяют надбавки за заслуги.

В отчете указано также, что значение и воздействие оплаты по результатам не следует переоценивать. Она имеет второстепенное значение как управленческий стимул для усиления мотивации. Гораздо более важную роль в системе стимулирования, чем оплата по результатам служебной деятельности, играют для государственных служащих такие факторы, как удовлетворенность содержанием и объемом работы, возможность продвижения по службе и гибкость в организации труда.

Таким образом, оказалось, что содержание и объем работы, равно как и перспективы карьерного роста, являются самыми сильными стимулами для государственных служащих, а оплата по результатам (независимо от ее модели) не является стимулом для существенного большинства служащих.

В то же время было отмечено, что оплата по результатам может содействовать осуществлению других организационных изменений. При внедрении оплаты по эффективности появляются возможности для осуществления более масштабных изменений в управлении и организации. К ним относятся процессы эффективной оценки и постановки целей, уточнение задач, приобретение навыков, формирование более активного диалога между служащим и руководителем, усиление коллективной работы и повышение гибкости в выполнении работы. Оплата по результатам может содействовать повышению эффективности деятельности не через обеспечиваемые ею денежные поощрения, а через вторичные последствия – изменения в характере и объеме работы и организацию управления, необходимую для ее внедрения.

В целом можно констатировать, что система оплаты по результатам (эффективности) в российском законодательстве (части 14–17 статьи 50 Федерального закона № 79-ФЗ) имеет трактовку, несколько отличающуюся от понимания модели такой оплаты в других странах. При этом проблема введения целевых показателей для оценки эффективности деятельности государственных служащих в привязке к оплате их труда представляет значительную сложность по своей сути не только для российской системы государственной службы, но и в целом в мировой практике.

В данном контексте обращаем внимание, что законопроектом Правительства Российской Федерации предполагается внесение изменений в часть 5 статьи 51 Федерального закона № 79-ФЗ в целях установления возможности определения особенностей формирования оплаты труда на основе показателей эффективности и результативности деятельности федерального государственного органа в порядке формирования и использования фонда оплаты труда.

В целом вопросы оплаты труда государственных служащих представляются крайне сложными и весьма дискуссионными. С высокой степенью вероятности можно предполагать, что безусловный эталон и пример для подражания на данный момент отсутствует. Примечательно в этом смысле суждение английского специалиста в области государственного управления М. Барбера. Говоря о том, что «государственные служащие жалуются на то, как трудно установить значимое мерило успеха», он обращает внимание на значительную степень субъективизма в этом вопросе, приводя в качестве примера известную реплику Г. Трумена: «Я никогда не ругаю их. Я просто говорю им правду, а они думают, что я их ругаю» [Барбер, 2011. С. 329, 365].

Нелишним будет отметить и то, что вопросом повышения эффективности работы чиновников (в нынешнем понимании) задавались и некоторые дореволюционные государственные деятели России. В качестве примера, в частности, можно привести отдельные высказывания государственного секретаря Е.А. Перетца в 1878–1882 годах, который с горечью констатировал наличие в государственном управлении того периода страшной неурядицы, лени, апатии и в связи с этим рассуждал на уровне понимания своего времени о необходимости достижения устойчивого реформирования на основе выработки системного подхода в организации государственной службы [Перетц…, 2018. С. 194, 306]. По мнению современных исследователей, в документах Е.А. Перетца чувствовалась «четкая логика и жесткая позиция» [Там же. С. 19], чего, тем не менее, было еще недостаточно для выхода на более серьезные выводы. Однако для решения этих вопросов в царской России необходимые условия тогда так и не сформировались, а проблема выработки конкретных критериев оценки работы государственного аппарата по объективным причинам вышла на первый план только более чем через сто лет.

Диапазон должностных окладов и вариативность формирования фонда оплаты труда

Нуждаются также в предварительной проработке все чаще высказываемые соображения о введении так называемого диапазона должностных окладов («плавающих» окладов) с одновременным сокращением на 10–15 % должностей государственной службы (по результатам внеочередной аттестации).

В связи с этим возникают вопросы как в отношении самой процедуры внеочередной аттестации (в частности, предполагается ли новый вид аттестации без привлечения независимых экспертов?), так и по процедуре изменения системы оплаты труда, поскольку согласно пункту 8 части 3 статьи 24 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные самим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, относятся к существенным условиям служебного контракта. При этом об изменении существенных условий служебного контракта гражданский служащий должен быть уведомлен представителем нанимателя в письменной форме не позднее чем за два месяца до их введения.

Возникают также вопросы о возможном обращении к ранее существовавшей практике сохранения денежного содержания на переходный период, о возможном введении персональных надбавок к должностным окладам и об уточнении реестра должностей с учетом реального объема обязанностей. Все они нуждаются в дополнительном предварительном осмыслении и проработке.

Кроме того, как было отмечено ранее, нельзя не учитывать особенности денежного содержания государственных гражданских служащих, введенные Указами Президента Российской Федерации от 11 августа 2012 года № 1100 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации», от 16 ноября 2012 года № 1548 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации», от 28 октября 2014 года № 697 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих аппарата Счетной палаты Российской Федерации» и от 23 июня 2014 года № 442 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации».

Исходя из сложившейся дифференциации в оплате труда гражданских служащих разных федеральных государственных органов, представляется необходимым рассмотреть вопрос о возможности введения большей вариативности в нормативах и порядке формирования фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих. С этой целью нормативно-правовое регулирование данного вопроса может быть перенесено с уровня Федерального закона № 79-ФЗ полностью на уровень Указа Президента Российской Федерации, так как принятие федерального закона на основе законопроекта Правительства Российской Федерации повлечет необходимость издания не менее пяти указов Президента Российской Федерации и двух постановлений Правительства Российской Федерации.

Проблемы законодательства, требующие решения

Как уже отмечалось, законопроектом Правительства Российской Федерации во исполнение подпункта «в» пункта 2 Указа и пункта 9 Плана в качестве одной из ключевых мер предусмотрена задача обеспечить в рамках осуществления мероприятий по совершенствованию системы оплаты труда гражданских служащих оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих (без снижения его уровня) путем увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада и соответствующее увеличение размера пенсии за выслугу лет (причем в соответствии с законопроектом Правительства Российской Федерации в отношении центральных аппаратов федеральных государственных органов уже с 2022 года, а в отношении их территориальных органов – с 2023 года). Данная задача затрагивает две довольно серьезные и взаимосвязанные проблемы законодательства о гражданской службе.

Первая проблема – это серьезная диспропорция, выражающаяся в очень низкой доле должностного оклада и других гарантированных выплат в структуре денежного содержания гражданских служащих.

Вторая проблема – низкий размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих, обусловленный их низкими должностными окладами.

Согласно пункту 1 статьи 14 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» общая сумма пенсии за выслугу лет и траховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к страховой пенсии и повышений фиксированной выплаты к страховой пенсии не может превышать 75 % среднемесячного

заработка федерального государственного гражданского служащего, определенного в соответствии со статьей 21 этого Федерального закона. При этом согласно пункту 2 статьи 21 указанного Федерального закона 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 в соответствующем периоде либо сохраненного в соответствующем периоде в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С учетом этих норм общая сумма пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости (инвалидности) федеральному государственному гражданскому служащему, замещавшему, к примеру, должность заместителя директора департамента в федеральном министерстве, и имеющему максимальный учитываемый стаж гражданской службы, составляет 19 725 рублей 30 копеек.

В Москве имеется региональная социальная доплата к пенсии, которая устанавливается до городского социального стандарта – 20 222 рублей в месяц (с 1 января 2021 года), если неработающий пенсионер зарегистрирован по месту жительства в Москве в общей сложности не менее 10 лет.

Таким образом, общая сумма пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости (инвалидности) такому служащему оказалась меньше, чем городской социальный стандарт, что означает на практике утрату для этих федеральных гражданских служащих такого элемента государственных гарантий, как пенсия за выслугу лет. При этом данная гарантия потеряла также и мотивационный смысл.

Очевидно, что решить эту проблему возможно лишь путем повышения базовых должностных окладов гражданских служащих и соответствующей индексации пенсий за выслугу лет, ранее назначенных бывшим гражданским служащим.

Эта проблема носит общеизвестный и давний характер. Еще подпунктом «е» пункта 2 Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403, было предписано обеспечить повышение престижа гражданской службы. В этих целях до 2019 года было необходимо завершить мероприятия по совершенствованию системы материального стимулирования государственных гражданских служащих, а также структуры их денежного содержания.

На брифинге по итогам рассмотрения проекта федерального бюджета на 2019–2021 годы Антон Силуанов, занимавший на тот может должность первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и министра финансов Российской Федерации, указал, что наряду с повышением денежного содержания госслужащих Правительство намерено проводить «оптимизацию бизнес-процессов» и сокращать число государственных служащих[9].

Затем, как отметил Минфин России, потребовалось перенести сроки реализации мер по совершенствованию системы оплаты труда госслужащих в связи с необходимостью финансирования первоочередных мероприятий для устойчивого развития экономики в условиях распространения коронавируса, в том числе обеспечивающих всестороннюю социальную поддержку населения[10].

В дальнейшем издание Постановления Правительства Российской Федерации о предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданский службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, позволило осуществить оптимизацию структуры и штатной численности федеральных органов исполнительной власти правительственного блока и перейти к реализации мероприятий по повышению уровня оплаты труда этих служащих, однако пока главным образом за счет материального стимулирования, осуществляемого на ежегодной бюджетной основе.

Следующим этапом реформы оплаты труда должно стать увеличение должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих, увеличение доли гарантированных выплат в структуре денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих, а также повышение уровня оплаты их труда в целом.

Представляется, что именно на решение этой задачи в значительной мере и направлен законопроект Правительства Российской Федерации.

Особенности соотношения окладов государственных служащих с классным чином или рангом

Также нуждается в рассмотрении вопрос о возможном повышении месячного оклада федерального гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, классным чином юстиции или дипломатическим рангом.

Оклад за классный чин федеральной государственной гражданской службы в некоторых федеральных государственных органах был повышен пу-

9 www.rbc.ru/economics/20/09/2018/5ba39cc19a79470dd75d7460

10 www.rbc.ru/economics/23/09/2020/5f68c72f9a7947663550eec5

тем приравнивания их к соответствующим окладам по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту[11].

Логично предположить, что для гражданских служащих, проходящих службу в других федеральных государственных органах, месячный оклад федерального гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы (классным чином юстиции) может быть повышен аналогичным образом.

Однако при этом следует отметить, что порядок присвоения классных чинов федеральной государственной гражданской службы (классных чинов юстиции) существенно отличается от порядка присвоения воинских званий. Присвоение последних в большей степени связано с последовательным прохождением «карьерной» военной службы, в связи чем вопрос о целесообразности полного приравнивания размеров указанных окладов нуждается в дополнительном обсуждении.

Кроме того, имеются особенности установления месячных окладов федеральных гражданских служащих в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами. При этом следует принять во внимание, что дипломатические ранги не встроены в систему приравнивания классных чинов, специальных и воинских званий[12].

В силу специфики дипломатической службы не удалось предусмотреть такое соотношение для целей присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданский службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим. В связи с этим вопрос об установлении такого соотношения для цели повышения размеров месячных окладов федеральных гражданских служащих в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами также представляется проблематичным.

С учетом данного обстоятельства представляется, что размеры указанных окладов дипломатическим работникам при необходимости могут быть повышены не через приравнивание дипломатических рангов к воинским званиям, а путем прямого установления этих окладов в новых повышенных размерах.

Соотношение постоянной и переменной частей денежного содержания

Не исключено, что одновременно с увеличением размеров должностных окладов потребуется скорректировать такой элемент оплаты труда федеральных гражданских служащих, как ежемесячное денежное поощрение, а также, возможно, и ежемесячную надбавку к должностному окладу за особые условия гражданской службы.

Обе указанные выплаты могут быть уменьшены в той же пропорции, в какой увеличиваются должностные оклады.

При совершенствовании системы оплаты труда федеральных гражданских служащих представляется возможным учесть зарубежный опыт в части установления максимального соотношения между самым низким и самым высоким денежным содержанием в государственном органе (к примеру, 10–12-кратного).

Обсуждаемые предложения повлекут изменение в соотношении постоянной и переменной частей денежного содержания федеральных гражданских служащих, которые в настоящее время составляют соответственно 40 и 60 % от денежного содержания гражданских служащих. Как было отмечено в вышеупомянутом отчете Организации по экономическому сотрудничеству и развитию по вопросу «Политика в области оплаты труда по результатам для служащих правительства: основные направления в странах, состоящих в ОЭСР»[13], в странах ОЭСР соотношение гарантированной части денежного содержания к мотивирующей части составляет 80 (90) % к 20 (10) %. При этом в наших условиях изменение данной пропорции может иметь поэтапный характер. Так, соотношение гарантированной части денежного содержания к стимулирующей (переменной) части как 60 % к 40 % или 70 % к 30 % уже может оцениваться позитивно.

Подготовка предложений по развитию системы социальных гарантий на гражданской службе, включая оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада, не исключает возможности других изменений в системе оплаты труда гражданских служащих. Так, с учетом опыта иностранных государств может быть предложено в дополнение к районному коэффициенту (или в расширение сферы его применения) ввести надбавки, призванные компенсировать высокую стоимость жизни в отдельных регионах страны, включая столичный регион.

Принимая во внимание австрийский опыт регулирования оплаты труда гражданских служащих, может быть предложено ввести возможность сохра-

11 Указы Президента Российской Федерации от 11 августа 2012 года № 1100, от 16 ноября 2012 года № 1548 и от 28 октября 2014 года № 697.

12 См. таблицу соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников (приложение к Указу Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»).

13 Опыт стран ЕС в сфере «Оплата труда и поощрения государственных служащих». Проект «Административная реформа-1» EuropeAid 113768/D/SV/RU.

нения более высокого должностного оклада гражданского служащего при его переводе в порядке ротации на должность гражданской службы, по которой должностной оклад ниже. Это позволило бы, к примеру, снять запрет на назначение гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы, размер должностного оклада по которой ниже размера должностного оклада по замещаемой этим гражданским служащим должности гражданской службы[14]. Данная мера способствовала бы приданию большей гибкости ротации гражданских служащих и расширила бы возможности ее проведения.

Кроме того, как было отмечено выше, в долгосрочной перспективе нельзя исключить решения относительно целесообразности исключения из Федерального закона № 79-ФЗ частей 14–17 статьи 50, предусматривающих, что по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Данными нормами предусмотрено, что к гражданским служащим, оплата труда которых производится в указанном особом порядке, не применяются условия оплаты труда, установленные иными частями статьи 50 указанного Федерального закона. Это означает, что в части условий оплаты труда эти гражданские служащие лишаются гарантированной части денежного содержания, что делает их правовое положение весьма уязвимым.

Также установлено, что обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Реализовать данное положение на практике, как представляется, вряд ли возможно, поскольку в силу специфики полномочий и компетенции государственных органов для них не могут быть введены обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности.

Как показывает опыт иностранных государств, о котором говорилось выше, оплата труда гражданских служащих по результатам их деятельности осуществляется в форме дополнительных выплат (премий) к стандартной сетке оплаты труда и на основе показателей, которые устанавливаются не централизованно, а в привязке к конкретным должностным обязанностям или полномочиям структурной единицы государственного органа (подразделения, коллектива).

Премиальные выплаты

Кроме того, может быть рассмотрен вопрос о пересмотре подхода к премии за выполнение особо важных и сложных заданий.

Если рассматривать эту премию в качестве одного из основных элементов стимулирующей (переменной) части денежного содержания гражданских служащих, то требуется изменить ее наименование. Выполнение особо важных и сложных заданий выпадает на долю не всех гражданских служащих: должностные обязанности большинства из них имеют вполне рутинный характер. В связи с этим выплата премии в качестве постоянного элемента оплаты труда должна основываться на оценке качества труда гражданского служащего и количественных характеристиках его работы.

Таким образом, наименование премии должно быть универсальным, оно должно охватывать не только выполнение особо важных и сложных заданий, но и в целом эффективное, добросовестное выполнение гражданским служащим своих должностных обязанностей.

При этом порядок выплаты премии должен определяться локальным нормативным актом, как это и предусмотрено в настоящее время (порядок определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента), поскольку только в таком формате может быть учтена специфика функций государственного органа в целом и каждого гражданского служащего в отдельности.

Законопроектом Правительства Российской Федерации предлагается придать универсальное значение премии, выплачиваемой гражданским служащим. Именно в этой связи уточняется редакция пункта 4 части 5 статьи 50 Федерального закона № 79-ФЗ, в соответствии с которой премирование рассматривается не только в качестве меры поощрения за выполнение отдельных заданий, характеризующихся критериями особой важности и сложности, но и в целом за добросовестное исполнение должностных обязанностей.

Заключение

Выполнение подпункта «в» пункта 2 Указа для федерального уровня может быть осуществлено путем внесения изменений в Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих».

14 См.: часть 5 статьи 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Вместе с тем пунктом 9 Плана предусмотрена подготовка не только проекта указа Президента Российской Федерации, но и проекта федерального закона.

С учетом вышеизложенных проблем в оплате труда государственных гражданских служащих такой подход представляется оправданным. Совершенствование механизма оплаты труда государственных гражданских служащих требует системного комплексного подхода, что предполагает, по нашему мнению, внесение изменений в Федеральный закон.

При этом увеличение должностных окладов гражданских служащих само по себе повлечет увеличение размера пенсии за выслугу лет, в связи с чем возникает вопрос об обоснованности подготовки проекта федерального закона, предусматривающего «совершенствование порядка и условий назначения и выплаты пенсий за выслугу лет гражданским служащим» (пункт 9 Плана). В данной части пункт 9 Плана, как представляется, несколько выходит за пределы поручения, данного в подпункте «в» пункта 2 Указа.

С учетом рассмотренного зарубежного опыта и положений пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации с соблюдением требований, установленных этих Кодексом (подпункт 2 пункта 3 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации и др.), не исключается рассмотрение вопроса о возможности предоставления субъектам Российской Федерации большей самостоятельности в определении элементов оплаты труда их служащих. В то же время следует отметить, что исходя из пояснительной записки к законопроекту Правительства Российской Федерации в целях обеспечения единства правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации положения статьи 51 Федерального закона № 79-ФЗ, регулирующей в настоящее время в основном вопросы формирования фонда оплаты труда федерального государственного органа, законопроектом распространяются на государственные органы субъектов Российской Федерации. Вместе с тем в рамках подготовки законопроекта Правительства Российской Федерации к рассмотрению во втором чтении не исключены коррективы как его отдельных положений, так и некоторых норм Федерального закона № 79-ФЗ.

Литература

Барбер М. Приказано добиться результата. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2011.

Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской Конвенции о защите прав человека и сновных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004.

Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека: практика и комментарии. М.: Права человека, 1997.

Дмитриев М.Э. Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2007. № 2-3. С. 5–16.

Перетц Е.А. Дневник (1880–1883) / сост. и науч. ред. А.А. Белых. М.: РАНХиГС, 2018.

Пчелинцев С.С. Принцип законности государственной службы в практике Европейского суда по правам человека. *Российский судья*. 2010. № 3. С. 26-28.

Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

Anderson J., Reid C., Ryterman R. Understanding public sector performance in transition countries – an empirical contribution. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit (ECSPE), 2003. In English

References

Barber M. Instruction to deliver. Moscow: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2011. In Russian

De Salvia M. Precedents of the European Court of Human Rights. Judicial guidelines relating to the European Convention for the Protection of Rights and Fundamental Freedoms. Jurisprudence from 1960 to 2002. St. Petersburg: Izdatelstvo "Yuridicheskiy tsentr Press", 2004. In Russian

Janice M., Kay R., Bradley E. European human rights law: practice and commentary. Moscow: Prava cheloveka, 1997. In Russian

Dmitriev M.E. Building governance capacity: lessons from transitioning countries. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2007. No. 2–3. P. 5–16. In Russian

Peretz E.A. Diary (1880–1883) / compilation and scientific edition by A.A. Belykh. Moscow: RANKhiGS, 2018. In Russian

Pchelintsev S.S. The principle of legality of civil service in the practice of the European Court of Human Rights. *Rossiyskiy sudya*. 2010. No. 3. P. 26–28. In Russian

Council of Europe standards in the field of human rights as applied to the provisions of the Constitution of the Russian Federation: selected rights. Moscow: Institut prava i publichnoy politiki, 2002. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-26-30

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

ДЕНИС ГЕОРГИЕВИЧ ТРАВИН, **кандидат юридических наук, доцент кафедры управления проектами и программами 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: travin-dg@ranepa.ru

Аннотация: В статье анализируются применяемые для оценки уровня социально-экономического развития регионов критерии на предмет их соответствия целям региональной политики. Делается вывод о необходимости конкретизировать в законодательстве вопрос о целях этой политики. Обосновывается предположение, что существующие системы оценки эффективности работы высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов не адаптированы в качестве целей развития региона. В работе отмечается принципиальная важность для региональной политики вопроса о разграничении полномочий между центром и регионами. С этой точки зрения анализируются текущие тенденции в региональной политике в странах Европейского союза и в России. Делается прогноз о перспективных изменениях в политике регионального развития и вывод о необходимости стимулировать региональную конкуренцию, расширять региональные полномочия и ресурсную базу. В статье формулируется предложение сделать основой для продвижения новой региональной политики крупные городские агломерации. Затрагивается вопрос о целесообразности выделить проблемы регионального развития в отдельный блок компетенций с приоритетными полномочиями в составе Правительства Российской Федерации.

Ключевые слова: региональная политика, социально-экономическое развитие регионов, разграничение полномочий между центром и регионами, региональная конкуренция, городские агломерации, Министерство регионального развития Российской Федерации

Статья поступила в редакцию 27 января 2021 года.

Травин Д.Г. О некоторых вопросах региональной политики. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 26–30.

ON SOME REGIONAL POLICY ISSUES

DENIS GEORGIEVICH TRAVIN, **Candidate of Sci. (Law), Associate Professor, Department of Project and Program Management at the Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: travin-dg@ranepa.ru

Abstract: The article analyzes the criteria used to assess the level of socio-economic development in regions for their compliance with the objectives of regional policy. It is concluded that it is necessary to specify the objectives of this policy in the legislation. The author says that the existing systems for evaluating the performance of high officials and executive bodies of the constituent entities are not adapted as development goals for the region. The paper notes that for the policy of the regions, the issue of the demarcation of powers between the center and its territories is of fundamental importance. From this point of view, current trends in regional politics of the European Union and Russia are analyzed. The author makes a forecast on prospective changes in the policy of regional development and the conclusion about the need to stimulate regional competition, expand regional powers and resource base. The article proposes to make large urban agglomerations the basis for promoting a new regional policy. Also, the author touches on the question of allocating the problems of regional development into a separate block of competencies with priority powers within the Government of the Russian Federation.

Keywords: regional policy, socio-economic development of regions, demarcation of powers between the center and regions, regional competition, urban agglomerations, Ministry of Regional Development of the Russian Federation

The article was received on January 27, 2021.

Travin D.G. On some regional policy issues. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 26–30.

Введение

В соответствии с Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13) целью государственной политики регионального развития является обеспечение равных возможностей для реализации экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны. Иначе говоря, цель региональной политики – в сглаживании диспропорций между отдельными регионами.

Оценка реального уровня социально-экономического развития региона

Законодательство не устанавливает какого-либо конкретного показателя или группы показателей, по которым можно было бы сравнивать субъекты РФ. Общепризнанным показателем уровня развития региона является валовый региональный продукт (ВРП). Это стоимость всех товаров и услуг, произведенных на его территории, за исключением ряда услуг, добавленную стоимость которых нельзя приписать к тому или иному субъекту – они могут учитываться только по стране в целом.

Однако при применении показателя ВРП для оценки реального уровня социально-экономического развития субъекта есть особенности, которые могут привести к ошибкам и искажениям. Во-первых, в рамках единого экономического пространства страны сложно фиксировать границы производства товара или оказания услуг и относить их к тому или иному ВРП. Во-вторых, необходимо учитывать методику расчета. По объему ВРП ожидаемо лидирует Москва, но если разделить ВРП на душу населения, то получится, что благополучнее всех выглядит Ненецкий автономный округ. Здесь развит топливно-энергетический комплекс с высокой бюджетной эффективностью, при этом плотность населения – 0,25 чел. на кв. км против почти 5 000 чел. на кв. км в Москве.

Кроме того, использование исключительно экономических целевых показателей для оценки уровня регионального развития может привести к некоторым перекосам. Быстрый рост промышленности будет означать большее потребление ресурсов и большее количество вредных выбросов, что может отрицательно влиять на экологическую ситуацию. Повышение производительности труда снижает спрос на рабочую силу и приводит к росту безработицы. Теоретически рабочие места, высвобождаемые в результате повышения производительности труда, могут найти альтернативу в секторе услуг, однако рабочие места в секторе услуг, как правило, сосредоточены в крупных городах, а не в районах с низкой плотностью населения. Как результат, производительность труда способствует росту благосостояния в крупных промышленных центрах, но не в регионах с низкой плотностью.

Также и эффект от инвестиций в инфраструктуру может быть неоднозначным [Марголин, 2015. С. 59–62; Сморчкова, 2017. С. 35–37; Травин, 2010. С. 13–15]. Новая транспортная инфраструктура за счет упрощения логистических связей с крупными городскими центрами, которые имеют привлекательные преимущества с точки зрения рабочих мест и качества жизни, может привести к утечке кадров. В Европе этот эффект называется "leaking by linking" («утечка через присоединение») [Oliveira-Martins, Maguire, 2015. P. 157]. В то же время проводимые исследования показывают, что ключевым фактором при принятии решения инвестором является вовсе не инфраструктура, а доступность персонала требуемой квалификации на региональном рынке труда [Lopatka, 2019. P. 27–36; Pasquier, 2016. P. 329–353].

Кроме ВРП Росстат ежегодно публикует данные о демографической и экологической ситуации в регионах России, информацию о занятости населения и уровне его благосостояния, сведения, характеризующие основные области социальной сферы, отраслевые индексы производства, данные о научном потенциале, сведения о доходах бюджетов, инвестициях в капитал, внешней торговле и т.д. Из такого количества разнообразных показателей невозможно сделать универсальный вывод об уровне развития региона [Чугуевская, 2017. С. 67–70]. В принципе, такая задача перед Росстатом и не ставится.

Показатели эффективности высших органов исполнительной власти регионов

Одновременно федеральные органы власти регулярно проводят мониторинг эффективности работы высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов России. Оценка производится по заранее определенным целевым показателям. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» *в рамках национальных проектов цели и задачи государства сфокусированы в виде конкретных показателей.* Национальные проекты не учитывают региональный аспект, но в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года № 193 по результатам достижения 15 показателей, отражающих утвержденные национальные цели и задачи, оценивается эффективность деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов РФ. Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2016 года № 642-р утвержден перечень, состоящий из 44 показателей, позволяющих оценить эффективность деятельности региональных органов государственной власти по улучшению инвестиционного климата.

Можно ли отождествлять достижение целей региональной политики по сбалансированному развитию

регионов и высокие оценки эффективности высших органов исполнительной власти регионов? Ответ – нет. К сожалению, реальность такова, что показатели эффективности деятельности губернаторов являются не долгосрочными ориентирами для развития, а скорее основанием для ежегодного распределения бюджетных трансферов из федерального бюджета и для персональной ответственности или поощрения высшего должностного лица региона с неизбежным в данном случае искажением реальной ситуации формальной отчетностью.

Как справедливо пишет А.Д. Артамонов (бывший губернатор Калужской области, председатель комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации Федерального Собрания), критикуя существующую систему оценки эффективности региональных команд, «происходит подмена цели: вместо повышения эффективности управления территорией, создания лучших условий для жизни граждан они сосредоточивают внимание на управлении показателями оценки. В этой ситуации чем строже контроль за этими параметрами, тем больше их отрыв от реальной жизни. В погоне за достижением желаемых показателей фокус внимания управленцев перемещается с долгосрочных целей на оперативное управление, и они растрачивают свои усилия на обслуживание формальных бюрократических процессов. В результате целый ряд губернаторов, занимавших верхние строчки в рейтингах по показателям эффективности их работы, проиграли выборы на очередной срок полномочий. В целом ряде случаев можно наблюдать мощный отток населения из регионов при высоких показателях оценок эффективности работы губернаторов этих территорий. <…> Если мы провозглашаем необходимость повышения благосостояния населения, мы должны переориентировать нашу систему индикаторов эффективности государственной системы на человека как личность. Именно личность мы должны сделать центром инвестиций, а показатель умножения человеческого капитала должен стать более значимым, чем показатель прироста ВВП»[1].

Таким образом, применяемые в настоящее время для оценки регионов различные показатели не взаимоувязаны и не адаптированы в качестве стратегических целей развития. Для сбалансированного и комплексного регионального развития необходимо на федеральном уровне задать регионам правильные и четкие ориентиры. Цели региональной политики должны быть конкретизированы и формализованы в виде разумного количества взаимоувязанных показателей, в первую очередь показателей, отражающих количественный и качественный рост человеческого капитала.

1 *Анатолий Артамонов, Светлана Симоненко.* Личность как центр инвестиций. *Эксперт*: https://expert.ru/expert/2020/30/lichnost-kak-tsentr-investitsij/

Говоря о политике регионального развития, невозможно не затронуть *ключевого вопроса о разграничении полномочий между центром и регионами*. Здесь можно говорить *о двух принципиально разных типах региональной политики*. Условно обозначим их как «централизация» и «децентрализация». Сторонники первой концепции исходят из того, что при централизованном перераспределении национальных ресурсов за счет финансовых трансфертов и крупномасштабных государственных инвестиционных проектов стимулируется развитие депрессивных регионов. Они считают, что, централизованно действуя на составляющие производственных издержек посредством субсидий и стимулов, можно повлиять на выбор инвесторов для открытия новых рабочих мест и инвестиций.

Напротив, сторонники децентрализации полагают, что развитие может быть достигнуто только в условиях справедливой конкуренции регионов, что оправдывает наличие разной нормативной базы для различных регионов, особых налоговых режимов и в целом расширение полномочий и большее количество ресурсов для региональных властей.

Политика регионального развития на фоне процессов децентрализации в Европе

В региональной политике европейских государств с начала 1980-х годов идет системное усиление полномочий регионов. В настоящее время процессы децентрализации получили дополнительный импульс на фоне участия государств в Европейском союзе. 15 июня 1985 года была учреждена Ассамблея европейских регионов (AER); на тот момент учредителями выступили 47 европейских регионов. Ассамблея предложила концепцию регионализации и выдвинула девиз «Европа регионов». В итоге немного в другом виде (в качестве принципа субсидиарности) эта идея попала в Маастрихтский договор 1992 года, положивший начало Европейскому союзу.

Согласно данному принципу, центральная власть должна играть «субсидиарную» (вспомогательную) роль, решая только те задачи, которые не могут быть эффективно выполнены на местном уровне. Безусловно, принцип субсидиарности защищает национальные интересы европейских государств от неразумного вмешательства и чрезмерного регулирования со стороны Европейского союза. Но этот же принцип делает европейские регионы прямыми участниками законотворческой процедуры Европейского союза. Предполагается, что усиление периферии неизбежно приведет к ослаблению центра. Это и показал Референдум о независимости, проведенный властями Каталонии в 2017 году. За независимость этого региона Испании тогда выступило 90,18 % голосовавших.

В России государственная политика регионального развития – это система приоритетов, целей, задач, мер и действий *федеральных* органов государственной власти по политическому и социально-экономи-

ческому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, в самом определении российской политики регионального развития заложен ее централизованный характер. В ранее действовавшем Указе Президента Российской Федерации № 803 от 3 июня 1996 года «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» содержалось иное определение. Под «региональной политикой» в Российской Федерации понималась система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны. Как видно, слово «федеральный» применительно к органам власти в Указе № 803 отсутствовало. Не только определение, но и сама региональная политика того периода заметно отличалась от современной. Достаточно вспомнить так называемые внутренние офшоры, действовавшие в Калмыкии, Ингушетии, Карачаево-Черкесии. Со временем полномочия регионов по формированию собственной региональной политики были значительно сокращены.

Попытка перераспределить полномочия между центром и регионами была предпринята в 2011 году при Президенте РФ Д.А. Медведеве. Он, в частности, заявлял следующее: «Губернаторы и региональные собрания должны получить такое количество полномочий и возможностей, которое будет необходимо и достаточно для решения их задач, чтобы они сами определяли экономическую и социальную жизнь своих территорий, и в то же время, чтобы они могли со своими полномочиями справиться»[2].

Для проработки этого вопроса была создана рабочая группа под руководством вице-премьера Д.Н. Козака. Министерство регионального развития Российской Федерации провело подробную инвентаризацию полномочий, которые федеральные ведомства готовы передать регионам, и полномочий, которые регионы согласны принять, с указанием источников доходов, необходимых для исполнения этих полномочий. Также были подготовлены поправки в законодательство, закрепляющие полномочия Президента и Правительства по «делегированию» полномочий регионам. Однако в апреле 2012 года был принят закон, возвращающий прямые выборы глав регионов, и далее этого реформа не пошла.

Крупные агломерации как центры экономического роста

Сложно давать прогноз по поводу дальнейших тенденций в региональном развитии, тем более что это всегда поиск компромисса между экономикой и политикой. Если в Европе наблюдаются процессы децентрализации с присущими им рисками и угрозами целостности национальных государств, то очевидно, что в России с учетом текущей политической конъюнктуры и высокого уровня социально-экономического неравенства российских регионов приоритеты сохранятся за федеральным центром. В то же время в условиях международных санкций российской экономике сейчас приходится справляться с падающим бюджетным профицитом и растущим давлением на государственные расходы социальных факторов, таких как рост числа пенсионеров при снижении экономически активного населения, рост безработицы и потребительских ожиданий населения. Федеральные программы финансирования регионов неизбежно сокращаются. Понимая это, правительство давно пытается стимулировать региональную конкуренцию за инвесторов. Основным инструментом стимулирования такой конкуренции является система рейтингования регионов по состоянию инвестиционного климата, а также федеральные субсидии, распределяемые по регионам согласно местам в рейтинге.

Тем не менее показатель объема инвестиций в основной капитал за последнее время не демонстрирует заметного роста. Как и в случае с оценкой эффективности губернаторов, очевидно, что, добиваясь высоких результатов в национальном рейтинге по инвестиционному климату, регионы конкурируют не за инвесторов, а за федеральный ресурс.

Чтобы регионы могли конкурировать реально, у них должны быть соответствующие возможности в виде полномочий и ресурсов. В этих условиях централизованная региональная политика может трансформироваться в гораздо более гибкую политику, направленную на повышение региональной конкуренции. Поскольку у федерального центра есть большие сомнения в способности большинства региональных администраций грамотно инвестировать и компетентно предоставлять государственные услуги в случае наделения регионов дополнительными полномочиями, основой для реализации новой региональной политики могут стать крупные городские агломерации, где концентрируется значительная доля людей с высшим образованием.

Стратегия пространственного развития России до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р) называет общемировой тенденцией пространственного развития в XXI веке концентрацию экономики и населения в ограниченном числе крупнейших агломераций. В России, согласно этой Стратегии, сформировалось 20 крупных центров экономического роста. Безусловно, крупные городские агломерации являются экономическим двигателем страны, и если такой двигатель работает плохо, то это отражается на всей экономике. «Узкими местами» агломераций являются вопросы организации территориально-пространственного планирования, комплексных транспортных решений и законодательной базы, закрепляющей льготный статус и дополнительные полномочия для агломераций.

2 https://ria.ru/20111017/462343545.html

Заключение

Подводя итоги, необходимо отметить следующее: Россия – страна особенная, с огромной территорией, значительная часть которой не обустроена и не обеспечена инфраструктурой, с многообразными природно-климатическими условиями, социокультурными особенностями населения, проживающего в разных регионах, неравномерным распределением производительных сил. В этих условиях достижение цели региональной политики по сглаживанию диспропорций в развитии регионов является особенно важной и трудной задачей, к тому же требующей постоянного мониторинга и контроля текущей ситуации. В то же время с ликвидацией Министерства регионального развития России в 2014 году эта проблематика была разделена между несколькими министерствами. Важность и сложность региональной проблематики, задача по устранению существующих и недопущению новых перекосов в развитии обуславливают целесообразность выделения вопросов комплексного развития регионов в отдельный блок компетенций с приоритетными полномочиями в составе Правительства Российской Федерации.

Литература

Аверина Т.Н., Шишкин А.Н., Басовская Е.Н., Басовский Л.Е. Факторы производительности труда в регионе. *Журнал экономической теории.* 2020. № 1. С. 225-229.

Бадарчи Х.Б., Дабиев Д.Ф. Факторный анализ влияния развития добычи полезных ископаемых на экологическую ситуацию в регионах. *Экономический анализ: теория и практика.* 2013. № 46. С. 13-26.

Зайцева Ю.С. Валовый региональный продукт: что и как мы измеряем. *Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2012. № 4. С. 48-53.*

Коротина Н.Ю. Асимметрия системы экономического федерализма: понятие и классификация. Государственное и муниципальное управление. *Ученые записки.* 2021. № 1. С. 4853.

Маевская Л.И. Точки роста в государственной политике развития страны: основные понятия и тенденции развития. *Вестник Института экономики Российской академии наук.* 2020. № 6. С. 142-157.

Марголин А.М. Развитие городских агломераций как фактор повышения глобальной конкурентоспособности государств. *Государственная служба*. 2015. № 6 (98). С. 58–62.

Сморчкова В.И. Новая региональная политика России. *Государственная служба*. 2017. № 1 (105). С. 34–37.

Травин Д.Г. Основы региональной инвестиционной политики. *Государственная служба.* 2010. № 1 (63). С. 13–16.

Чугуевская Е.С. О территориально-пространственных аспектах стратегии пространственного развития Российской Федерации. *Academia. Архитектура и строительство*. 2017. № 1. С. 67–71.

Lopatka R. Subsidiarity: bridging the gap between the ideal and reality. *European View.* 2019. Vol. 18 (1). P. 26–36. In English

Oliveira-Martins J., Maguire K. Vers un nouveau paradigm des strategies de development regional dans l'OCDE. *Revue de L'OFCE.* 2015. № 143(7). P. 145–168.

Pasquier R. Economic crisis and territorial differentiation: regions and metropolitan cities in French decentralization. *Revue Internationale de Politique Comparée.* 2016. Vol. 23. Issue 3. P. 327–353. In English

References

Averina T.N., Shishkin A.N., Basovskaya E.N., Basovsky L.E. Factors of labor productivity in the region. *Zhurnal ekonomicheskoy teorii.* 2020. No. 1. P. 225-229. In Russian

Badarchi Kh.B., Dabiev D.F. Factor analysis for the impact of the development of mining on the ecological situation in the regions. *Economicheskiy analiz: theoriya i practika.* 2013. No. 46. P. 13-26. In Russian

Chuguevskaya E.S. On the aspects of the territorial development strategy of the Russian Federation. *Academia. Arkhitektura i stroitelstvo*. 2017. No. 1. P. 67–71. In Russian

Korotina N.Yu. Asymmetry of the economic federalism system: concept and classification. *Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie.Uchenye zapiski.* 2021. No. 1. P. 48-53. In Russian

Maevskaya L.I. Growth points in the state policy of the country's development: basic concepts and development trends. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk.* 2020. No. 6. P. 142-157. In Russian

Margolin A.M. Development of urban agglomerations as a factor of increasing the global competitiveness of the states. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2015. No. 6 (98). P. 58–62. In Russian

Oliveira-Martins J., Maguire K. Towards a new paradigm for regional development strategies in the OECD. *Revue de L'OFCE*. 2015. No. 143 (7). P. 145–168. In French

Smorchkova V.I. The new regional policy of Russia. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. No. 1 (105). P. 34–37. In Russian

Travin D.G. Foundations of regional investment policy. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2010. No. 1 (63). P. 13–16. In Russian

Zaitseva Yu.S. Gross regional product: what and how we measure. *Vserossiyskiy economicheskiy zhurnal EKO.* 2012. No. 4. P. 48-53. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-31-36

Государственная политика и курортное дело

АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ РАЗУМОВ, **доктор медицинских наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, академик РАН, президент Национальной курортной ассоциации, директор**
Московский научно-практический центр медицинской реабилитации, восстановительной и спортивной медицины Департамента здравоохранения города Москвы (Российская Федерация, 105062, Москва, Фурменный переулок, 8). E-mail: a-razumov@mail.ru
МАКСИМ СЕРГЕЕВИЧ САФОНОВ, **доктор экономических наук, профессор, руководитель группы советников Российской академии наук, вице-президент**
Национальная курортная ассоциация (Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинский проспект, 14). E-mail: safonov@presidium.ras.ru

Аннотация: На протяжении последних трех столетий санаторно-курортное лечение остается неотъемлемой частью медицины России. Своевременное использование природных ресурсов позволяет значительно сократить как уровень заболеваемости, так и предотвращать многие болезни, эффективно лечить хронические заболевания. После реформ 1990-х годов в России санаторно-курортный комплекс не смог сразу встать на «рыночные рельсы», что привело к уходу сотрудников, устареванию материально-технической базы, но в настоящее время ситуация меняется кардинально. На данный момент, когда государство уже справилось с проблемами переходного периода, но столкнулось с неменьшими проблемами в области здоровьесбережения нации, особое внимание необходимо уделить дальнейшему развитию отрасли, направленной на восстановление самого ценного ресурса – человека.
Ключевые слова: медицина, здравоохранение, санатории, курорты, санаторно-курортные организации, санаторно-курортная корпорация

Статья поступила в редакцию 15 августа 2021.

Разумов А.Н., Сафонов М.С. Государственная политика и курортное дело. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 31–36.

PUBLIC POLICY AND RESORT INDUSTRY

ALEXANDER NIKOLAEVICH RAZUMOV, **Doctor of Sci. (Medical Sciences), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Sciences, President of the National Resort Association, Director**
Moscow Scientific and Practical Center for Medical Rehabilitation, Rehabilitation and Sports Medicine of the Moscow Department of Health (8, Furmenny pereulok, Moscow, 105062, Russian Federation). E-mail: a-razumov@mail.ru
MAXIM SERGEEVICH SAFONOV, **Doctor of Sci. (Economics), Professor, Head of the Group of Advisers of the Russian Academy of Sciences, Vice President**
National Resort Association (14, Leninsky prospekt, Moscow, 119991, Russian Federation). E-mail: safonov@presidium.ras.ru

Abstract: For the past three centuries, sanatorium treatment has been an integral part of the Russian health care system. Wise use of natural resources can significantly reduce the morbidity rate, prevent many diseases, and effectively treat chronic illness. In Russia, after the reforms of the 1990s, the health resort complex was not able to immediately enter the market of services, which led to a reduction of personnel, obsolescence of material and technical base. However, nowadays, the situation is changing radically. At the moment, the state has already solved the problems of the transition period but has faced other challenges in the field of health protection of the nation. The author concludes that special attention should be paid to the further development of the industry aimed at recovering the most valuable resource – a person.
Keywords: medicine, health care, sanatoriums, resorts, health resort organizations, health resort corporation

The article was received on August 15, 2021.

Razumov A.N., Safonov M.S. Public policy and resort industry. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 31–36.

Introduction

Balneology of the first quarter of the XXI century is characterized by fundamental achievements in studying the effects of therapeutic physical factors on the whole organism and its separate systems. The study of emerging patterns allows us to significantly improve the effectiveness of treatment and prevent many diseases. Achievements in the field of resort medicine contribute to the formation of a modern domestic sanatorium-resort complex with an extended application of innovative therapeutic technologies.

Premature aging, as well as high morbidity rates among adults, adolescents, and children, defines increased attention to medical and social significance of sanatorium-resort treatment. Regular prophylaxis and sanatorium-resort treatment contribute significantly to life expectancy.

The history and effectiveness of resorts

The effectiveness of sanatorium-resort treatment is high and allows a 2–6 times reduction in the number of disease exacerbations in both adults and children. Patients, who have passed the sanatorium stage of rehabilitation, return to work 2–3 times faster. The use of sanatorium-resort treatment makes it possible to extend the period of active life and the working ability of citizens at early retirement age.

It should be noted that along with the medical and social aspects, the economic effect of the development of the sanatorium-resort industry is quite significant. The income of the tourism industry in the gross volume of global profits is about 10 %. Russia's natural therapeutic resources create prerequisites for the successful development of the sanatorium-resort complex of the country and turn it into a serious budget-forming and export industry.

The development of resort areas can be divided into the historical periods, presented in **Table 1**.

The year 1941 can be considered the starting point of the work on the General Plan for the development of the sanatorium-resort complex in the USSR. The State Central Executive Committee became the body that determined the needs for sanatorium treatment and developed the main scientific directions that were recommended to the sanatorium institutes for the future. By 1941, almost 50 sanatoriums and rest homes were already operating in the USSR, which provided rehabilitation and treatment services to nearly 150 thousand people. During this period, there was an expansion of the geography of construction of new resort areas. New resorts appeared in the Caucasus and Central Asia, in the Far East and the Urals, and in Siberia: Arzni (Armenian SSR), Bairam-Ali (Turkmen SSR), Dzhety-Oguz (Kyrgyz SSR), Jermuk, Kuldur (Khabarovsk region), Lebyazhye (Altai region), Talgi (Dagestan ASSR), Ust-Kachka (Perm region), Chemal, etc. The state paid particular attention to the health of the younger generation; in this regard, the number of children's sanatoriums was increased. Efficient use of spa resources, hydrogeological work, and improvement of balneology becomes one of the predominant state tasks.

In the USSR, the period from 1960 to 1990 can be considered the "thirty golden years" in construction of resort facilities. By the 1990s of the XX century, the capacity of the sanatorium and resort complex increased significantly and allowed to take more than 32.7 million people for recreation and treatment annually. The sanatorium-resort complex of the USSR included 7,431 resort organizations, which could accommodate 1 million 299 thousand people. Sanatoriums with therapeutic procedures had about 300,000 beds (23 %), and more than half of them were located in different regions of the RSFSR (**Table 2**).

At present, the number of sanatorium-resort organizations continues to decline. In 2020, according to forecast indicators, the number of Russian citizens requiring sanatorium-resort treatment will be 14 million people (**Table 3**).

The current state of resort industry

The development and implementation of the "Strategy for the development of the sanatorium complex of the Russian Federation", approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of November 26, 2018, No. 2581-r, began the current stage of development of the sanatorium-resort complex. The development strategy of the sanatorium-resort complex included the following areas:

- promoting and creating a comfortable environment for vacationers;
- developing resorts as territories;

Table 1. Historical periods in the development of resort areas

Formation period (XVII – XVIII century)	The period of formation of the system of resort state management (XIX century)	The period of optimization of the management system and further development of resorts (XX century)
1627 – hot springs in the land of the "Pyatigorsk Circassians" 1721 – the first resort of Marcial Waters (Karelia) 1725 – the second resort on Lipetsk salt waters By the end of the 18th century, the government began to develop the healing springs of KavMinVod, the Black Sea coast of the Caucasus, Karelia, Siberia, the Far East, and other regions. Among the numerous hospitals under the State Administration, there also were such areas as Kemerinskie mineral waters (1838), Caucasian, Sergievskie (1833), Odessa mud resorts (1830), and Starorusskie (1828).	Usually, resorts consisted of: several hotels of a high level, private dachas and mansions, houses and rooms for rent, catering establishments, parks, baths and other recreational facilities, shops and infrastructure enterprises, and facilities for resort medicine. In 1883, the Russian Government decided to buy out the resorts from private individuals and create a Government Commissioner along with the resort management departments.	The history of the sanatorium-resort complex development of the XX century can be divided into four periods: Beginning of the XX century; Pre-war time; War time; "Thirty Golden Years". From 1917 to 1924, 30 decrees and government resolutions were issued. These documents laid the foundation for the construction and development of resorts, proclaimed resorts nationwide property, and determined the principles of resort business in the country: of the state character, of the mass character, availability, specialization of sanatorium-resort treatment.

Table 2. Comparative characteristics of the activities of the sanatorium-resort complex of the USSR and Russia*

Indicators	1990	2015
Number of sanatorium-resort organizations, units	7 431	1 733
Number of beds in sanatorium-resort organizations, thousand units	1 299 thousand	425 thousand
Number of persons accommodated in sanatorium-resort organizations, thousand people	32,7 thousand	6 058.1 thousand

Source: Federal State Statistics Service of the Russian Federation. https://rosstat.gov.ru

* 300,000 beds (23 %) accounted for therapeutic procedures; sanatoriums were located in different regions of the RSFSR.

Table 3. The main indicators characterizing the activities of the sanatorium-resort complex of the Russian Federation (according to Rosstat)

Indicators	2013	2014	2015	in % to 2013
Number of sanatorium-resort organizations, units	1840	1905	1733	94,2
Number of beds in sanatorium-resort organizations, thousand units	407,4	443,0	425,0	104,3
Number of persons accommodated in sanatorium-resort organizations, thousand people	5682,5	6087,0	6058,1	106,6

Source: Federal State Statistics Service of the Russian Federation. https://rosstat.gov.ru

- developing medical facilities;
- using natural medicinal resources efficiently.

The studies pay much attention to the socio-economic efficiency of the sanatorium-resort complex of the Russian Federation. The significance of the investments' multiplicative effect in the development of recreational organizations in different segments of the economy should not be doubted. The growth of the sanatorium-resort complex contributes to the improvement of local recreational technologies, development of trade, tourism, hotel sphere, cultural and entertainment facilities, improvement of living standards of the region's population, as well as the creation of new job places. Given this consolidated effect, the return on invested capital can be up to 5–7 rubles for each ruble of investment.

The third in order but also a very important stage of the general therapeutic and diagnostic process is sanatorium treatment. Scientific research carried out in this area proves the effectiveness of treatment by sanatorium organizations. The number of chronic disease exacerbations decreased by 4 times, temporary and permanent disability of patients who completed the sanatorium stage of rehabilitation decreased by 2.5 times, and, in most cases, these patients returned to work. The need for hospitalization decreased by 2.4 times, the cost of treatment in polyclinics and hospitals decreased by 3 times, the industrial injury from the morbidity of workers and employees decreased by 2.5 times. Temporary disability payments were reduced by 2.2 times.

The history of the development of sanatorium-resort treatment shows us its effectiveness in the treatment of diseases such as tuberculosis and the rehabilitation of wounded during world wars. It should be noted that sanatorium-resort treatment allows preserving and strengthen the health of the population, as well as significantly saves budget funds.

Sanatorium-resort treatment occupies an influential place in the general system of measures for preserving and strengthening the health of the population of the Russian Federation as well as meets the preventive principle of health care; it is also capable of significantly reducing the morbidity of citizens. Resort factors, which form the basis of sanatorium-resort treatment, are characterized by natural and physiological effects. A distinctive feature of the sanatorium-resort treatment is its non-pharmacological orientation.

Currently, along with the effective use of previously described methods and techniques of sanatorium-resort treatment, new means of using natural and preformed therapeutic factors for disease prevention through the influence on risk factors, as well as the restoration of both psychological and physical health, are being developed and applied. In scientific researches of domestic balneologists, there is a broad orientation of sanatorium-resort treatment; the universality of such treatment allows restoring the health of people through mobilization of sanogenetic reserves and training of adaptation systems of an organism. This treatment also increases resistance to harmful environmental factors (industrial, psychogenic, ecological, i.e., areas of armed conflict, the effects of man-made disasters, and those who work in particularly hazardous and harmful working conditions) and prevents the development of chronic diseases.

Not only the sick but also the healthy person have always been and will always be the subject of balneology. Distinctive features of balneology are the use of techniques of premorbid diagnosis, treatment of impaired functional states, and methodology of preservation and maintenance of human health. Scientific advances confirm the effectiveness of new therapeutic techniques in practice.

In this way, one cannot diminish the achievements of balneology; they are significant and undeniable. It should be mentioned that depending on the course and type of the disease, as well as on the functional state of the body, such issues as time and place of treatment were also determined. Scientific research in this direction is continuing; they have become the basis for modern ideas concerning the adaptation of an organism to contrasting climatic conditions and its subsequent re-adaptation after returning to a familiar climatic zone. Domestic balneologists continue to research such a method of treatment as hydrotherapy. This type of sanatorium-resort treatment shows high efficiency in curing the following diseases: neuro-metabolic-endocrine syndrome of diabetic angiopathies, myocardial infarction, coronary heart disease, chronic bronchitis. Domestic balneologists pay special attention to medical climatology. The development of methods of correction and prevention of diseases using natural factors, as well as the study of the effect of weather conditions on various groups of patients, is continuing.

Currently, the development of sanatorium-resort treatment in Russia continues, as well as the increase in its effectiveness. According to Rosstat, over the past decade, against the background of a decrease in first-time disability by 734 thousand people (from 1,463 thousand to 729 thousand) and an increase in morbidity by 8.7 million adults (from 106.3 million to 115.0 million) and about 7.7 million children (from 36.5 million to 44.2 million), the total number of citizens who received sanatorium-resort rehabilitation and treatment exceeded 6.1 million, which is 614 thousand more than in the previous period.

Sanatorium-resort procedures are effective for treating socially significant categories of the population such as the younger generation, veterans and disabled, patients with tuberculosis, and workers who are employed in hazardous and unhealthy environments. It has been scientifically proven that the therapeutic activities carried out by sanatorium resorts are highly effective.

The Decree of the Government of the Russian Federation of November 26, 2018, No. 2581-r "On the approval of the strategies for the development of the sanatorium complex of the Russian Federation"[1] was published on November 27, 2018. The decree states that the policy "defines the goal, objectives and main directions of the state policy of the Russian Federation to preserve and strengthen the health of the population of the Russian Federation in the field of resort industry"[2].

The main goal of the Strategy is to increase the accessibility of the sanatorium-resort complex. To achieve this goal, the Strategy assumes the following tasks:

- improving the legislation and state regulation of the industry;
- training qualified medical personnel;
- developing the infrastructure necessary for the operation of the industry;
- increasing the investment attractiveness of the industry.

The main mechanisms for improving legislation and state regulation are:

- developing the accounting measures, expanding the data provided to state registers;
- working on environmental requirements, including anthropogenic load;
- stimulating the targeted use of land plots;
- conducting an experiment to create zones of advanced socio-economic development.

For the training and advanced training of personnel, the following is assumed:

- improving the legislation;
- creating scientifically based clinical standards for the appointment of sanatorium treatment;
- developing the education system;

To improve the investment attractiveness, the following is assumed:

- improving the material and technical base;
- implementing a differentiated approach to involve infrastructure in commercial turnover, including through PPP mechanisms;
- identifying the best investment practices;
- forming favorable conditions for investment;
- improving the facility management mechanism;
- introducing tax incentives;
- creating a set of measures for protecting the territories.

Additionally, the Strategy provides targets and performance features, which are written in the most general words. The Strategy only speaks of the need to improve the regulations of the sanatorium-resort complex without any specific measures. On the one hand, this approach can be criticized for insufficient elaboration, but, on the other hand, by creating such a generic document, the Government of the Russian Federation allows creating a dialogue for market participants, regulators, and representatives of the scientific community.

Legal regulation

The procedure for providing sanatorium-resort treatment is regulated by the orders and decrees of the Ministry of Health of the Russian Federation.

The Order of the Ministry of Health of the Russian Federation No. 788n of July 31, 2020, "On the approval of the Procedure for organizing medical rehabilitation of adults"[3], defines the requirements for equipping sanatorium organizations with special equipment and medical personnel, as well as standards and medical indications for sanatorium-resort treatment.

The Order of the Ministry of Health of the Russian Federation No. 279n of May 5, 2016, "On the approval of the Procedure for organizing sanatorium-resort treatment"[4] describes the rules of work of organizations, requirements for sanatorium-resort organizations, and requirements for personnel standards and equipment of sanatorium-resort organizations.

The orders give different standards for various types of sanatorium-resort organizations; however, there is a single structure in all documents: the beginning describes the general rules, then we see the staff schedule, and at the end, there is information concerning equipment. All documents pay special attention to the role of the organization's executives; also, in each appendix, there are links to qualification compliance documents and orders of the Ministry of Health of the Russian Federation.

1 Decree of the Government of the Russian Federation of November 26, 2018, No. 2581-r "On the approval of the strategies for the development of the sanatorium complex of the Russian Federation". Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2018. No. 49. Part I-VI. Art. 7670.

2 Ibid.

3 Order of the Ministry of Health of the Russian Federation of July 31, 2020, No. 788n "On the approval of the Procedure for organizing medical rehabilitation of adults" (registered by the Ministry of Justice of the Russian Federation on September 25, 2021, No. 60039).

4 Order of the Ministry of Health of the Russian Federation of May 5, 2016, No. 279n "On the approval of the Procedure for organizing sanatorium-resort treatment" (registered by the Ministry of Justice of the Russian Federation on June 24, 2016, No. 42580).

As we know, there is a difference between sanatorium-resort organizations and tourism. Sanatorium-resort organizations, regardless of the form of ownership, are medical organizations that primarily provide medical services. The activities of the sanatorium-resort complex are strictly regulated and standardized. Organizations are stringently accountable to the Ministry of Health of the Russian Federation. The orders pay a lot of attention to the content of reporting. However, both orders bypass the issues concerning the evaluation of the effectiveness of organizations. The quality of the medical care and medical efficiency is of great importance for sanatorium-resort organizations, and the forms for the analysis of which are in the orders. There are no discussions regarding the economic aspect of the sanatorium-resort complex, and this poses a new problem: sanatorium organizations are becoming dependent on subsidies and grants from budgets of different levels.

As practice shows, the provision of medical care within the framework of the compulsory health insurance (CHI) system does not bring sufficient income for the development and even maintenance of organizations. Setting high prices for additional services and services not included in the CHI systems is problematic. Medical centers specializing in the provision of paid medical services try not to contact the CHI program due to excessive bureaucracy. Such organizations set market prices and operate within the framework of free competition.

But the problem here is that, according to the statistics of the Ministry of Health of the Russian Federation, in Russia, there are a large number of people who require sanatorium-resort medical assistance. It turns out that Russia, which guarantees free medical care to its citizens, is in a difficult situation. Those sanatorium-resort organizations that provide medical assistance under the CHI program suffer from tightened bureaucracy and paperwork while receiving insufficient income, and as a result, according to statistics from the registry of the sanatorium-resort industry, many organizations are faced with understaffing of medical personnel. Thus, many people are forced to turn to "private" medical organizations for medical assistance.

Today, in Russia, despite the specific importance of the sanatorium-resort complex in terms of preserving and strengthening the health of citizens, there are significant problems of its functioning; after all, there is still no clear state policy in the field of resort business. There is also no reliable, complete, and sufficient information about the sanatorium-resort complex.

Although there is at least some certainty about resorts, there is no reliable data regarding sanatorium-resort, health-improving organizations, and the results of their activities due to the significant diversity of their forms of ownership and departmental affiliation. The information provided by Rosstat is doubtful since the sources and the system of data presentation and processing are unclear; also, they relate to the section of "Tourism". The only reliable source of objective data on the Russian sanatorium-resort complex may be the State Register of the Resort Fund of the Russian Federation, which was approved by Order of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation No. 522 of August 6, 2007 (as amended on February 16, 2009, No. 49n)[5]. The information base of this Registry was sufficient, and its mechanisms have been improved over the years. However, three years ago, the functions of maintaining the registry were transferred to the Russian Scientific Center of Medical Rehabilitation and Balneology of the Ministry of Health of the Russian Federation. It turned out that at the start of the implementation of these mechanisms, there were many serious problems due to the lack of necessary personnel, equipment, but most importantly – there was no authority to obtain information from the constituent entities of the Russian Federation. As a result, the necessary information concerning the Russian sanatorium-resort complex is not available (most likely – absent).

Development of the resort industry

Together with the Strategy for the development of the sanatorium-resort industry, it is necessary to create a concept for the development of Russian resort science and balneology service. It is required to create a particular federal target program, "Development of resort business in the Russian Federation", for the further development of the sanatorium-resort complex. It is necessary to supplement the existing legislation with additional regulations on the organization and implementation of health resorts, both in terms of medical orientation (medical indications and contraindications for sanatorium-resort treatment of adolescents and adults, standards of medical rehabilitation for major classes of diseases, documents on quality control and efficiency of sanatorium-resort treatment, modern standards of sanatorium-resort care, etc.) and in terms of providing qualified medical personnel, sufficient material and technical base, etc.

To solve the above problems and organize the management of the sanatorium-resort complex of the Russian Federation, it is necessary to return to the previously mentioned proposals on the need to create a Federal Center for Rehabilitation and Resort Therapy under the Ministry of Health of the Russian Federation. As an option, a solution to the problem could be the organization of an independent Federal Service subordinate to the Government of the Russian Federation. At the local level, the management of the sanatorium-resort complex may be entrusted to newly created territorial sanatorium-resort departments subordinated to the federal center (similar to the previously functioning departments) with a small number of employees (4–5 people), for example, in the regions: Northwestern, Ural, Black Sea, North Caucasus, and Crimea.

These territorial departments will have to perform the functions of managing resorts (resort regions), and, in addition to their main task of organizing and implementing san-

5 Order of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation of August 6, 2007, No. 522 (as amended on February 16, 2009) "On maintaining the State Register of the Resort Fund of the Russian Federation" (registered by the Ministry of Justice on October 19, 2007, No. 10358).

atorium-resort treatment, control over the preservation and use of natural healing resources, as well as organizing the recreation, rehabilitation, and tourism activities, primarily of federal importance. With appropriate management, rehabilitation of citizens, organization of recreational and tourist activities can significantly contribute to sanatorium-resort treatment, which is very expensive, but with a significant final economic effect.

To improve the medical and economic efficiency of sanatorium-resort care, it is necessary to:

- develop and introduce new medical and health-improving technologies based on the use of natural and preformed medical factors, innovative technologies,
- implement scientific and practical programs in sanatorium-resort organizations on the improvement of the primary and secondary prevention of diseases,
- promote sanatorium and health-improving services in the domestic and world markets through advertising in the mass media,
- develop a system of telemedicine and information technologies in the resort business.

At the same time, the main governing body of the sanatorium-resort complex of Russia should initiate the development of documents aimed at creating a full-fledged regulatory framework of resort business in the country. The main task is to prepare a Government Decree on creating an interdepartmental working group, which will involve all interested parties, including representatives of the Ministry of Economic Development, the Ministry of Finance, the Ministry of Health, the Federal Compulsory Medical Insurance Fund, the Federal Tax Service, the Social Insurance Fund, as well as representatives from other ministries, departments and public organizations, having their complexes of sanatorium-resort facilities. Representatives of the principal resort regions of the Russian Federation, including the Republic of Crimea, should also be included in the interdepartmental working group. The main task of the interdepartmental working group should be the elaboration of the Federal Target Program for the development of the Russian sanatorium-resort industry. The program should also provide a specific plan for its implementation: dates, deadlines, responsible persons, as well as sources of funding for each activity included in it.

The development strategy for the Russian sanatorium-resort industry should include provisions that will allow this type of medicine to become an integral part of medical treatment, disease prevention, and rehabilitation programs. Sanatorium-resort treatment should be carried out according to scientifically substantiated programs for each disease, which is prescribed in the voucher. It is necessary to correlate the timing of required treatment at the sanatorium with the duration of the patient's stay at the resort, regardless of the prevailing economic conditions of the patient. One of the most significant tasks is to determine the optimal period of stay in sanatoriums for different categories of patients; also, it should not affect the effectiveness of treatment. Conducting scientific research in the field of balneology to improve the therapeutic use of sanatorium resources, to find new natural healing factors and implement them in the practice of medical and preventive institutions, as well as the organization of treatment at home remains one of the urgent tasks.

The solution of these problems will reduce the amount of Russian citizens' money spent abroad, create a competitive sanatorium-resort complex, and ensure equal development of the regions of the Russian Federation.

Conclusion

The development and implementation of unified rules and a transparent system of management of the sanatorium-resort complex will contribute to the investment attractiveness of the industry, increasing the number of patients, as well as a guaranteed return of invested funds. The strategy should become a fundamental document for the subsequent planning and implementation of measures to stimulate the development of resort areas and spa facilities, as well as an essential guarantee for investors.

References

Kolpakov A.S. Current state and development prospects of the sanatorium and resort industry. *Kto yest Kto v meditsine*. 2017. No. 2 (85). In Russian

Meunier L. History of Medicine. Moscow: Izdatelstvo Yurayt, 2019. In Russian

Physical and rehabilitation medicine. Normative legal regulation. Ed. by Ponomarenko G.N. St. Petersburg: Voyenno-meditsinskaya akademiya imeni S.M. Kirova, 2020. In Russian

Razumov A.N. The development of the sanatorium complex of Russia is the basis for saving public health. *Voprosy kurortologii, fizioterapii i lechebnoy fizicheskoy kultury*. 2018. No. 2-2. P. 5–8. In Russian

Razumov A.N. On national goals and strategic tasks for the development of the Russian Federation for the period up to 2024 in terms of the impact of sanatorium recovery, rehabilitation treatment, and medical science on the health preservation of the population. *Voprosy kurortologii, fizioterapii i lechebnoy fizicheskoy kutltury*. 2019. No. 2-2. P. 5–9. In Russian

Razumov A.N., Adilov V.B., Lvova N.V. Morozova E.Yu., Piskovtseva I.P. Systemic errors of the draft federal law No. 555658-6, leading to the loss of the resort business in Russia. *Voprosy kurortologii, fizioterapii i lechebnoy fizicheskoy kultury*. 2019. No. 2-2. P. 21–26. In Russian

Razumov A.N., Limonov V.I., Nesterova E.V. On the branch science in the sanatorium-resort sphere. *Voprosy kurortologii, fizioterapii i lechebnoy fizicheskoy kultury*. 2019. No. 2-2. P. 139–140. In Russian

Resortology. Ed. by Razumova A.N., Turovoy E.A. Moscow: Universitetskaya kniga, 2016. In Russian

Statistics of the national center for public-private partnerships. https://rosinfra.ru/digest/market. In Russian

Statistics of the Ministry of Health of the Russian Federation for 2018. https://minzdrav.gov.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/statisticheskie-i-informatsionnye-materialy/statisticheskiy-sbornik-2018-god. In Russian

Walton J. "Wellness Programs Average A 6:1 ROI" // Expert Insights, Tips & Trends, 2018. https://www.workdesign.com/2018/01/wellness-programs-for-healthy-workplace/. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-37-46

ЭФФЕКТИВНАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА – ЗАЛОГ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

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

Аннотация: Внешние и внутренние условия функционирования отечественной экономики меняются весьма динамично. Эти изменения требуют своего учета при корректировке существующих и разработке новых механизмов обеспечения инвестиционной привлекательности экономики, включающих рекомендации по совершенствованию практики применения Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», реализации специальных инвестиционных контрактов и дальнейшему развитию программы «Фабрика проектного финансирования». Решение проблемы повышения качества инвестиционной политики не исчерпывается разработкой системы мер по улучшению инвестиционного законодательства и увеличению государственной поддержки инвестиционной деятельности. Принципиальное значение имеет своеобразная «эволюция ценностей», которая будет способствовать формированию инвестиционного менталитета, означающего, что стратегические цели начнут доминировать над сиюминутными, а укрепление доверия между государством, бизнесом и гражданским обществом из области абстрактных рассуждений о его преимуществах трансформируется в реальное улучшение инвестиционного климата, снижение премий за риск и процентных ставок, увеличение объемов инвестиций в проекты государственно-частного партнерства. Необходимым условием такой «эволюции ценностей» является создание особой системы непрерывного образования.

Ключевые слова: инвестиционная политика, инвестиционный климат, государственные гарантии, инвестиционный налоговый вычет, инвестиционный менталитет, устойчивое развитие

Статья поступила в редакцию 2 октября 2021 года.

Марголин А.М., Спицына Т.А. Эффективная инвестиционная политика – залог устойчивого развития российской экономики. *Государственная служба.* 2021. № 5. С. 37–46.

EFFECTIVE INVESTMENT POLICY AS A KEY TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY

ANDREY MARKOVICH MARGOLIN, **Doctor of Sci. (Economics), Professor, Vice-Rector**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: margolin-am@ranepa.ru
TATYANA ANDREEVNA SPITSYNA, **Candidate of Sci. (Economics), Associate Professor at the Institute of Finance and Sustainable Development**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: spitsyna-ta@ranepa.ru

Abstract: The external and internal conditions of the domestic economy are changing dynamically. These changes should be considered when adjusting the existing and developing new mechanisms to ensure the investment attractiveness of the economy. These also include the Federal Law "On Protecting and Encouraging Capital Investments in the Russian Federation", implementation of special investment contracts, and further development of the "Project Finance Factory" program. The problem of improving the quality of investment policy should be addressed not only through the development of a system of measures aimed at the development of investment legislation and increasing state support for investment activities. The "evolution of values" is of fundamental importance here and contributes to the formation of an investment mentality. Strategic goals will dominate over short-term ones, and the strengthening of trust between the state, business, and civil society will be transformed into a real improvement of the investment climate, reduction of risk premiums and interest rates, as well as an increase in the volume of investments in public-private partnership projects. A necessary condition for the "evolution of values" is the creation of a specific system of education.

Keywords: investment policy, investment climate, government guarantees, investment tax deduction, investment mentality, sustainable development

The article was received on October 2, 2021.

Margolin A.M., Spitsyna T.A. Effective investment policy as a key to sustainable development of the Russian economy. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 5. P. 37–46.

Введение

В последнее время государством предпринимаются серьезные усилия по повышению инвестиционной привлекательности российской экономики и стимулированию роста инвестиционной активности. Достаточно обратить внимание на принятие Федерального закона от 1 апреля 2020 года № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», разработку системы мер по совершенствованию процедуры заключения специальных инвестиционных контрактов, активизацию деятельности программы «Фабрика проектного финансирования» и др. Неслучайно инвестиционная проблематика оказалась в эпицентре внимания Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина, в чем можно убедиться, внимательно ознакомившись с текстом его последнего Послания Федеральному Собранию. Очевидно, что увеличение объемов и повышение эффективности инвестирования являются необходимым условием устойчивого развития российской экономики на новой технологической основе, которое, в соответствии с принятой недавно Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, входит в перечень ключевых стратегических национальных приоритетов.

Следует отметить, что и внешние, и внутренние условия функционирования отечественной экономики меняются весьма динамично. Эти изменения, совокупное влияние которых можно оценить как «неоднозначное», требуют учета при корректировке существующих и разработке новых механизмов обеспечения инвестиционной привлекательности экономики и стимулирования инвестиционной активности. Такая неоднозначность проявляется, например, в динамике прямых иностранных инвестиций, которые в 2019 году выросли в 3,5 раза и инициировали продвижение России в топ-10 стран Европы по инвестиционной привлекательности, а в 2020 году, несмотря на сохранение достаточно высокого 11-го места в списке 20 наиболее привлекательных для прямых иностранных инвестиций стран Европы, по данным исследования компании Ernst & Young «Инвестиционная привлекательность стран Европы за 2020 год: Россия»[1], сократились практически в 3,5 раза по сравнению с 2019 годом (с 32 до 9,25 млрд долларов США, по данным Банка России)[2].

Какие конкретно изменения обуславливают подобную турбулентность? Как они влияют на выбор инструментов инвестиционной политики, которые соответствовали бы вызовам времени и обеспечивали максимальную эффективность ее реализации? В настоящей статье содержится попытка ответа на эти вопросы.

1 https://www.ey.com/ru_ru/attractiveness/21/european-attractiveness-survey-2021-russia

2 https://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/

Таблица 1. Характеристика динамики инвестиций в основной капитал (2015–2020)

Table 1. Characteristics of the dynamics for investments in fixed assets (2015–2020)

Показатель	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Индекс валового внутреннего продукта	104,5	98,0	100,2	101,8	102,5	101,3	96,9
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал	106,3	89,9	99,8	104,8	105,4	101,3	98,6
Отношение инвестиций в основной капитал к ВВП, %	19,7	16,7	17,2	17,5	17,0	17,6	18,8
Отношение финансовых вложений к объему инвестиций в основной капитал, коэффициент							
Всего	4,51	9,16	9,27	10,34	13,86	12,80	15,2
Краткосрочных	3,97	8,17	8,22	9,18	12,02	11,63	13,6
Долгосрочных	0,54	0,99	1,05	1,16	1,84	1,17	1,62

Источник: Росстат

Source: Rosstat

Общая характеристика динамики инвестиционных процессов в период с 2015 по 2020 год

Проанализируем актуальную статистическую информацию о динамике инвестиций в основной капитал за рассматриваемый период.

Приведенные в **таблице 1** данные свидетельствуют о том, что темпы экономического роста существенно сократились и в период с 2015 по 2020 год его интегральная оценка находилась в пределах статистической погрешности. Безусловно, в настоящее время показатель валового внутреннего продукта (ВВП) уже перестал играть роль универсального индикатора экономического развития, и в различных исследованиях все чаще обращается внимание на его существенные недостатки, не позволяющие объективно оценить влияние динамики ВВП на качество жизни[3]. Однако и игнорировать этот традиционный показатель было бы неправильно. Пока никто не смог предложить разумную, признаваемую профессиональным сообществом, способную заменить ВВП альтернативу.

Характерно, что отношение объема инвестиций в основной капитал к валовому внутреннему продукту в течение рассматриваемого периода ни разу не приблизилось даже к уровню 2010 года, который также не может считаться эталоном. Как показывает мировой опыт, для обеспечения динамичного социально-экономического развития необходимо, чтобы отмеченное соотношение составляло 25–30 %, то есть превышало существующий уровень примерно в 1,5 раза.

3 См., например: *Марголин А.М.* Учет нефинансовых факторов при обосновании целесообразности реализации экологических проектов. *Государственная служба*. 2015. № 5 (97). С. 55–60; *Марголин А.М., Спицына Т.А* Страновые рейтинги сегодня и завтра. *Государственная служба.* 2020. Т. 22. № 4 (126). С. 42–55.

Таблица 2. Характеристика динамики изменений в структуре финансирования инвестиций в основной капитал

Table 2. Characteristics of the dynamics for changes in the structure of financing investments in fixed assets

Источник финансирования	1995	2005	2009	2014	2016	2017	2018	2019	2020
Собственные средства	49,0	44,5	37,1	48,1	51,0	51,3	53,0	55,0	52,7
Привлеченные средства негосударственного сектора экономики	29,2	35,1	41,0	38,9	32,6	32,4	31,7	28,8	28,6
Бюджетные инвестиционные ресурсы	21,8	20,4	21,9	16,4	16,4	16,3	15,3	16,2	18,7

Источник: Росстат
Source: Rosstat

Наглядной иллюстрацией предпочтений участников рынка являются и приведенные выше данные о соотношении финансовых и реальных инвестиций. Рост отмеченного соотношения свидетельствует о том, что они с большей охотой вкладываются в приобретение ценных бумаг, предоставляют займы, осуществляют депозитные операции, нежели инвестируют в основной капитал. Причем даже в структуре финансовых вложений абсолютно доминируют вложения краткосрочные, зачастую лишь усиливающие волатильность финансового рынка и увеличивающие риски осуществления прямых инвестиций.

На это обстоятельство обратил внимание один из наиболее авторитетных специалистов в сфере экономики Генри Минцберг: «Я думаю, что фондовые рынки нужно закрыть на карантин на какое-то время. Это было бы полезно для экономики. Они стали невероятно разрушительной силой – заставляют руководство компаний “играть в короткую”»[4]. Действительно, по имеющимся оценкам, рынок производных финансовых инструментов более чем на порядок превышает мировой ВВП и является дамокловым мечом, занесенным над глобальной экономикой. Нельзя не обратить внимание и на динамику изменений в структуре финансирования инвестиций в основной капитал (**таблица 2**).

Из приведенной таблицы следует, что формировавшаяся с середины 90-х годов минувшего столетия тенденция постепенного замещения собственных средств предприятий в структуре финансирования инвестиций в основной капитал привлеченными ресурсами негосударственного сектора экономики в конце первого десятилетия XXI века сменилась на противоположную. К настоящему моменту доля собственных источников финансирования уже превысила показатели 25-летней давности, а доля привлеченных внебюджетных средств, наоборот, снизилась.

4 https://pro.rbc.ru/demo/5ea9fb529a79477e9c9acc3e

Показательно, что некоторые эксперты считают такую тенденцию позитивной, поскольку увеличение доли собственного капитала свидетельствует о повышении финансовой устойчивости предприятия и заинтересованности компаний в своем развитии. Но в действительности эта оценка является ошибочной. Во-первых, привлечь инвестиции в основной капитал можно и путем эмиссии акций, что не приведет к снижению финансовой устойчивости. Во-вторых, невозможность привлечь долгосрочные заемные источники финансирования (долгосрочные кредиты, эмиссия облигаций) не позволяет компаниям внедрять новые технологии, сохранять конкурентоспособность, а уже в среднесрочной перспективе – и финансовую устойчивость. И тогда динамику снижения доли привлеченных внебюджетных источников инвестирования следует оценить скорее как негативную и рассматривать ее в контексте недостаточной инвестиционной привлекательности экономики.

Следует отметить, что возможности увеличения инвестиционной активности предприятий за счет внутренних ресурсов практически исчерпаны. По данным Росстата, несмотря на незначительное сокращение доли убыточных предприятий в 2020 году по сравнению с 2019 годом (с 32,5 до 29,4 %), совокупный размер убытков увеличился на 34,3 %, а сумма прибыли уменьшилась на 13,8 %, что, естественно, привело к снижению рентабельности активов и рентабельности продаж. Небольшое снижение доли убыточных предприятий объясняется высокими «показателями смертности» организаций в 2020 году, иными словами, часть убыточных организаций не пережила период пандемии (**рисунок 1**).

Поэтому для реализации приоритетных национальных проектов, повышения глобальной конкурентоспособности российской экономики увеличение объемов и обеспечение эффективности инвестиций в основной капитал, привлекаемых как за счет бюджетных, так и внебюджетных источников финансирования, является объективно необходимым.

Почему существующие механизмы стимулирования инвестиционной активности являются недостаточными

С нашей точки зрения, существует целый ряд как объективных, так и субъективных причин, в своей совокупности оказывающих разнонаправленное влияние на инвестиционную активность экономических агентов. Без их всестороннего анализа и учета практически невозможно повысить качество инвестиционной политики и создать предпосылки для инвестиционного бума в российской экономике. Рассмотрим эти причины подробнее.

1. В условиях посткоронавирусного мира роль государства (и в экономике в целом, и в инвестиционном

Рисунок 1. Показатели демографии организаций в РФ в 2020 году

Figure 1. Indicators of demography for organizations in the Russian Federation in 2020

Источник: Росстат

Source: Rosstat

процессе в частности) будет повышаться. «Крайняя неопределенность технологического развития и технологических приоритетов ведет к повышенным рискам при осуществлении инвестиций (особенно длинных) и внедрении инноваций. Государство должно взять снижение этих рисков на себя» [May, 2021]. Еще до осложнения эпидемиологической обстановки в качестве локомотива развития экономики рассматривались приоритетные национальные проекты, роль государства в реализации которых была доминирующей. Очевидно, что в настоящее время актуальность достижения целей национальных проектов будет только увеличиваться и именно от государства будет в наибольшей степени зависеть их обеспечение необходимыми ресурсами (на фоне сокращения финансовых возможностей бизнеса – в особенности). Это не означает, что государство может справиться с решением всего комплекса отмеченных проблем без тесного взаимодействия с бизнесом и гражданским обществом. Но именно объективная тенденция возрастания роли государства в ближайшей и среднесрочной перспективе является одной из важных причин, побуждающих к поиску новых механизмов стимулирования инвестиционной активности [Шохин, Акиндинова, Астров, Гурвич, Замулин, Клепач, May, Орлова, 2021]. Указанный вывод справедлив не только для российской экономики [Stiglitz, 2021].

2. В условиях обострения геополитической конкуренции и осложнения международной обстановки возникает целый класс задач, связанных с обеспечением национальной безопасности. К ним относятся: завершение работы по созданию полноценного российского аналога международной системы взаиморасчетов SWIFT; разработка альтернативной инфраструктуры, исключающей возможность отключения России от сети Интернет по аналогии с отключением Сирии в декабре 2012 года или внедрения закладок в маршрутизаторы провайдеров с целью контроля трафика; перевод органов государственной власти и крупнейших корпораций на программное обеспечение, не подверженное рискам введения ограничений на его использование со стороны разработчиков из недружественных стран; создание социальных сетей и мессенджеров, сопоставимых по своему влиянию с глобальными конкурентами (WhatsApp, Twitter, Facebook). Особенность всех подобных проектов заключается в том, что они становятся экономически эффективными, приносящими доход своему инициатору, только в случае широкого охвата рынка, что на этапе их внедрения труднодостижимо. Но с учетом необходимости обеспечения национальной безопасности оценка эффективности подобных проектов не может проводиться в традиционной бизнес-логике с использованием показателей чистого дисконтированного дохода, внутренней нормы доходности и сроков окупаемости. Скорее здесь применима методология оценки эффективности государственных программ, реализация которых хотя и опирается на финансовое обеспечение бюджетными средствами, но вполне возможна (и необходима) в тесном взаимодействии с бизнесом, привлечение ресурсов которого потребует разработки специальных механизмов стимулирования[5].

3. Отмеченное ранее весьма существенное (практически в 3,5 раза) падение объема прямых иностранных инвестиций в 2020 году по сравнению с 2019 годом во многом обусловлено общим снижением деловой активности из-за пандемии коронавируса. Но следует принять во внимание, что в среднем объемы прямых иностранных инвестиций в мире за аналогичный период сократились с 1,5 до 1 трлн долларов США (в полтора раза). Россия относится к странам, продемонстрировавшим в 2020 году наиболее значительное падение объема иностранных инвестиций (**рисунок 2**).

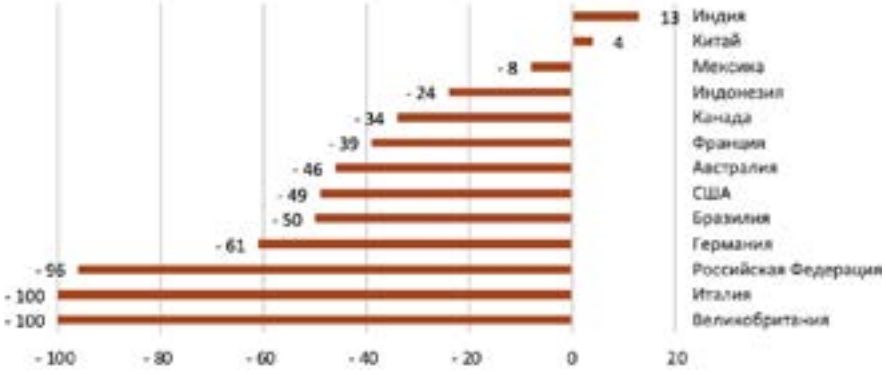
Существенной причиной замораживания прямых иностранных инвестиций в российскую экономику является сложная геополитическая обстановка, выразившаяся в том числе в отсутствии видимых предпосылок к ослаблению санкционного режима (более того, есть достаточно веские основания ожидать усиления санкций).

В этих условиях необходимо полагаться в основном на внутренние инвестиционные ресурсы. Если получится запустить маховик инвестиций внутри страны, для качественного иностранного инвестора это будет сигналом к увеличению объемов капиталовложений в российскую экономику. Подтверждений данного тезиса достаточно. Например, вопреки острым политическим

5 *Марголин А.М.* Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ. *Экономическая политика*. 2018. № 6. С. 54–81.

Рисунок 2. Падение объема прямых иностранных инвестиций в 2020 году, %

Figure 2. The fall in foreign direct investment in 2020, %



Источник: Investment trends monitor, 2021
Source: Investment trends monitor, 2021

разногласиям и санкциям, в 2020 году прямые инвесторы из Германии и США реализовали на территории России соответственно 26 и 15 проектов.

В этом контексте представляется, что обсуждение проблемы в терминах предоставления иностранному инвестору национального или преференциального режимов инвестирования не имеет смысла. Хотя очевидно, что приток прямых инвестиций в развивающиеся страны имеет существенные различия в зависимости от уровня развития инфраструктуры, процедур получения разрешений, необходимых для ведения предпринимательской деятельности, правил осуществления международной торговли и степени защиты прав миноритариев [Contractor Farok, Nuruzzaman, Raghunath, 2021].

Чем солиднее внешний инвестор, тем в большей степени он обращает внимание на активность инвесторов внутренних. Если резиденты неохотно инвестируют в свою страну, то для нерезидента вполне логично взять паузу, и предоставление дополнительных льгот не станет для него серьезным аргументом для пересмотра осторожного подхода. Рассчитывать на существенный приток прямых иностранных инвестиций в условиях низкой инвестиционной активности внутри страны нереалистично. Необходим поиск дополнительных внутренних источников инвестирования и механизмов их привлечения к решению задач устойчивого развития экономики.

4. Одной из важнейших причин, блокирующих долгосрочные инвестиции в развитие экономики, является так называемое «краткосрочное сознание» значительной части элит, принимающих управленческие решения как в сфере государственного управления, так и в бизнесе. Напомним, что говорил премьер-министр Великобритании Уинстон Черчилль об отличии политика от государственного деятеля: «Политик думает о следующих выборах, а государственный деятель – о следующих поколениях». Если мышление лиц, занимающих серьезные должности и отвечающих за принятие решений о поддержке инвестиций, ограничено рамками продолжительности электоральных циклов, то ожидать от них креативных идей, стимулирующих экономическое развитие в перспективе, не приходится. Кроме этого, часто психологически проще и безопаснее для собственной карьеры принимать решения об отказе в государственной поддержке инвестиционных проектов компаний, даже не углубляясь в содержательную оценку их предложений. Отказ достаточно легко объясняется в терминах заботы об эффективном расходовании бюджетных средств, а любое положительное решение несет в себе риск негативного сценария реализации проекта со всеми вытекающими последствиями для карьеры человека, принявшего решение о его поддержке, вплоть до обвинения в коррупции. Культура «права на ошибку» практически не развита, а «дисциплина страха» принятия неверного решения является доминирующей.

В бизнесе также противоречие между стратегическими решениями и ориентацией на немедленное получение прибыли является фундаментальным и оказывающим сильное сдерживающее влияние на инвестиционную активность. Топ-менеджеры, принимающие решения, увеличивающие их бонусы внутри срока действия заключенного контракта, как правило, проявляют значительно больший интерес к получению быстрых доходов от краткосрочных операций на финансовых рынках и могут даже не задумываться о долгосрочных, часто крайне негативных, последствиях своей деятельности для развития компании в целом. Хотя таких примеров много (авария на Саяно-Шушенской ГЭС, экологическая катастрофа в Норильске и др.), принцип «после нас хоть потоп» оказывается чрезвычайно живучим, и быстрых изменений здесь ожидать трудно. Избыточная мотивация к получению текущей прибыли проявляется также в создании предпосылок для развития коррупции, увеличении износа критически важной инфраструктуры, обострении экологических проблем.

Отмеченная проблема своеобразного «культа краткосрочной прибыли» не может быть решена только путем корректировки действующего законодательства в части предоставления инвесторам дополнительных гарантий, налоговых и таможенных льгот, других видов преференций. Здесь необходимы более глубокие изменения на уровне формирования позитивных ценностей и стратегического мышления у всех участников инвестиционного процесса.

5. Для успешной реализации инвестиционных проектов важен достаточно высокий уровень доверия не

только между инвесторами и компаниями-реципиентами, но и между государством, бизнесом и гражданским обществом. Отечественные ученые признают наличие такой проблемы в российской экономике, считая, что укрепление института доверия в обществе может существенно повлиять на инвестиционную привлекательность нашей страны [Бахтигараева, Ставинская, 2020; Борисова, Брызгалин, Левина, 2020].

Однако в зарубежных источниках встречается и противоположное мнение об отсутствии прямой корреляции между уровнем доверия в обществе и его экономическим процветанием [Fonseka, Samarakoon, Tian, Seng, 2021]. С нашей точки зрения, если такого доверия нет, ухудшается инвестиционный климат, повышаются процентные ставки, не развивается государственно-частное партнерство, «замораживаются» инфраструктурные проекты, в обществе формируется контрпродуктивная картина неопределенности будущего, усугубляемая страхом перед пандемиями.

Термин «пандемия» происходит от греческого слова «πανδημία», или «весь народ». Поэтому традиционное определение пандемии, характеризующее позицию Всемирной организации здравоохранения, заключающееся в том, что «пандемия – это распространение нового заболевания в мировых масштабах», не отражает суть проблемы в полной мере. С учетом отмеченного генезиса самого понятия более содержательной представляется не столько его исключительно медицинская, сколько общечеловеческая трактовка. Под «пандемией» целесообразно понимать широкое распространение неуверенности в завтрашнем дне в условиях отсутствия иммунитета (пандемия страха, пандемия недоверия, пандемия лжи, пандемия коронавируса). С точки зрения проблемы оживления инвестиционной активности именно пандемия недоверия (и выработка системы мер по предупреждению ее возникновения) между всеми стейкхолдерами приобретает особое значение.

6. В ближайшей перспективе на инвестиционную активность будет оказывать все большее влияние сложившийся в управленческой элите и в профессиональном сообществе консенсус по вопросу о необходимости привлечения инвестиций «в проекты, направленные на реализацию национальных целей развития Российской Федерации в области зеленого финансирования и устойчивого развития», как говорится в распоряжении Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 года № 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации». Об этом свидетельствует также и содержательное дополнение определения стратегических национальных приоритетов в утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 400 от 2 июля 2021 года Стратегии национальной безопасности. В их число впервые включены важнейшие направления обеспечения устойчивого развития.

Признание необходимости вмешательства государства для смягчения последствий изменения климата является общемировой тенденцией [Kørnøv, Lyhne, Davila, 2020], а дискуссия в профессиональном сообществе возникает в основном вокруг эффективности различных мер, которые будут способствовать достижению этой цели [Botor, Bocker, Kallabis, Weber, 2021].

Достижение Целей устойчивого развития (далее – ЦУР) предполагает необходимость решения экономических, социальных и экологических проблем в комплексе, что практически невозможно без привлечения и эффективного использования значительных объемов инвестиционных ресурсов. Например, по имеющимся оценкам, только ущерб от загрязнения окружающей среды достигает 4–6 % ВВП. Зачастую степень техногенной нагрузки на природную среду превышает допустимые пределы в 1,5–2 раза и более (в зависимости от природно-климатической зоны), что приводит к потере экологической устойчивости территорий и самопроизвольному разрушению природных экосистем.

Следует отметить, что в рамках рассмотренной выше парадигмы краткосрочного мышления планируемые мероприятия по улучшению состояния атмосферного воздуха, водных ресурсов, почвы, как правило, ориентированы на устранение негативных последствий воздействия человека на природную среду, но не на его предупреждение. Они, конечно, позволяют решить «горящую» проблему некоторого снижения техногенной нагрузки на экосистему, но без соответствующего инвестиционного обеспечения не могут создать предпосылок для комплексного решения накопленных экологических проблем в перспективе.

Учитывая рассмотренную выше совокупность сформировавшихся трендов, оказывающих существенное влияние на приоритеты инвестиционной политики и выбор подходов к ее реализации, перейдем далее к рассмотрению механизмов повышения инвестиционной привлекательности российской экономики, способствующих росту объемов и эффективности инвестиций в основной капитал, привлекаемых из различных источников финансирования.

О механизмах повышения инвестиционной привлекательности российской экономики

Проблема повышения инвестиционной привлекательности российской экономики, увеличения инвестиционной активности, прежде всего на приоритетных направлениях ее социально-экономического развития, носит системный характер и требует скоординированных усилий в области совершенствования законодательства, формирования стратегического мышления потенциальных участников инвестиционного процесса, создания методик оценки эффективности инвестиционных проектов и государственных программ. В частности, большинство экспертов склоняется к позитивной оценке уже сделанных и планируемых изменений в инвестиционном законодательстве [Сапир, Карачев, 2020; Наумцева, Кудлай, Кузнецова, 2020; Покровская, Разуваева, 2020]. В их числе принятие Федерального закона от 1 апреля 2020 года № 69-ФЗ

«О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», суть которого состоит в заключении специальных соглашений, позволяющих «уберечь» инвестора от применения различных правовых актов и решений, принимаемых органами государственной власти и ухудшающих условия реализации проекта (предусматривающих дополнительные налоговые и/или неналоговые выплаты, создающие новые административные барьеры). С использованием таких соглашений по состоянию на середину лета 2021 года уже было заключено 36 соглашений на сумму 1,2 трлн рублей. При всей положительной оценке законодательного оформления идеи защиты инвесторов от ухудшения условий инвестирования, известной как «дедушкина оговорка», необходимо подумать о расширении сферы ее применения за пределы заключенных соглашений. Идея заключается в том, чтобы возможность использования инвестором «дедушкиной оговорки» носила не разрешительный, а заявительный характер. В противном случае имеет место дискриминация инвесторов, такое соглашение не заключивших, но реализующих эффективные инвестиционные проекты.

Также в числе реализуемых мер разработка рекомендаций по совершенствованию практики применения специальных инвестиционных контрактов (далее – СПИК), основная идея которых заключается в создании инвесторам благоприятных условий для промышленных производств, не имеющих аналогов в России. Правовая база применения СПИК позволила в период с 2016 по 2019 год заключить 45 контрактов на сумму более 800 млрд рублей преимущественно в химической и автомобильной отраслях. Показательно, что недостатком специальных инвестиционных контрактов часто являлось отсутствие реального доказательства инновационного характера промышленной продукции, которую планировалось производить в результате реализации контракта. Именно поэтому основу корректировки законодательства по СПИК составляет утверждение перечня современных технологий, соответствие которому станет необходимым условием заключения контрактов. Рассмотренный нами ранее тренд на повышение роли государства в инвестиционном процессе нашел свое отражение в том, что (в отличие от первоначальной редакции правового акта о применении СПИК) теперь его инициатором может выступать не только инвестор, но и орган государственной власти федерального или регионального уровня. Однако рекомендация по отказу от минимального порога по исходному объему инвестиций, предусмотренного первоначальной редакцией закона, представляется не вполне обоснованной, поскольку может привести к распылению ограниченных ресурсов государственной поддержки СПИК и стать препятствием на пути достаточно капиталоемких проектов, обеспечивающих производство промышленной продукции, не имеющей отечественных аналогов [Spitsyna, Bondarchuk, Margolina, 2021].

Разработка программы «Фабрика проектного финансирования», представляющей собой механизм синдицированного кредитования инвестиционного проекта на срок до 30 лет стоимостью от 3 млрд рублей в приоритетных отраслях промышленности, при котором риск повышения ключевой ставки в период его реализации хеджируется государством посредством предоставления субсидии на величину ее возможного увеличения (оператором «Фабрики проектного финансирования» является государственная корпорация развития ВЭБ.РФ). Несмотря на ограниченную область применения исключительно для развития проектного финансирования, при котором источником возмещения кредитных средств выступают денежные потоки от проекта, за два года работы «Фабрики проектного финансирования» было одобрено 16 проектов с общим объемом инвестиций свыше триллиона рублей, в стадии рассмотрения находится еще более 12 проектов. Отметим, что программа «Фабрика проектного финансирования» применима только к крупным проектам. С нашей точки зрения, было бы целесообразно предусмотреть механизм поддержки менее капиталоемких проектов, но также имеющих существенное значение для запуска нового инвестиционного цикла. Предоставление различного рода субсидий, налоговых льгот и субсидирование процентных ставок, предусмотренные в рамках СПИК, корпоративных программ повышения конкурентоспособности (далее – КППК) и других мер отраслевой поддержки, ведут к непосредственному расходу бюджетных средств. Как отмечается в ряде исследований, несмотря на то, что предоставление субсидий – достаточно эффективная мера поддержки экономики в условиях высокой волатильности процентных ставок [Correia, De Fiore, Teles, Tristani, 2018], она не всегда имеет однозначно положительное влияние на эффективность вложения капитала частными инвесторами [Jinshuai, Jiang, Holmes, 2019].

Интересно использование такой меры стимулирования инвестиционной деятельности, как предоставление государственных гарантий по инвестиционным проектам. Она в настоящее время применяется крайне редко. Между тем преимущества этого механизма очевидны: участие государства путем предоставления гарантий снижает риски и стоимость капитала для конечного заемщика, даже если государственная гарантия предоставляется бесплатно, реализация проекта способствует созданию качественных рабочих мест и поступлению налоговых доходов в бюджетную систему. Кроме того, в данном случае обязательства государства носят условный характер, то есть фактическое расходование бюджетных средств происходит лишь в случае развития неблагоприятного сценария по проекту.

Одной из форм реализации данной меры поддержки могло бы стать предоставление государством гарантий по облигациям, выпускаемым ведущими кредитными организациями. Привлеченные таким образом средства должны целевым образом направляться на финансирование приоритетных инвестиционных проектов. Размещение облигаций, гарантированных государством, позволило бы привлечь финансирование

под более низкие процентные ставки, чем могут предложить коммерческие банки. Данная схема аналогична внедряемому в настоящий момент механизму инфраструктурных облигаций, но с более широкой областью отраслевого покрытия и большим количеством участников – кредитных организаций.

Почему механизм предоставления государственных гарантий либо не работает, либо работает «на минимальных оборотах»? Одной из причин сворачивания механизма предоставления государственных гарантий после 2016 года являлись опасения Министерства финансов Российской Федерации относительно плохого качества рассмотрения кредитных заявок финансирующими организациями. В случае выпуска облигаций под целевое финансирование таких проектов кредитным организациям придется нести ответственность за качество принимаемых решений. Следует отметить, что потенциальная эффективная мера поддержки инвестиционной деятельности не работает вследствие рассмотренного нами ранее «краткосрочного сознания» управленческих кадров и недостаточного уровня доверия между государством и бизнесом.

Укреплению доверия могла бы способствовать реализация критической массы успешных проектов государственно-частного партнерства. Каждый такой проект, результаты которого становятся достоянием широкой общественности, является катализатором многих других проектов и фактором оживления инвестиционной активности. Здесь принципиальное значение имеет своеобразная «эволюция ценностей», которая будет способствовать формированию инвестиционного менталитета, означающего, что стратегические цели начнут доминировать над сиюминутными, а укрепление доверия между государством, бизнесом и гражданским обществом из области рассуждений о его преимуществах на многочисленных научно-практических конференциях трансформируется в реальное улучшение инвестиционного климата, снижение премий за риск и процентных ставок, увеличение объемов инвестиций в проекты государственно-частного партнерства. Необходимым условием такой «эволюции ценностей» является создание особой системы непрерывного образования, ответственной за формирование в течение всей жизни – от школьной скамьи до «серебряного возраста». В целом ключ к решению проблемы роста объемов предоставления государственных гарантий инвесторам лежит далеко за пределами традиционных обсуждений системы мер по улучшению инвестиционного законодательства и увеличению государственной поддержки инвестиционной деятельности, тем более что такие меры порой являются весьма неоднозначными.

Заслуживает более пристального внимания появившаяся в законодательстве с 2018 года норма о возможности использования компаниями так называемого инвестиционного налогового вычета (Федеральный закон № 335-ФЗ от 27 ноября 2017 года «О внесении изменений в части первую и вторую налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Несмотря на ряд ограничений, связанных с использованием права на такой вычет, логика его применения заключается в том, что компания может сократить налоговые выплаты в региональный бюджет в размере, эквивалентном порядка 90 % расходов на приобретение основных средств, их реконструкцию, модернизацию и доведение до работоспособного состояния, и в федеральный бюджет – на сумму до 10 % указанных расходов.

В связи с тем, что субъекты Российской Федерации наделены правом самостоятельно определять конкретные параметры предоставления налогового вычета (ставка для расчета предельного вычета, виды деятельности), наблюдается достаточно существенный разброс в условиях его предоставления в зависимости от региона. Наиболее привлекательные условия по инвестиционному налоговому вычету (далее – ИНВ) могут предоставить финансово устойчивые регионы, такие как Москва и Московская область, Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ. При этом не производится начисление амортизации и невозможно применение амортизационной премии по объектам основных средств, по которым заявляется инвестиционный налоговый вычет. Кроме того, для получения налогового вычета предприятие-инвестор должно иметь положительную налогооблагаемую базу, что встречается далеко не всегда, поскольку, как отмечалось выше, около трети российских предприятий являются убыточными.

Сама идея инвестиционного налогового вычета является вполне конструктивной, но не способствует решению одной из наиболее остро стоящих задач инвестиционной политики государства, а именно: обеспечение опережающего роста инвестиционной активности в депрессивных регионах страны и сокращение их отставания от наиболее развитых субъектов Федерации. Важно учитывать, что налоговые преференции наиболее эффективно работают в сочетании с другими методами государственной поддержки инвестиционной деятельности. В их числе: дополнение налоговых льгот таможенными, система мер по снижению стоимости капитала и повышению скорости и качества предоставления государственных услуг. Именно такой подход планируется, например, реализовать при разработке программы развития Курильских островов[6].

Следует также отметить наличие весьма существенных результатов в улучшении таких характеристик качества инвестиционного климата, как сокращение сроков получения разрешений на строительство, подключения к объектам инженерной инфраструктуры, регистрации прав собственности, соблюдение прав миноритарных инвесторов и защита их интересов, а также других показателей, учитываемых Всемирным банком при составлении рейтинга благоприятности ведения

6 https://iz.ru/1216768/dmitrii-laru/tverdaia-desiatka-kurily-osvobodiat-ot-kliuchevykh-nalogov

бизнеса[7]. При всей важности результатов межстрановых сопоставлений по рейтингу Doing Business, ранее нами было показано, что продвижение России в этом рейтинге с 97-го на 28-е место за последние 15 лет не имеет корреляционной связи с темпами экономического роста и инвестиционной активности[8]. Соответственно, и акценты инвестиционной политики должны смещаться на продвижение страны в более содержательных рейтингах (рейтинг глобальной конкурентоспособности и индекс устойчивого развития).

Однако оценка эффективности подавляющего большинства проектов, способствующих достижению ЦУР, традиционными методами, как правило, затруднительна по целой совокупности причин.

Поскольку при реализации таких проектов возникают социальные и экологические эффекты, их сведение исключительно к финансовым результатам оказывается невозможным. С учетом наличия (часто – доминирования) нефинансовых результатов основу методологии обоснования эффективности мероприятий, направленных на достижение ЦУР, должны составлять подходы, применяемые при обосновании эффективности государственных программ [Мельников, Коптелов, Краснощеков, Гиноян, Спицына, Петюков, 2020; Марголина, Спицына, 2019].

Даже если экологические эффекты, возникающие при реализации инвестиционных проектов в природоэксплуатирующих отраслях экономики, могут быть выражены в денежной форме (ресурсосбережение, сокращение объемов образования отходов, снижение загрязнения атмосферного воздуха, уменьшение вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и др.), они в основном проявляются во второй половине жизненного цикла реализации рассматриваемых проектов (по сути, по мере накопления негативных эффектов в случае отказа от инвестиций). При использовании постоянной ставки дисконтирования, что обычно и происходит при проведении расчетов ключевых показателей эффективности инвестиций (чистая приведенная стоимость – NPV, внутренняя норма доходности – IRR и др.), подобные эффекты обесцениваются и не способствуют принятию положительных решений об инвестировании. Поэтому в расчетах общественной эффективности экологических проектов целесообразно использовать пониженную ставку дисконтирования по сравнению со ставкой дисконтирования, применяемой для расчетов коммерческой эффективности. Что же касается перспектив использования такой ставки для оценки коммерческой эффективности инвестиционных проектов, то это потребует от государства дополнительных расходов в форме субсидирования процентной ставки на разность рыночной и пониженной ставок. Эти расходы в большинстве случаев оказываются незначительными по сравнению с мультипликативным эффектом, обусловленным дополнительными налоговыми выплатами в консолидированный бюджет, поступающими от всех участников проекта.

Заключение

И внешние, и внутренние условия функционирования отечественной экономики меняются весьма динамично. К ним относятся: общая тенденция повышения роли государства в реализации инвестиционных проектов и программ в посткоронавирусном мире; возникновение нового класса задач, связанных с обеспечением национальной безопасности в условиях обострения геополитической конкуренции и осложнения международной обстановки; необходимость опоры на собственные инвестиционные ресурсы в условиях существенного снижения доверия в международных отношениях и сокращения объемов прямых иностранных инвестиций; ориентация значительной части управленческих элит на получение краткосрочной прибыли, зачастую в ущерб достижению стратегических целей; необходимость привлечения инвестиций в проекты устойчивого развития. Эти изменения, совокупное влияние которых можно оценить как «неоднозначное», требуют учета при корректировке существующих и разработке новых механизмов обеспечения инвестиционной привлекательности экономики и стимулирования инвестиционной активности.

В настоящее время принимаются системные решения по улучшению инвестиционного законодательства и стимулированию инвестиционной активности. Их дальнейшее развитие может быть связано с расширением сферы применения гарантий инвесторам за пределы соглашений, предусмотренных Федеральным законом от 1 апреля 2020 года № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», и предоставлением им возможностей использования таких гарантий в заявительном порядке. Также в числе указанных мер: ограничение потенциала распыления ограниченных ресурсов государственной поддержки реализации специальных инвестиционных контрактов на основе пересмотра рекомендаций об отказе от минимальных требований к первоначальному объему инвестиций; предоставление государственных гарантий по облигациям, выпускаемым для финансирования приоритетных инвестиционных проектов; разработка мер стимулирования инвестиционной деятельности в депрессивных регионах страны.

Решение проблемы повышения инвестиционной активности далеко не исчерпывается разработкой системы мер по улучшению инвестиционного законодательства и увеличению государственной поддержки инвестиционной деятельности. Принципиальное значение имеет своеобразная «эволюция ценностей», которая будет способствовать формированию инвестиционного менталитета, означающего, что стратегиче-

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

8 См. подробнее: *Марголин А.М., Спицына Т.А.* Страновые рейтинги сегодня и завтра. *Государственная служба.* 2020. № 4. С. 42–55.

ские цели начнут доминировать над сиюминутными, а укрепление доверия между государством, бизнесом и гражданским обществом из области рассуждений о его преимуществах на совещаниях и научно-практических конференциях трансформируется в реальное улучшение инвестиционного климата, снижение премий за риск и, соответственно, процентных ставок, увеличение объемов инвестиций в проекты государственно-частного партнерства. Необходимым условием такой «эволюции ценностей» является создание особой системы непрерывного образования, ответственной за формирование инвестиционного менталитета в течение всей жизни – от школьной скамьи до «серебряного возраста». Ожидаемым результатом рассматриваемой эволюции должно стать продвижение России в число лидеров рейтингов межстрановых сопоставлений по глобальной конкурентоспособности и индексу устойчивого развития.

Литература

Бахтигараева А.И., Ставинская А.А. Сможет ли доверие стать фактором роста экономики? Динамика уровня доверия у российской молодежи. *Вопросы экономики.* 2020. № 7. С. 92–107.

Борисова Е.И., Брызгалин В.А., Левина И.А. Доверие и экономический рост: есть ли связь? *Вопросы экономики*. 2020. № 10. С. 68–82.

Марголина Е.В., Спицына Т.А. Об оценке эффективности государственных программ. *Международный научный журнал*. 2019. № 2. С. 49–58.

Мау В.А. Пандемия коронавируса и тренды экономической политики. *Вопросы экономики.* 2021. № 3. С. 5–30.

Мельников Р.М., Коптелов М.В., Краснощеков В.Н., Гиноян А.Б., Спицына Т.А., Петюков С.Э. Оценка эффективности инвестиций в инфраструктуру. М.: ООО «Проспект», 2020.

Наумцева Е.И., Кудлай В.А., Кузнецова З.А. Финансово-правовые аспекты сделок синдицированного кредитования в рамках программы «Фабрика проектного финансирования». *Банковское право.* 2020. № 2. С. 54–67.

Покровская Н.В., Разуваева А.А. Востребованность налоговых инструментов стимулирования капитальных вложений у российских организаций. *Финансы и кредит.* 2020. № 8. С. 1846–1869.

Шохин А.Н., Акиндинова Н.В., Астров В.Ю., Гурвич Е.Т., Замулин О.А., Клепач А.Н., Мау В.А., Орлова Н.В. Макроэкономические эффекты пандемии и перспективы восстановления экономики (По материалам круглого стола в рамках XXII Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ). *Вопросы экономики.* 2021. № 7. С. 5–30.

Сапир Е.В., Карачев И.А. Вызовы новой инвестиционной политики: защита и поощрение капиталовложений. *Финансы: теория и практика.* 2020. № 3. С. 118–131.

Botor B., Bocker B., Kallabis T., Weber Ch. Information shocks and profitability risks for power plant investments – impacts of policy instruments. *Energy Economics.* 2021. Vol. 102. Article 105400. In English

Contractor Farok J., Nuruzzaman N., Raghunath S. How FDI Inflows to Emerging Markets Are Influenced by Country Regulatory Factors: An Exploratory Study. *Journal of International Management*. 2021. Vol. 27. Article 100834. In English

Correia I., De Fiore F., Teles P., Tristani O. Credit subsidies. *Journal of Monetary Economics.* 2018. Vol. 118. P. 2–14. In English

Fonseka M., Samarakoon L., Tian G., Seng R. The impact of social trust and state ownership on investment efficiency of Chinese firms. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*. 2021. 74(1):101394. In English

Jinshuai H., Jiang H., Holmes M. Government subsidies and corporate investment efficiency: Evidence from China. *Emerging Markets Review*. 2019. 41(1):100658. In English

Kørnøv L., Lyhne I., Davila J.G. Linking the UN SDGs, and environmental assessment: Towards a conceptual framework. *Environmental Impact Assessment Review.* 2020. 85:106463. In English

Spitsyna T.A., Bondarchuk N.V., Margolina E.V. How State Supports Investments: Case of Russian Federation. *Revista Gestão Inovação e Tecnologias*. 2021. No. 3. P. 1614–1626. In English

Stiglitz J.E. The proper role of government in the market economy: The case of the post-COVID recovery. *Journal of Government and Economics.* 2021. Vol. 1. Article 100004. In English

References

Bakhtigaraeva A.I., Stavinskaya A.A. Can trust become a factor of economic growth? Dynamics of the level of trust among Russian youth. *Voprosy ekonomiki*. 2020. No. 7. P. 92–107. In Russian

Borisova E.I., Bryzgalin V.A., Levina I.A. Trust and economic growth: is there a relation? *Voprosy ekonomiki.* 2020 No. 10. P. 68–82. In Russian

Margolina E.V., Spitsyna T.A. On evaluating the efficiency of state programs. *Mezhdunarodnyy nauchnyy zhurnal*. 2019. No. 2. P. 49–58. In Russian

Mau V.A. Coronavirus pandemic and trends of economic policy. *Voprosy ekonomiki*. 2021. No. 3. P. 5–30. In Russian

Melnikov R.M., Koptelov M.V., Krasnoshchekov V.N., Ginoyan A.B., Spitsyna T.A., Petyukov S.E. Evaluating the effectiveness of investments in infrastructure. Moscow: OOO "Prospekt". 2020. In Russian

Naumtseva E.I., Kudlai V.A., Kuznetsova Z.A. Financial law aspects of syndicated lending transactions within the framework of the Project Financing Factory program. *Bankovskoye pravo*. 2020. No. 2. P. 54–67. In Russian

Pokrovskaya N.V., Razuvaeva A.A. Demand for tax instruments to stimulate capital investment in Russian organizations. *Finansy i kredit*. 2020. No. 8. P. 1846–1869. In Russian

Shokhin A.N., Akindinova N.V., Astrov V. Yu., Gurvich E.T., Zamulin O.A., Klepach A.N., Mau V.A., Orlova N.V. Macroeconomic effects of the pandemic and prospects for economic recovery (Proceedings of the roundtable discussion at the XXII April international academic conference on economic and social development). *Voprosy ekonomiki*. 2021. No. 7. P. 5–30. In Russian

Sapir E.V., Karachev I.A. Challenges of a new investment policy: Investment promotion and protection. *Finansy: teoriya i praktika*. 2020. No. 3. P. 118–131. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-47-52

Концепт цифрового государства: понятие, природа, структура и онтология

ИГОРЬ ВЛАДИСЛАВОВИЧ ПОНКИН, **доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: iv.ponkin@igsu.ru

Аннотация: Статья посвящена исследованию феномена и концепта цифрового государства. Раскрыто общее понятие и значение цифровизации в государственном управлении. Объяснены проблемы релевантной интерпретации и пределы применимости концепта к системе государственного управления. Рассмотрены методы, подходы и перспективы повышения эффективности деятельности сферы государственного управления в условиях цифровизации общества, подробно изложен авторский концепт понятия «цифровое правительство». Посредством применения исследовательских методов анализа и синтеза, индукции, дедукции и абдукции, классификации и формализации вскрыты существенные описательные характеристики феномена и понятия цифрового государства. На основе анализа данных для совершенствования процесса управления качеством предоставления государственных услуг предлагается рассматривать понятие цифрового государства в четырех интерпретационных проекциях: как экосистему мультисервисных и проактивных государственных цифровых услуг; как комплексную компьютерно-программную метаплатформу; как организационно-технологический подход и соответствующую парадигму; как цифровую онтологию государственного строительства и функционирования, государственного управления и политики. Согласно авторской интерпретации, концепт «цифровое государство» структурно-онтологически включает в себя концепты: «цифровое правительство», «цифровая демократия», «цифровое правосудие», «цифровые избирательные технологии»; «цифровой общественный контроль государственного управления».
Ключевые слова: цифровое государство, цифровизация в государственном управлении, общая теория государственного управления, цифровое правительство, цифровое право

Статья поступила в редакцию 8 октября 2021 года.

Понкин И.В. Концепт цифрового государства: понятие, природа, структура и онтология. *Государственная служба.* 2021. № 5. С. 47–52.

THE CONCEPT OF THE DIGITAL STATE: DEFINITION, NATURE, STRUCTURE, AND ONTOLOGY

IGOR VLADISLAVOVICH PONKIN, **Doctor of Sci. (Law), Professor, Professor of Department of State and Municipal Administration of the Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: ponkin-iv@ranepa.ru

Abstract: The article studies the phenomenon and concept of the digital state. The author reveals the general concept and importance of digitalization in public administration. The article explains the problems of relevant interpretation and the limits of applicability of the concept to the system of public administration. The author considers methods, approaches, and prospects for improving the efficiency of public administration in the context of the digitalization of society and puts forward his concept for the term “digital government”. Using methods of analysis and synthesis, induction, deduction and abduction, classification, and formalization, the work reveals the essential descriptive characteristics of the phenomenon and concept of the digital state. After the data analysis, it is proposed to consider the concept of digital state in four interpretative definitions: as an ecosystem of multiservice and proactive state digital services; as an integrated computer and software meta-platform; as an organizational and technological approach and corresponding paradigm; and as a digital ontology of state-building and functioning, public administration and public policy. According to the author’s interpretation, the concept of the “digital state” includes: “digital government”, “digital democracy”, “digital justice”, “digital electoral technologies”, “digital public control of public administration”.
Keywords: digital state, digitization in public administration, general theory of public administration, digital government, digital law

The article was received on October 8, 2021.

Ponkin I.V. The concept of the digital state: definition, nature, structure, and ontology. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 5. P. 47–52.

Введение

Понятие «цифровое государство», отражающее процессы, онтологию и результаты цифровизации в сфере (системе, инструментах и процессе) государственного строительства и управления, сегодня в тренде. Возникла своего рода мода на его использование. Публикаций, содержащих это выражение и касающихся в той или иной мере соответствующих вопросов, становится все больше и больше [Digital State.., 2013; Tomlinson, 2019. P. 93].

Однако в научной литературе и, что важнее, в официальных документах до сих пор не отыскивается сколь-нибудь внятных и релевантных объяснений этого термина (и отражаемого им феномена), избегающих недопустимых упрощений из других сфер (цифровые банковские услуги, персональные электронные идентификационные карты). Важно, чтобы искомое объяснение не превращало данное понятие в идеалистически-футуристическое мечтание, поскольку термин «цифровое государство» является достаточно новым, дискуссионным и неоднозначным для юридической науки и для общей теории публичного управления и пока не имеет устоявшегося, общепризнанного и сколь-нибудь универсального толкования.

В 2019 году Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации заявило о выделении 526 млн рублей на популяризацию «цифрового государства»[1], так и не объяснив до сих пор сути этого понятия и (как нам представляется) не уяснив их для себя. Запутывает понимание сути цифрового государства весьма распространенный подход, редуцирующий «цифровое государство» только к переводу государственных услуг и государственного управления в цифровую форму. Однако едва ли перевод публичных услуг в цифровую форму сам по себе превращает следом и государство в «цифровое». Восполнению этого пробела и посвящена настоящая статья.

К вопросу о ключевом понятии в исследуемой теме

Понятия «цифровое государство» и «цифровое правительство» являются одними из существенных элементов «новой» модели публичного управления и отражают топологию коммуникативных каналов (в том числе фильтров) внутренних взаимосвязей в системе публичного управления и коммуникаций с внешними (по отношению к публичной администрации) объектами и субъектами.

В условиях цифровизации общества очевидна необходимость выхода на новый уровень взаимодействия государства и органов местного самоуправления с гражданами и субъектами предпринимательства посредством перевода такого взаимодействия в проактивный, цифровой, дистанционный режим, который существенно сократит временные и административные затраты при предоставлении государственных и муниципальных услуг, осуществлении контрольно-надзорных функций, функционировании государственных и муниципальных органов [Смешко, Ушакова, Борисова, 2019. С. 4].

Согласно разъяснениям, данным на сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, «Федеральный проект “Цифровое государственное управление” национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации” реализуется в рамках государственной программы “Информационное общество” и направлен на достижение национальной цели “Цифровая трансформация”, которая определена указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 “О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года”»[2]. «Реализация проекта “Цифровое государственное управление” направлена на предоставление гражданам и организациям доступа к приоритетным государственным услугам и сервисам в цифровом виде, создание национальной системы управления данными, развитие инфраструктуры электронного правительства, внедрение сквозных платформенных решений в государственное управление»[3].

Но такая формулировка порождает больше вопросов, нежели дает ответов. Что означает и отражает слово «цифровой»? Как можно обозначить и объяснить существенные признаки чего-либо, трансформированного в цифровую онтологию, или чего-либо, отображаемого посредством цифрового образа?

Уточнение того, что представляет собой цифровое состояние чего-либо, необходимо прежде всего в контексте, когда цифровые состояния являются частью определенного вида систем [Müller, 2013. P. 11], в данном случае как раз государства (в части описываемой его онтологии).

Прямое толкование понятия «цифровое государство» лишено смысла, поскольку любое государство – это всегда организация именно и исключительно людей (не машин, не роботов), сообщество, состоящее из людей, наделенных соответствующими публично-правовыми компетенциями и структурированно-иерархически выстроенных внутри этого сообщества. Поэтому рассматриваемое понятие надлежит интерпретировать не «в лоб», а сложным образом. И соответственно, требуется объяснение сути, природы и онтологии указанного организационно-технологического концепта.

Согласно Винсенту Мюллеру, состояние объекта является цифровым только тогда, когда оно является токеном специфического типа, выполняющим определенную функцию (обычно репрезентативную) для системы. Такая интерпретация, согласно объяснению названного автора, предусматривает три уровня описания: физический, синтаксический, семантический [Müller, 2013. P. 13]. Анализ существующих по исследуемой тематике научной литературы и официальных до-

1 https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6723004

2 http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726

3 https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/

кументов, отражающих не столько проективные срезы, сколько извлечения уже реального опыта, позволяет выделить линейку разнообразных подходов к определению и объяснению понятия цифрового государства.

Авторские концепт и дефиниция

Понятие цифрового государства (электронного государства) правомерно рассматривать в следующих интерпретационных проекциях:

1) цифровое государство как экосистема проактивных государственных цифровых суперсервисов «одного клика», «одного окна». В рамках этой модели акцент делается на основные проблемы оказания государственных услуг. Напомним, что «в качестве одного из важнейших направлений реформирования государственного управления в нашей стране было обозначено создание сети многофункциональных центров, основная цель которых заключается в предоставлении государственных и муниципальных услуг населению в режиме "одного окна". Такие центры позволяют сократить сроки оказания услуг, упростить межведомственное взаимодействие, обеспечить большую информационную прозрачность, уменьшить очереди. За счет грамотной и единообразной организации сервисов значительно повышается качество обслуживания, и соответственно – уровень удовлетворенности граждан деятельностью органов власти» [Корчагин, Панкратов, 2013];

2) цифровое государство как комплексная компьютерно-программная метаплатформа (система платформ) сквозного и бесшовного сопряжения (интеграции), агрегации, обеспечения и сопровождения системы, функционалов и процессов государственного управления (и его нормативно-правового обеспечения), референтных интересов, ресурсов и усилий негосударственных акторов;

3) цифровое государство как организационно-технологический подход и соответствующая парадигма построения и функционирования системы государственного управления;

4) цифровое государство как цифровая онтология государственного строительства и функционирования, государственного управления и государственной политики.

Все эти подходы верны, так как отражают различные группы аспектов онтологии и функционирования цифрового государства. Согласно авторскому концепту, цифровое государство – это системный организационно-технологический подход (и заложенный в его основу концепт) юридического фреймирования (жестких правовых рамок – *vinculum juris*), топологии и логистики наложения на реально существующую систему государственного управления и связывающий ее правовой статус цифровой инфраструктуры, обеспечивающий: 1) эффективное и оперативное информационно-аналитическое и экспертное сопровождение; 2) объективный контроль, верификацию и валидацию государственного управления; 3) системные маршрутизации и алгоритмизации распределения ранжированных коммуникационных каналов и механизмов взаимодействий; 4) «бесшовные», сложноструктурные функционально-целевые сопряжение и интегрирование массивов и потоков государственных имущественных, управленческих, сервисных и коммуникационных ресурсов. Системный организационно-технологический подход юридического фреймирования обеспечивает на быстродействующих интеллектуальных электронно-логистических платформах синергетическое сопряжение усилий и действий как внутренних элементов, подсистем и уровней системы государственного управления, так и взаимодействие с другими субъектами, в том числе потребителями производимого системой публичного управления организационно-деятельностного продукта, включая публичные услуги.

К обеспечивающей искусственный порядок цифровой (информационно-телекоммуникационной, математической и компьютерно-программной) инфраструктуре относимы: облачные технологии, технологии цифровых моделей-двойников, технологии дополненной реальности, технологии Интернета вещей, в том числе промышленного Интернета вещей, технологии big data, технологии искусственного интеллекта и другие, уже сегодня активно и релевантно применяемые и проектировочно внедряемые в государственном управлении.

Заложенные в основу всего этого цели – обеспечение внутренних гомеостатических и негэнтропийных факторов системы государственного управления, достижение максимально возможной эффективности и разумной рациональности государственного управления, его связанности публичными интересами и социальными запросами и ожиданиями, эффективности и прозрачности контроля системы государственного управления, эргономичности и упрощенности взаимодействия с органами власти со стороны других субъектов (личности, социума, организации).

Онтологическая структура концепта «цифровое государство»

Понятия «цифровое государство» и «цифровое правительство» – это пересекающиеся, но не совпадающие термины, и таковые легко разграничиваются. Концепт «цифровое правительство» привязан к деятельности правительственных структур, органов исполнительной власти, тогда как «цифровое государство» является содержательно более широким.

Концепт «цифровое государство» структурно-онтологически включает в себя следующие (перечислены для примера далеко не все референтные позиции) концепты и основанные на них системы подходов и инструментариев:

1) концепт «цифровое правительство» («электронное правительство»);

2) концепт «цифровая демократия» («электронная демократия»):

– обеспечение возможностей и условий широкого общественного обсуждения проектов законодательных

актов и подзаконных нормативных правовых актов (по актуальным и социально-резонансным предметно-объектным областям) посредством выставления проектов актов на официальных сайтах государственных органов и сбора экспертных оценок и предложений, а также общественных отзывов;

– обеспечение возможности подачи через интерфейсы (программные «шлюзы») официальных сайтов государственных органов петиций и предложений;

– обеспечение коммуникации населения через профилированный интернет-сайт с руководителем государства (сбор вопросов и обращений от населения через Интернет, прямая интернет-трансляция);

– обеспечение транспарентности государственного управления и деятельности публичной администрации посредством официального обнародования и предоставления необходимой референтной информации на официальных сайтах государственных органов;

– создание и функционирование специализированных интернет-сайтов для организации и осуществления подачи населением петиций, жалоб и предложений, для организации общественных обсуждений значимых проектов (например, сайты «Активный гражданин», «Мой город»);

3) концепт «цифровое правосудие» («электронная судебная система», «электронное судопроизводство»):

– «электронный ассистент-компаньон» судьи;

– внедрение в судебных органах технологий, обеспечивающих автоматическое распределение дел по судьям, исходя из их специализации и загруженности (но с привнесением «фактора случайности», что позволяет существенно снизить риск коррупционных выходов тяжущихся сторон на конкретных судей);

– комплекс технологий интернет-коммуникаций в организации функционирования судебных инстанций и в судопроизводстве (возможности подачи искового заявления через интернет-сайт судебной инстанции, получения сведений о процессуальных изменениях, оповещений и подтверждений);

– комплекс технических средств, обеспечивающих использование систем и сервисов видеоконференцсвязи в судопроизводстве;

– комплекс технологий прямой (в режиме реального времени) видеотрансляции судебного заседания;

– размещение на специализированных сайтах судебных органов массивов документов судебной практики для открытого доступа (с учетом законодательства о персональных данных и о различных видах тайны);

– сопряжение электронных баз данных судебных органов и баз данных разных органов государственного управления, обеспечение сквозной логистической цепи;

4) концепт «цифровые избирательные технологии» («электронные избирательные технологии»):

– государственные автоматизированные компьютерные системы обеспечения избирательного процесса (система фиксации и подсчета голосов на выборах, обработки результатов выборов);

– системы прямой (в режиме реального времени) телетрансляции изображений происходящего на избирательных участках;

– системы цифрового (онлайн) голосования;

5) концепт «цифровой общественный контроль над государственным управлением»:

– обеспечение транспарентности деятельности органов государственной власти (помимо только лишь исполнительной власти) посредством официального обнародования и предоставления необходимой референтной информации на официальных сайтах государственных органов (проектов законов и подзаконных актов, проектов программно-планировочных, в том числе стратегического планирования, и концептуально-доктринальных документов, документов бюджетирования, отчетов, официальных разъяснений;

– обеспечение возможностей подачи через интерфейсы (программные «шлюзы») официальных сайтов государственных органов заявлений о совершении преступлений.

«Цифровое правительство» (авторский концепт)

Комплекс технологических платформ и организационных механизмов под названием «цифровое государство» или «электронное правительство» (англ. «*electronic government*», или «*e-government*», франц. «*administration électronique*»), имеющий отношение в первую очередь к системе исполнительных органов государственной власти. Согласно авторскому концепту, «электронное правительство» онтологически выражается через следующие, органично интегрированные в единую метасистему, государственно-управленческие инструментарии, платформы и технологии (англ. «*GovTech*»):

1) Инструментарий непосредственно в системе государственного управления:

– внедрение технологий обеспечения релевантных внутрисистемных коммуникаций (связи и документооборота), алгоритмизация процессов государственно-управленческого взаимодействия и передачи данных между различными ветвями, уровнями и органами государственного управления, между отдельными подразделениями внутри одного органа государственного управления в рамках реализации такого управления, а также межправительственных взаимодействий разных государств;

– механизмы обеспечения контроля эффективности методов государственного управления и их соответствия публичным интересам, общественным требованиям и ожиданиям, контроля своевременности исполнения поручений и распоряжений, выполнения административно-распорядительных документов, выполнения законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, контроля документооборота;

– сопряжение цифровых баз данных различных органов государственного управления, обеспечение сквозной бесшовной и ранжированной системы взаимодействия органов государственного управления

(сбор, архивация и систематизация информации, систематические поиск и исправление ошибок, налаживание, реализация и оптимизация поисковых систем);

– платформы и ресурсы экспертно-аналитического, прогностического (ситуационного и сценарного прогнозирования, прогностического сценарного моделирования) обеспечения государственного управления;

– платформы и механизмы реализации и обеспечения реестровой и кадастровой деятельности в рамках государственного управления;

– механизмы оперативного мониторинга, выявления и оценивания рисков и неопределенностей в государственном управлении, выработки «рецептов» и рекомендаций по учету таковых и оперированию таковыми;

– механизмы оперативного мониторинга, выявления и оценивания ошибок и иных дефектов, дисбалансов и дисфункций в государственном управлении, а также их причин и предпосылок, выработки «рецептов» по их исправлению или редуцированию;

– механизмы мониторинга и оценивания состояния и динамики, особенностей онтологии предметно-объектных областей государственного управления, степени их восприимчивости или, напротив, ригидности к государственно-управленческому воздействию;

– механизмы мониторинга и выявления референций и конфликтов интересов;

– механизмы мониторинга и выявления причин, условий и предпосылок для коррупционных схем и действий в государственном управлении.

2) Инструментарий, обеспечивающий взаимодействие между системой государственного управления и прочими субъектами:

– онлайн-платформы организации, реализации и контроля государственных контрактов, государственных закупок, электронных торгов, конкурсов;

– механизмы предоставления и получения государственных услуг полностью или частично в электронном виде;

– механизмы информационного взаимодействия граждан и организаций с органами государственной власти и управления, государственными организациями в позитивной модальности (предложения об улучшении, петиции, благодарности) и в критической модальности (жалобы на действия и бездействия органов государственного управления, заявления о совершении преступлений), а также в целях выявления и фиксации общественного мнения;

– механизмы размещения в открытом доступе действующих нормативных правовых актов, документов стратегического и иного планирования, концептуально-доктринальных, программных, административно-распорядительных и иных официальных документов, а также проектов документов для профессионально-экспертного и общественного обсуждения;

– электронные приемные (в том числе с использованием обеспечивающих удобство коммуникации чат-ботов).

3) Инструментарий, позволяющий оперировать массивами нормативно-правовой документации:

– платформы и механизмы мониторинга и оценки качества (адекватности, согласованности, регуляторной эффективности) законодательства;

– платформы и механизмы мониторинга, выявления и оценивания дефектов и дисбалансов нормативно-правового регулирования, концептуально-доктринального и программно-планировочного документарного обеспечения;

– платформы и механизмы текущей и проектировочно закладываемой на перспективу систематизации законодательства;

– механизмы предиктивно-проектировочного моделирования создаваемых проектов нормативных правовых актов и государственных актов стратегического планирования («воспроизведения» цифровых моделей-двойников таких актов);

– механизмы оперирования нормативными правовыми и иными государственно-управленческими документарными массивами, «смартизации» и иной целенаправленной омологации нормативно-правовых массивов, правовой системы в целом и ее структурных формирований и делений.

4) Программное бюджетирование, направленное на совершенствование управления государственными и муниципальными финансами, в том числе на обеспечение прозрачности бюджетного процесса (концепт «открытый бюджет»).

Заключение

Успешность проведения программы цифровой трансформации государства зависит от того, насколько эффективно цифровые технологии встраиваются в процессы разработки политики и проектирования публичных услуг и в иные государственно-управленческие процессы. Нацеленность на результат подразумевает мобилизацию существующих и разрабатываемых технологий и данных с целью переосмысления и реорганизации внутренних процессов и операций. Задача состоит в упрощении процедур, внедрении инноваций в оказание государственных услуг и создании множества каналов коммуникации и взаимодействия между государственным и частным секторами. Об этом, в частности, говорится в опубликованном 7 октября 2020 года документе Организации экономического сотрудничества и развития (международной организации, нацеленной на выработку международных стандартов и рекомендаций по совершенствованию государственной социальной, экономической и экологической политики) «Основы политики ОЭСР в области цифрового правительства. Шесть измерений цифрового правительства» [The OECD Digital Government.., 2020. P. 8]. Однако государства зачастую сталкиваются с проблемами использования новых технологий. Как обоснованно указывают разработчики документа «Состояние дел в использовании новейших технологий в

государственном секторе. Рабочий документ ОЭСР» (подготовлен на основе анализа данных, собранных в 20 странах), обзор существующей на этот счет практики позволяет выявить три типа проблем: 1) технические и практические сложности, связанные с доступностью качественных данных и отсутствием универсальных стандартов; 2) ограниченность ресурсов и возможностей, связанных, как правило, с некорректным инвестированием и финансированием, а также низкой цифровой грамотностью и нехваткой навыков в государственном секторе; 3) институциональные, правовые и культурные барьеры, в частности пробелы в регулировании. Наиболее часто встречающимися проблемами являются отсутствие универсальных стандартов и надлежащего правового обеспечения, в частности, в силу возрастающей обеспокоенности по поводу обеспечения справедливости, прозрачности, конфиденциальности данных и подотчетности при внедрении технологий искусственного интеллекта и блокчейна [Ubaldi, Le Fevre, Petrucci, 2019. P. 4].

Функционирование электронного правительства может быть сопряжено с рядом проблем, среди которых стоит выделить следующие: предоставление услуг по умолчанию в цифровом формате исключает возможности их получения отдельными категориями лиц; необходимость масштабного обучения населения и государственных служащих; риски, связанные с обеспечением защиты и конфиденциальности данных; риски, связанные с внесением соответствующих изменений в сложные и политически чувствительные области [Davies, 2015. P. 6–7]. Реальность сегодня весьма далека в немалом числе случаев от тех идеализированных образов и представлений, которыми зачастую оперируют проектировщики и пропагандисты цифровизации в государственном управлении, выдающие желаемое за действительное. Тем не менее релевантная составляющая («сухой» конструктивный остаток) в этой теме есть и представляет высокий академический интерес.

Согласно Лайонелу Пирсу, цифровое государство – это возможность применения новых технологий для обеспечения преобразования государства и системы государственного управления сообразно искомой модели, которая более соответствует реалиям и ожиданиям XXI века [Pearce, 2004. P. 136]. Именно в таком подходе и следует черпать интерпретации и проектировочные гипотезы относительно искомого понятия.

Онтология цифрового государства в весьма существенной своей части корреспондирует цифровым правам граждан[4], а также праву на «хорошее государственное управление» [Барциц, 2013. С. 64] (франц. «bonne gouvernance», англ. «good governance», испан. «buen gobierno»), предусмотренное, в частности, статьей 41 Хартии Европейского союза об Основных правах от 7 декабря 2000 года – «Право на хорошее государственное управление»[5]. От того, как будет развиваться цифровое государство, очень многое зависит для всех нас.

4 См. подробнее: *Понкин И.В., Лаптева А.И.* Право и цифра: Машиночитаемое право, цифровые модели-двойники, цифровая формализация и цифровая онто-инженерия в праве: Учебник. М.: Буки Веди, 2021. 174 с.

5 https://eulaw.ru/treaties/charter/

Литература

Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки. *Конституционное и муниципальное право.* 2013. № 11. С. 64–71.

Корчагин Р.Н., Панкратов И.Ю. Возможности реализации Концепции нового государственного управления. *Государственная служба.* 2013. № 5. С. 18–21.

Смешко О.Г., Ушакова Е.В., Борисова Т.А. Управление качеством государственных и муниципальных услуг в условиях цифровизации общества. *Экономика и управление*. 2019. № 11. С. 4–13.

Davies R. eGovernment: Using technology to improve public services and democratic participation. – Brussels: European Parliamentary Research Service, 2015. P. 24. In English

Digital State: How the Internet is Changing Everything / Ed. by Simon Pont. London: Kogan Page, 2013. P. 241. In English

Müller V.C. What is a digital state? The 6th AISB Symposium on Computing and Philosophy: The Scandal of Computation – What is Computation? / Editors: Mark Bishop and Yasemin J. Erden. Exeter: University of Exeter, 2013. P. 11–16. In English

Pearce L. New Government, Digital Government: Managing the Transformation. Future Challenges for E-government. 2004. Discussion paper No. 20. P. 136–149. In English

The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government (OECD Public Governance Policy Papers, No. 2) / OECD. Paris: OECD Publishing, 2020. P. 39. In English

Tomlinson J. Justice in the Digital State: Assessing the Next Revolution in Administrative Justice. Bristol: Policy Press, 2019. P. 99. In English

Ubaldi B., Le Fevre E.M., Petrucci E. et al. State of the art in the use of emerging technologies in the public sector (OECD Working Papers on Public Governance, No. 31). Paris: OECD Publishing, 2019. P. 74. In English

References

Bartsits I.N. The constitutional right of the good (efficient) governance: criteria, indicators, evaluations. *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*. 2013. No. 11. P. 64–71. In Russian

Korchagin R.N., Pankratov I.Yu. Possibility for applying the new public administration concept. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2013. No. 5. P. 18–21. In Russian

Smeshko O.G., Ushakova E.V., Borisova T.A. Quality management of public and municipal services in the context of the digitalization of society. *Ekonomika i upravleniye*. 2019. No. 11. P. 4–13. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-53-59

Актуальные проблемы регулирования оборота криптовалют в Российской Федерации

ЛЕОНИД ЛЕОНИДОВИЧ ЛЕВИН, **заместитель руководителя**
Аппарат Правительства Российской Федерации (Российская Федерация, 103274, Москва, Краснопресненская наб., 2). E-mail: Levin_ll@aprf.gov.ru

Аннотация: Статья посвящена изучению проблематики регулирования оборота, исследованию проблем связи пространства фиатных (не обеспеченных золотом и другими драгоценными металлами средств, номинальная стоимость которых устанавливается и гарантируется государством вне зависимости от стоимости материала, использованного для их изготовления) денег с многообразием новых цифровых платежных инструментов, выявлению точек необходимой корреляции для контроля за их обращением и конвертацией. Целью статьи является выявление современных правовых пробелов в вопросах регулирования криптовалют, неопределенностей в их правовом статусе и перспективных условий для эффективной интеграции сферы оборота криптовалют с финансово-экономическим пространством Российской Федерации. Данный вопрос рассматривается с учетом важности сохранения финансовой, экономической и социальной безопасности государства. Актуальность исследования определена необходимостью форсированного развития цифровой экономики и ускоренного формирования отношений, необходимых для перехода к новому укладу информационного общества в условиях несовершенства действующей нормативно-правовой базы регулирования, источником которого является концептуальное различие между централизованным и децентрализованным подходами к определению монетарной компоненты валютной политики.

Ключевые слова: криптовалюта, цифровая валюта, цифровые деньги, цифровая экономика, правовое регулирование, фиатные деньги, краудфандинг

Статья поступила в редакцию 8 октября 2021 года.

Левин Л.Л. Актуальные проблемы регулирования оборота криптовалют в Российской Федерации. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 53–59.

CURRENT ISSUES OF REGULATING THE CRYPTOCURRENCY TURNOVER IN THE RUSSIAN FEDERATION

LEONID LEONIDOVICH LEVIN, **Deputy Head**
Office of the Government of the Russian Federation (2, Krasnopresnenskaya Naberezhnaya, Moscow, 103274, Russian Federation). E-mail: Levin_ll@aprf.gov.ru

Abstract: The article studies the issues of regulating the cryptocurrency circulation, the relationship between the space of fiat money (money, not secured by gold and other precious metals, when the nominal value is set and guaranteed by the state, regardless of the value of the material used for their manufacture) and a large number of new digital payment instruments, as well as examines the control over their circulation and conversion. The purpose of the article is to identify actual legal gaps in the regulation of cryptocurrencies, the uncertainties of their legal status and to find the promising conditions for its effective integration with the financial and economic space of the Russian Federation. The study is carried out considering the importance of preserving the financial, economic, and social security of the state. The relevance of the study is determined by the need for rapid development of the digital economy and accelerated formation of information society relations. The imperfection of the current regulatory framework remains due to the conceptual differences between centralized and decentralized approaches to determining the monetary component of currency policy of the state.

Keywords: cryptocurrency, digital currency, digital money, digital economy, legal regulation, fiat money, crowdfunding

The article was received on October 8, 2021.

Levin L.L. Current issues of regulating the cryptocurrency turnover in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 53–59.

Введение

Развитие денежного рынка приводит к появлению новых финансовых инструментов, денежных суррогатов, товаров и продуктов, одним из которых является криптовалюта. По устоявшемуся определению, криптовалюта – это запись транзакций в виде реестра, распределенного между участниками сети без эмиссионного или расчетного центра [Кудряшова, 2018. С. 7–11]. В то же время технологическая природа криптовалюты, не подразумевающая единого контролирующего и регулирующего центра, определяет главное отличие криптовалют от фиатных денег, которое порождает концептуальное различие[1] в формировании регуляторных подходов. Возникновение нового финансового инструмента влечет за собой необходимость определения законодательного регулирования данного явления и выработки его правового статуса. Ряд авторов отмечает, что использование финансовых систем, основанных на функционировании независимых распределенных реестров, подразумевает меньшие затраты на проведение транзакций, нежели те, что имеют сегодня практику посредством действующих финансовых институций [Панова, 2015].

Также важно отметить, что идеология создания криптовалюты подразумевает ее противопоставление обычным деньгам и финансовым инструментам, где ключевой особенностью является неподконтрольность государственным или иным органам регулирования [Кудряшова, 2018. С. 7–11].

К проблемам изучения функционирования цифровых денег относится то, что рынок криптовалют является относительно новым и неизученным, поэтому по нему практически отсутствует сформированная правовая база. Также до сих пор не выработаны возможные пути решения появившихся проблем в сфере обращения цифровых денег. Целью данной статьи является изучение и анализ правового регулирования криптовалют для более детального исследования рынка виртуальных валют с целью обеспечения финансовой и цифровой безопасности Российской Федерации. В рамках настоящей статьи данная задача рассматривается в парадигме решения проблемы контроля за эмиссией и оборотом криптовалют в дискурсе понимания природы криптовалют и основных свойств проблематики подхода к их пониманию [Куликов, Рыжкова, 2016. С. 74–77]. Для достижения поставленной цели необходимо было решить следующие задачи: определить современное состояние рынка криптовалют в России, изучить зарубежный опыт регулирования цифровых валют и нормативное правовое обеспечение криптовалют, проанализировать практику обращения криптовалют и выявить основные проблемы их правового регулирования.

Исторические предпосылки возникновения криптовалют и современное состояние криптофинансового рынка

Движение криптоэнтузиастов начало формироваться и разрабатывать альтернативную платежную систему в начале 90-х годов XX века. Принято связывать резкий рост популярности идеи частных денег, защищенных криптографией, с принятием валюты евро в 1993 году. В основе этого движения была идея фактического обесценивания мировых валют, отрыва доллара, фунта стерлингов и новой валюты евро от реальной стоимости [Brito, Castillo, 2013]. В основу этой новой философии были положены идеи Дж. Локка и более современных нам ученых середины XX века. Таким образом, созданию криптовалюты предшествовала мощная теоретическая база, а запуск биткоина совпал с мировым финансовым кризисом 2008–2009 годов и массовым подрывом доверия к политике ведущих государств. Эти обстоятельства стали безусловным экономическим бустером для развития криптосферы.

На момент написания настоящей статьи, по данным специализированного аналитического интернет-ресурса CoinMarketCap.com[2], в мире существуют около семи тысяч различных криптовалют (точное число – 6 996). Из них, по оценкам того же ресурса, реальную капитализацию имеют лишь 2 715. Исторически сложилось так, что наиболее распространенными и высоко оцениваемыми являются криптовалюты Bitcoin и Etherium. Соответственно, эти криптовалюты имеют наибольшую капитализацию (**таблица**).

Согласно данным того же сайта, доля капитализации, принадлежащая Bitcoin и Etherium, постепенно снижается, что обусловлено вводом в обращение новых альтернативных криптовалют. Таким образом, наблюдается тенденция все большего влияния, которое криптовалюты приобретают в современном мире, что определяет рост внимания со стороны регулирующих органов всех стран, в частности, вопрос регулирования стал актуален и для Российской Федерации.

Таблица. Криптовалюты с наибольшей капитализацией по состоянию на 2 ноября 2021 года

Table. Cryptocurrencies with the largest capitalization as of November 2, 2021

Наименование криптовалюты	Капитализация, доллары США	Цена единицы	Удельный вес капитализации, %
Bitcoin (BTC)	1 196 468 129 665	63304,66	43,95
Etherium (ETH)	529 588 389 190	4470	19,44
Binance Coin (BNB)	93 040 903 009	556	4,1
Cardano (ADA)	70 593 797 252	1,97	2,42
Иные валюты			30

1 Virtual Currencies. Monetary Dialogue July 2018. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/monetary-dialogue.html

2 https://coinmarketcap.com/

Взрывной рост интереса к криптовалютам, механизм обращения которых, как и вопрос технологического обеспечения процессов оборота, чрезмерно сложный для понимания большинства пользователей, стимулировал научное сообщество, в том числе ученых-экономистов, приступить к изучению феномена криптовалют и попытаться найти пути интеграции сферы их оборота и традиционных финансовых институтов. В России подобные первые шаги предпринимались с 2017 года [Бауэр, 2017. С. 39; Кешелава, Буданов, Румянцев и др., 2017], однако исследователи либо слишком широко трактовали исследуемый предмет, либо уделяли внимание лишь отдельным аспектам. Особый интерес вызывает китайский опыт, поскольку эта страна на государственном уровне поощряет и стимулирует IT-предпринимательство [Савинский, 2017. С. 65–67].

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) определяет криптовалюты как разновидность виртуальных платежных средств, технологически работающих на принципах открытого исходного кода, основанного на математических алгоритмах, принципах распределенного хранения данных, peer-to-peer (от пользователя к пользователю) проведения транзакций, не имеющих централизованного администрирования и централизованного контроля[3].

Правовое регулирование криптовалют в Российской Федерации

До появления закона «О цифровых финансовых активах» регулирования децентрализованных денег в российском законодательстве не существовало. Однако в статье 27 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» был прописан запрет на «введение на территории РФ других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов».

Согласно статье 140 Гражданского кодекса РФ, законным платежным средством на территории Российской Федерации является рубль, а возможность расчетов с использованием иностранных денежных средств регламентируется Федеральным законом от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». Этим законом устанавливается запрет на проведение валютных операций между резидентами РФ, за исключением ряда случаев, для которых установлено обязательство проводить такие расчеты через уполномоченные банковские институты.

В то же время следует отметить, что ни одно из определений термина «иностранная валюта», прописанных в законе «О валютном регулировании и валютном контроле», не применимо к понятию криптовалюты, поскольку криптовалюта по своей природе не обладает свойством централизованного администрирования и централизованного контроля.

27 января 2014 года Центральный банк выпустил письмо «Об использовании при совершении сделок “виртуальных валют”, в частности, Биткойн», в котором изложил критический взгляд на сделки с использованием криптовалют. В период с 2014 по 2018 год действия государства были направлены на противодействие распространению криптовалюты, включая Поручение Президента России от 25 марта 2014 года № Пр-604 и последующие проекты законов, устанавливающих административную[4] и уголовную[5] ответственность за действия, связанные с оборотом криптовалют, которые, однако, не были внесены на рассмотрение Государственной Думы[6].

Первая существенная попытка урегулировать вопрос связи мира фиатных денег с пространством криптовалют была предпринята в марте 2018 года внесением в Государственную Думу законопроекта 424632-7 «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Финальная версия этого законопроекта, получившая оформление в виде Федерального закона от 31 июля 2020 года № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», существенно отличалась от версии, принятой в первом чтении.

В то же время на рассмотрение Государственной Думы был внесен и впоследствии принят Федеральный закон от 18 марта 2019 года № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», известный как закон «О цифровых правах», вносящий изменения и дополнения в Гражданский кодекс РФ. Несмотря на то, что он напрямую не оперирует понятиями, связанными с оборотом криптовалют, положения этого закона позволили закрепить в российском законодательстве статус гражданских отношений, возникающих при использовании цифровых платформ и существующих в рамках их виртуального пространства[7].

Также был принят Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о

3 FATF REPORT Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf

4 Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». https://regulation.gov.ru/projects#npa=18934

5 Законопроект «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». https://regulation.gov.ru/projects#npa=46853

6 На основании анализа списков внесенных законопроектов, опубликованных на официальном ресурсе Государственной Думы РФ. https://sozd.duma.gov.ru/

7 Банк России. В России появился первый закон, регулирующий цифровые права. 6 августа 2019 года. https://www.cbr.ru/press/event/?id=2795

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где статьей 8 вводится понятие утилитарных цифровых прав, которое может быть применимо к так называемым «токенам» – объектам, существующим в рамках криптовалютной системы и выполняющим функции внутренней платежной единицы или акций. Справедливости ради следует отметить, что данный закон в первую очередь создавался как «закон о краудфандинге» – то есть для регулирования и защиты интересов людей, объединяющих свои ресурсы для реализации того или иного проекта.

Обзор зарубежного опыта

К 2021 году подход к регулированию криптовалют существенно различается в разных странах мира: от полного запрета до принятия в качестве альтернативного платежного средства. В Европейском союзе действует определение Суда Европейского союза[8], согласно которому покупка и продажа биткоинов освобождается от уплаты НДС (VAT), что по факту означает, что криптовалюта уже не рассматривается как товар. По мнению юристов [Rasheed, Di Tommaso, 2020], криптовалюты не попадают под действие директивы «О рынках финансовых инструментов» (MiFID II) и EMD2 и, следовательно, не подвержены финансовому регулированию со стороны Евросоюза.

Германия, наиболее продвинутая в этом вопросе страна, с 2013 года рассматривает криптовалюты как платежное средство, которое может использоваться для торговли, а следовательно, и в целях налогообложения[9]. С 1 января 2020 года в этой стране действует закон, который разрешает банкам покупать, продавать и хранить криптовалюты[10].

Наиболее развернутым представляется законодательство Эстонии[11], где операции по купле-продаже криптовалют облагаются налогом на прибыль. Майнинг рассматривается как бизнес с необходимостью регистрации и налогообложением. Допускается также получение заработной платы и оплаты за услуги в криптовалюте с соответствующим декларированием и уплатой налогов, рассчитываемых по курсу криптовалюты на день получения такого платежа. Кроме того, деятельность по обмену криптовалюты на фиатные деньги подлежит лицензированию[12].

В остальных странах Европы используется аналогичный подход: криптовалюта рассматривается как допустимое платежное средство, и операции с ее использованием подлежат такому же налогообложению, как и при использовании традиционных валют.

В Соединенных Штатах криптовалюты находятся в центре внимания как федерального правительства, так и правительства штатов. В рамках федерального правительства основное внимание уделялось регулированию на административном и ведомственном уровнях, включая Комиссию по ценным бумагам и биржам (SEC), Комиссию по торговле сырьевыми товарами и фьючерсами (CFTC), Федеральную торговую комиссию (FTC) и Министерство финансов через Службу внутренних доходов (IRS), Управление финансового контролера (OCC) и Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN). Тем не менее на федеральном уровне единого нормативного регулирования к середине 2021 года не существовало.

Ряд штатов принял собственные законы, касающиеся оборота криптовалют. К примеру, в Вайоминге криптовалюта является денежным средством, разрешена деятельность специальных финансовых учреждений, которые в равной мере обладают полномочиями банков в отношении фиатных денег и полномочиями хранить и обменивать криптовалюту. Основной задачей таких учреждений является обеспечение безопасного и легального хранения цифровых активов [Blockchain…, 2021]. В штате Огайо разрешено уплачивать налоги в криптовалюте, в Оклахоме прорабатывается вопрос использования криптовалюты в качестве официального платежного средства. В то же время ряд других штатов имеет ограничительное регулирование оборота криптовалют.

Отдельно следует сказать о регулировании процедуры первичного предложения токенов (Initial Coin Offering, ICO). Данная процедура рассматривается Комиссией по биржам и ценным бумагам США (SEC) как инвестиционный контракт, и в этой связи организации, проводящие первичный выпуск токенов, должны соблюдать требования законодательства США о рынке.

Громким примером судебного разбирательства по этому вопросу стало дело блокчейн проекта TON братьев Николая и Павла Дуровых. Предложение криптовалюты этого проекта, токенов Grams, американский суд посчитал незарегистрированным предложением ценных бумаг и заморозил сделку[13].

8 Judgment in Case C-264/14. Luxembourg, 22 October 2015. The exchange of traditional currencies for units of the 'bitcoin' virtual currency is exempt from VAT. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150128en.pdf

9 *Matt Clinch.* Bitcoin recognized by Germany as 'private money'. https://www.cnbc.com/id/100971898

10 Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2019/0501-0600/0598-19.html

11 Income Tax Act. https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/504072018001/consolide/current#para1; Republic of Estonia Tax and Customs Board official website. https://www.emta.ee/eng/private-client/declaration-income/other-income/taxation-private-persons-virtual

12 Information for entities engaging with virtual currencies and ICOs. Официальный сайт Финансовой инспекции Республики Эстония. https://www.fi.ee/en/finantsinspektsioon/financial-innovation/virtual-currencies-and-ico/information-entities-engaging-virtual-currencies-and-icos

13 SEC Halts Alleged $1.7 Billion Unregistered Digital Token Offering. SEC official release. https://www.sec.gov/news/press-release/2019-212

В Канаде криптовалюта рассматривается как цифровое представление стоимости, не являющееся законным платежным средством, однако криптовалюта может быть использована как средство для обмена товарами и услугами между сторонами, которые соглашаются его использовать. Таким образом, операции, связанные с получением дохода, в которых тем или иным образом используется криптовалюта, подлежат соответствующему налогообложению[14].

Отдельно следует упомянуть латиноамериканскую страну Сальвадор, где специальным законом, известным как «Закон о биткоинах», криптовалюте Bitcoin был присвоен статус законного платежного средства, то есть второй официальной валюты Сальвадора, с 7 сентября 2021 года[15].

Примечательно, что две страны постсоветского пространства – Кыргызстан[16] и Узбекистан[17] – также закрепили легальный статус криптовалют с возможностью майнинга, покупки и продажи.

На другом полюсе принципов регулирования оборота криптовалют находятся страны, которые жестко запрещают любые операции с этим видом цифровых активов. Наиболее противоречивой выглядит позиция КНР, где 24 сентября 2021 года был введен полный запрет на торговлю криптовалютой и майнинг[18]. Вместе с тем в начале июня 2020 года Правительство КНР представило «Пекинский план действий по инновациям и развитию блокчейн на 2020–2022 годы»[19], положения которого содержат указание на задачи создания собственной национальной криптовалюты.

Полностью криптовалюты запрещены в Египте, Боливии, Марокко, Алжире.

Для стран, где использование криптовалют разрешено, основной задачей регулирующих органов является получение обоснованной части государственных доходов от налогообложения граждан, получающих доходы от операций с криптовалютой при достаточной разумности регулирования, позволяющей создать благоприятные условия для развития этой области новейших технологий и привлечения инвестиций в свои юрисдикции.

Проблематика регулирования криптовалют

Основной проблемой, определяющей настороженное отношение государственных органов к криптовалютам, является их анонимность, обусловленная технологической природой самой криптовалюты. Существуют риски, связанные с тем, что криптовалюта может быть использована для криминальных целей, начиная с таких очевидных, как терроризм и наркоторговля, и заканчивая мошенничеством, уклонением от налогов и контрабандой. В то же время специалисты полагают, что 100 % анонимности криптовалюта не обеспечивает[20]. Следовательно, в целях противодействия терроризму и отмыванию денежных средств компетентные службы государств при приложении определенных усилий и вычислительных мощностей предположительно могут отслеживать незаконные транзакции и лиц, владеющих криптоактивами, полученными криминальным путем.

Другой проблемой является социальная природа криптовалют. По сути, любая криптовалюта является анонимным коллективным общественным договором о присвоении математической абстракции некоей ценности, не обеспеченной какой-либо реальной материальной ценностью. Отсюда следует, что криптовалюта обладает свойством высокой волатильности своей стоимости, зависящей по большей части от умонастроений пользователей.

В то же время запретительные меры приводят к тому, что операции купли-продажи криптовалют переходят в серую зону[21], не контролируемую государством, которое, в свою очередь, недополучает доход от налогов.

Следует подчеркнуть, что операции с криптовалютой носят свободный, трансграничный характер, поэтому для выработки норм правового регулирования необходимо межстрановое взаимодействие и создание международного координационного органа под эгидой ООН, как это было сделано ранее для выработки норм правового регулирования сети Интернет. Эта задача осложняется тем, что правительства разных стран по-разному видят национальные задачи в аспекте использования криптовалют и к настоящему времени уже выработали и ввели в своих юрисдикциях регулирование, которое может диаметрально отличаться от страны к стране.

Корень проблемы заключается в концептуальном определении статуса криптовалюты: является ли она деньгами, платежным инструментом, товаром либо же денежным суррогатом (таким, как, например, вексель или депозитный сертификат)?

14 Guide for cryptocurrency users and tax professionals. Goverment of Canada Official website. https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/compliance/digital-currency/cryptocurrency-guide.html

15 El Salvador, primer país del mundo en reconocer al Bitcoin como moneda de curso legal. Asamblea Legislative de Salvador. Pagina oficial. https://www.asamblea.gob.sv/node/11282

16 New report on Legal Status of Blockchain Commerce in the Kyrgyz Republic released. *AKIpress*. https://akipress.com/news:604488/

17 Постановление Президента республики Узбекистан «О мерах по организации деятельности крипто-бирж в республике Узбекистан». https://lex.uz/ru/docs/3891610

18 *John A., Shen S., Wilson T.* «China's top regulators ban crypto trading and mining, sending bitcoin tumbling». *Reuters.* 24 September 2021. https://www.reuters.com/world/china/china-central-bank-vows-crackdown-cryptocurrency-trading-2021-09-24/

19 http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202006/t20200630_1935625.html

20 *Харалампос Папаманту*. Анонимность криптовалют. https://postnauka.ru/talks/82275

21 Как купить или продать криптовалюту за наличные. *Ведомости.* 10 сентября 2018 года. https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2018/09/10/780482-kupit-kriptovalyutu

Вступивший в силу в Российской Федерации закон «О цифровых финансовых активах» не содержит положений, вносящих соответствующие дополнения в Налоговый кодекс РФ, следовательно, вопросы налогообложения будут подчиняться общим правилам. Согласно статьям 19 и 25 закона «О цифровых финансовых активах», криптовалюта, находящаяся в собственности частных лиц, признается имуществом, что означает обязательство уплаты налога НДФЛ в размере 13 % при ее продаже.

С одной стороны, это существенно упростило вопрос легализации доходов от продажи криптовалюты для частных лиц, ею владеющих, поскольку достаточно указать в налоговой декларации поступление денег от криптобирж на их расчетные счета[22]. С другой стороны, подобное определение создает предпосылки для правовой коллизии, когда будет разработана подзаконная нормативно-правовая база к закону «О цифровых финансовых активах» и заинтересованные финансовые институции попробуют предпринять шаги для запуска собственных криптовалютных платформ или же – в сотрудничестве друг с другом – национальной криптовалютной платформы, что, очевидно, будет работать против развития нового рынка.

В то же время в России не определен подход к косвенному налогообложению криптоактивов. Минфин России выразил свое мнение[23] о налогообложении криптовалютных операций для физических лиц, отметив, что особый порядок налогообложения доходов физлиц при совершении операций с криптовалютами не установлен, физические лица должны самостоятельно исчислить налог и подать декларацию в инспекцию; налоговая база по операциям купли-продажи криптовалют определяется в рублях как превышение общей суммы доходов от продажи криптовалюты над общей суммой документально подтвержденных расходов на ее приобретение. До законодательного урегулирования вопросов, связанных с обращением и налогообложением криптовалют, при определении налоговой базы необходимо исходить из статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации.

Аналогичная позиция выражена[24] в отношении юридических лиц, где налогом на прибыль организаций облагается прибыль, полученная налогоплательщиком, определяемая для российских организаций в общем случае как разница между полученными доходами и произведенными расходами, квалифицируемыми в соответствии с положениями главы 25 Налогового кодекса РФ.

К моменту вступления в силу закона «О цифровых финансовых активах» в законодательстве Российской Федерации не существовало норм, посвященных именно майнингу, то есть процессу создания единиц криптовалюты и/или процессу вычисления добавочных долей единиц криптовалют при осуществлении вычислительных транзакций криптовалют, подразумевающих генерирование добавочной доли единицы стоимости, присуждаемой вычислительному кластеру, обеспечивающему проведение транзакции.

В статье 14 вышеупомянутого закона, несмотря на размытые формулировки, можно определить, что речь идет о майнинге и о создании специализированного программного обеспечения. Однако существенным противоречием общепринятым криптосообществом правилам является прописанный в пункте 5 статьи 14 запрет на получение вознаграждения за такие действия в цифровой валюте.

Одним из важнейших шагов для интеграции принципов функционирования пространства криптовалют и традиционных финансовых институций являются положения закона «О цифровых финансовых активах», которыми вводятся новые субъекты российской юрисдикции – операторы обмена цифровых финансовых активов. Такие операторы по сути являются криптобиржами, но только для обмена токенов (единиц-инструментов ICO, которые признаются, согласно российскому законодательству, цифровыми правами). На сегодняшний день законами, регулирующими такие отношения, являются закон «Об инвестиционных платформах» («О краудфандинге») и закон «О цифровых финансовых активах».

Российский подход отличается от существующих подходов в США, Великобритании и большинстве других стран, где законодатель распространил уже существующее законодательство о финансовых посредниках и организованных торговых площадках на криптобиржи, оказывающие услуги резидентам этих стран. Помимо определенных требований к финансовой отчетности в законодательстве ряда зарубежных стран для легального функционирования криптобирж определены требования и к профессиональному опыту физических и юридических лиц, выступающих стейкхолдерами криптобиржи (к примеру, наличие определенной подтвержденной квалификации), стажу работы по профилю финансовых учреждений и т.п.

Заключение

На текущий момент Российская Федерация является единственной в мире страной, где регулирование правового статуса криптовалют осуществляется в форме изменений и дополнений действующего законодательства [Толкачев, Жужжалов, 2019. С. 91–135]. Столь нестандартный подход формирует предпосылки для будущих правовых коллизий и неопределенности для развития сферы криптовалют в векторе преобразования в сферу полноценных финансовых инструментов, обеспечивающих функционирование

22 Какие налоги платить владельцам криптовалют в 2021 году. *РБК*, 18 января 2021 года. https://www.rbc.ru/crypto/news/600574149a7947308ed29850

23 Письмо Министерства финансов РФ от 17 мая 2018 года № 03-04-07/33234.

24 Письмо Министерства финансов РФ от 28 августа 2018 года № 03-03-06/1/61152; Письмо Министерства финансов РФ от 16 августа 2018 года № 03-03-06/1/58171.

трансграничных экономических процессов, в которых участвуют субъекты, действующие в российской юрисдикции.

В то же время следует отметить расхождение между российским подходом и подходом, использующемся в зарубежных странах, таких как США или Швейцария, где, с точки зрения криптосообщества, создаются наиболее благоприятные условия для легального функционирования компаний, работающих в сфере криптофинансовых инструментов.

Представляется необходимым и обоснованным пересмотреть существующий подход в регуляторных инструментах, основываясь на зарубежном опыте, для того чтобы привести действующие нормативные реалии в состояние, способствующее привлечению и созданию в юрисдикции Российской Федерации организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере оборота криптовалют, обеспечив им режим наибольшего благоприятствования и разумного налогообложения.

Важно подчеркнуть, что российский подход к регулированию новых явлений, возникающих в общемировом сообществе, основан не столько на выделении отдельных норм законодательства, сколько на дополнении и расширении действующих норм права, что создает определенные трудности как в плане интеграции новых явлений с действующей системой нормативно-правовых терминов, так и в области сопряжения новых норм права со всей системой действующего законодательства Российской Федерации.

Указанное обстоятельство создает концептуальные трудности и требует глубокого переосмысления по всей парадигме российского законодательства для выработки оптимального пути развития российского общества и российской экономики.

Правовое регулирование криптовалют в Российской Федерации сталкивается с рядом проблем, обусловленных выбранной концепцией нормативного подхода. Использование криптовалют несет в себе высокие риски, связанные с волатильностью стоимости таких цифровых активов. В то же время анонимность криптовалют, которую принято рассматривать как один из наиболее существенных рисков, не представляется серьезной проблемой с учетом оценок экспертов и практикой противодействия экстремистской и другой противоправной деятельности, осуществляемой правоохранительными органами Российской Федерации.

Успешная реализация Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» включает в том числе и создание благоприятных условий для развития перспективных цифровых технологий, в число которых входят и технологии криптовалют как перспективного, универсального и трансграничного финансового инструмента.

В этой связи предпринимаемые усилия и принятые законы, связанные с нормативным регулированием криптовалют, представляют собой первые шаги в этом направлении, и становится очевидным, что процессы законотворчества в этой области будут продолжены.

Литература

Бауэр В.П. Проблемы на пути создания унифицированной цифровой платформы цифровой экономики. М.: РАЕН, 2017.

Кешелава А.В., Буданов В.Г., Румянцев В.Ю. и др. Введение в «Цифровую» экономику. М.: ВНИИГеосистем, 2017.

Кудряшова Е.В. Правовое регулирование криптовалют: выбор вектора развития. *Финансовое право*. 2018. № 6. С. 7–11.

Куликов С.В., Рыжкова О.В. Проблемы управления оборотом криптовалют // Современный менеджмент: теория и практика. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Под общей редакцией Н.В. Кузнецовой. Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова, 2016. С. 74–77.

Панова Т.А. Банки и технологии криптовалют // Инновационные процессы в банковском секторе российской экономики на современном этапе. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2015.

Савинский С.П. Криптовалюты и их нормативно-правовое регулирование в КНР. *Деньги и кредит*. 2017. № 7. С. 65–67.

Толкачев А.Ю., Жужжалов М.Б. Криптовалюта как имущество – анализ текущего правового статуса. *Вестник экономического правосудия Российской Федерации*. 2019. № 9. С. 91–135.

Blockchain & Crytpocurrency Laws and Regulations. London, Global Legal Group Ltd., 2021. In English

Brito J., Castillo A. Bitcoin: a primer for policymakers. Mercatus Center. George Mason University, 2013. In English

Tariq Rasheed, Felicia Di Tommaso. The regulation of OTC crypto-derivatives under MiFiD II. Chicago, 2020. In English

References

Bauer V.P. Problems on the way to creating a unified digital platform for the digital economy. Moscow: RAYEN, 2017. In Russian

Keshelava A.V., Budanov V.G., Rumyantsev V.Yu. and others. Introduction to the “digital” economy. Moscow: VNIIGeosistem, 2017. In Russian

Kudryashova E.V. Legal regulation of cryptocurrency: selecting the development vector. *Finansovoye pravo*. 2018. No. 6. P. 7–11. In Russian

Kulikov S.V., Ryzhkova O.V. Issues of the cryptocurrency turnover management // Modern management: theory and practice. Materials of the All-Russian scientific-practical conference. General editorship by N.V. Kuznetsova. Magnitogorsk State Technical University named after G.I. Nosova, 2016. P. 74–77. In Russian

Panova T.A. Banks and cryptocurrency technologies // Innovation processes in the banking sector of the Russian economy at the present stage. Moscow: REU im. G.V. Plekhanova, 2015. In Russian

Savinsky S.P. Cryptocurrencies and their regulations in the PRC. *Dengi i kredit*. 2017. No. 7. P. 65–67. In Russian

Tolkachev A.Yu., Zhuzhzhalov M.B. Cryptocurrency as property – analysis of the current legal status. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiyskoy Federatsii*. 2019. No. 9. P. 91–135. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-60-66

Цифровая экономика в Российской Федерации. Проблемы и перспективы развития

ИЛЬЯ ВАЛЕРЬЕВИЧ ВИНОКУРОВ, **директор программы, факультет государственного и муниципального 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: i-vinokurov@mail.ru

Аннотация: К главным достоинствам цифровой экономики относятся: широкое использование Интернета и рост цифровых навыков; повышение инновационной и инвестиционной активности; расширение рынков наукоемких услуг и технологий; диверсификация рынков труда и услуг; инклюзивное развитие в регионах и т.д. Цифровая экономика благоприятно влияет на продуктивность труда и на способность компаний конкурировать между собой, снижаются издержки производства, увеличивается количество высокоэффективных рабочих мест, что способствует повышению благосостояния общества и обеспечению национальной безопасности. Цель настоящего исследования заключается в определении основных проблем процесса цифровизации в России, с которыми российское общество может встретиться или уже столкнулось в ходе внедрения в жизнь и производство новых технологий и знаний, полученных в качестве итога четвертой научно-технической революции.

Активирование развития бизнеса в области компьютерных информационных технологий и телекоммуникаций, а также создание необходимой экономической среды способствует: увеличению предложений информационных, технических и технологических продуктов, которые связаны с использованием компьютеров и компьютерных сетей, усилению государственного научно-технического потенциала; увеличению спроса субъектов государственной экономики на продукты, которые созданы и используются для создания информационно-компьютерных технологий; увеличению инвестиций информационно-компьютерной сферы, областей внедрения таких технологий в разных экономических отраслях. Главными результатами, которые ожидаются от цифровизации экономики, являются: увеличение уровня и качества жизни граждан; введение новых рабочих мест; уравнивание диспропорций между регионами; увеличение производительности труда и рентабельности корпораций; обеспечение надежного экономического роста.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая экономика, цифровые технологии, перспективы развития

Статья поступила в редакцию 27 сентября 2021 года.

Винокуров И.В. Цифровая экономика в Российской Федерации. Проблемы и перспективы развития. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 60–66.

DIGITAL ECONOMY IN THE RUSSIAN FEDERATION. PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

ILYA VALERIEVICH VINOKUROV, **Program Director, Department of Civil and Municipal Service 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: i-vinokurov@mail.ru

Abstract: The main advantages of the digital economy include the widespread use of the Internet and growth of digital skills, increased innovation and investment activity, expansion of markets for knowledge-intensive services and technologies, diversification of labor and service markets, inclusive development in regions, etc. The digital economy benefits productivity and competition between companies, reduces production costs, increases the number of high-performance jobs, enhances public welfare, and ensures national security. The purpose of the study is to identify the main problems of the digitalization process in Russia, which the Russian society may meet or have already faced during the introduction and use of new technologies and knowledge obtained as a result of the fourth scientific and technological revolution.

Active business development in the field of computer information technology and telecommunications, as well as the creation of the necessary economic environment, contributes to an increase in the supply of information, technical and technological products that are associated with the use of computers and computer networks, strengthening the state scientific and technological potential, increase in demand for domestic information products, which are created and used for the production of information and computer technology, increase investment in information and computer sphere, as well as areas of implementation of such technologies in various economic sectors. Digitalization of economy will raise the quality of life for citizens, introduce new jobs, reduce regional disparities, increase labor productivity and corporate profitability, as well as ensure economic growth.

Keywords: digitalization, digital economy, digital technologies, development prospects

The article was received on September 27, 2021.

Vinokurov I.V. Digital economy in the Russian Federation. Problems and development prospects. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 60–66.

Introduction

The purpose of the study is to identify the main problems of the digitalization process in Russia, which the Russian society may face or have already faced during the introduction and use of new technologies and knowledge obtained as a result of the fourth scientific and technological revolution. All identified problems will be taken into account and examined when further reforming and financing already existing government programs. In addition, to support the development of digital economy, new programs can be created to reduce the possible risks associated with both the growth of unemployment and the decline in the number of ICT specialists.

The article examines the works of the leading Russian scientists, analyzes statistical data on the process of digitalization in the country and related phenomena, and discusses the National Project "Digital Economy". The research methodology is based on general methods of knowledge: comparative analysis and rating, economic and mathematical modeling, observation, and fact-gathering.

Results and discussion

The term "digital economy" first appeared in 1995 in "The digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence" by D. Tapscott.

In current world practice, experts mainly use three methods to calculate the relevant indices to assess the level of development of a country's digital economy: Networked Readiness Index (NRI), e-commerce readiness (E-Readiness Index (ERI)), Information Society Index (ISI) [Kvilinsky et al., 2019. P. 149].

Digital economy includes information and communication technologies as a method for increasing the efficiency of production, distribution, and use of the results of economic activity [Babanov, 2017. P. 255].

One of the main problems in the development of Russia's digital economy is the low level of digital literacy of the population. According to NAFI research, in 2020, the share of digital literacy of citizens was only 27 % [Abdrakhmanova, 2020. P. 203].

The problem of insufficient technology level is also essential. The sphere of domestic computer and telecommunications equipment requires development. It is recommended to use digital technology in as many spheres of life as possible. This will encourage all market participants to work together in a single information network, reduce transaction costs, and transform the distribution of labor. The main factor in the implementation of this idea is broadband Internet coverage of the entire territory of the Russian Federation.

One of the leading problems of the digital economy in Russia is data security. The existing security system is insufficient to prevent economic crime, so the development of the digital economy must be combined with the improvement of the security system [Sturgeon, 2021. P. 35].

During the transition to a digital economy, there is a chance that different regions will be differently prepared for digitalization. In this case, it is necessary to introduce a corresponding federal law when the regions would have the right to issue specific acts to simplify and facilitate the implementation of the digital economy.

An additional factor slowing the development of the digital economy in Russia is the lack of IT specialists. Only 15 % of all IT graduates (out of 25,000) have sufficient knowledge for employment [Kader, 2020. P. 74].

In the global market, Russia's share of industrial robots is only 0.15 %. In 2019, 958 manufacturing robots were sold in the Russian Federation (98 more than in 2018), and only 4.8 % of them were produced in Russia. In Russia, the use of domestically produced robots is much lower compared to other countries. In this regard, there is a problem of modernization and robotization of current production facilities for their highest efficiency and competitiveness [Abdrakhmanova, 2020. P. 73].

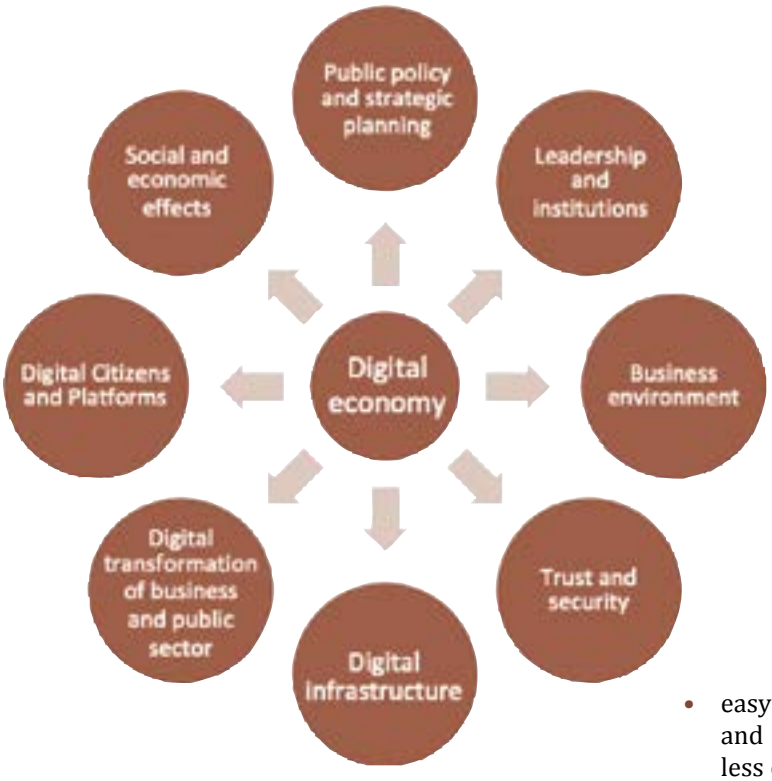
Here are some reasons that hinder the development of robotics in Russia:

- insufficient number of narrowly focused professionals;
- insufficient qualification of the general mass of workers and engineers for learning robotics;
- insufficient number of domestic production technologies and the availability of imported analogues;
- absence of the necessary domestically produced electronic basis, the assembly of technological devices is made from foreign components and according to their own technologies;
- lack of design software, low level of infrastructure;
- poor funding, low level of development of the robotics market;
- the Russian Federation does not have its own international companies that participate in the development of start-ups and their introduction to the global market;
- inappropriate distribution of the budget of enterprises, which prevents the development of an industrial cluster according to current global traditions;
- absence of a regulatory framework;
- insufficient state support for robotics;
- lack of state support for innovative start-up companies, etc. [Abdrakhmanova, 2020. P. 111].

It can be concluded that it is necessary to increase the digital literacy of the population, improve domestically produced telecommunications and computer equipment, provide broadband Internet coverage throughout the country, develop a new security system for the digital economy, adopt an appropriate federal law concerning the regions, which simplifies and accelerates the implementation of the digital economy throughout the country [Abdrakhmanova, 2020. P. 202].

According to experts from McKinsey, Russia is not a leader in the growth of the digital economy in many regards, such as the degree of digitalization, the share of this area in the country's GDP, the slow level of technological development. The share of the digital economy in Russia's GDP is 3.9 %, which is 2–3 times lower than that of the leading countries. At the same time, the Russian

Figure 1. Results of assessing Russia's readiness for the digital economy [compiled by the author]



Federation has all the necessary initial stages for further development and implementation of digital technology, including the growth rate of the corresponding spheres [Grigorescu, 2021. P. 12].

According to RAEC (Russian Association for Electronic Communications), from 2016 to 2019, the country's Internet economy grew by an average of 15–20 % per year. The four main elements of the industry are advertising and marketing, e-commerce, infrastructure and communications, and digital content. In 2019, the total contribution of these elements to the country's GDP represented 4.7 trillion rubles; in 2020 (with the addition of the mobile economy), it reached 6.4 trillion rubles. Despite the coronavirus-related crisis in many sectors of the economy, the total increase in the contribution of these elements to the economy was 15–16 % [Abdrakhmanova, 2020. P. 24].

Improvements in intelligent control and data processing technologies mark a new stage in the production and use of robotic systems due to advances in the fields of energy, mechanical engineering, microprocessor technology, and telecommunications [Manko, 2015. P. 156]. The automation of production processes using industrial robots is practiced by such Russian companies as "FANUC", "Intellectual Robot Systems" LLC, "Belfingroup", "VECTOR GROUP" LLC, "FAM-Robotics", etc. [Malyshkin, 2018. P. 79]. According to Russian companies, the most promising industrial areas for robotics application are the military industry (46.6 %), mining and automotive industry (13.3 %), electronic and wood processing industry (6.6 %) [Abdrakhmanova, 2020. P. 104].

According to domestic companies, the most promising areas of robotics use in manufacturing are cloud technologies, artificial intelligence technologies (machine vision and learning, adaptive control algorithms, etc.), manipulators, wireless technologies, 3D Area sensor, various types of robots (exoskeletons, drones, nanorobots, patrolling drones), and production areas (laser welding/cutting, 3D printing technology, technical vision system, etc.) [Abdrakhmanova, 2020. P. 10].

For the economy, the use of such systems is initially associated with the ability to monitor the implementation of state-important projects in various areas, including industrial production, construction, military, and rescue operations. In addition to economic planning of processes of diverse nature, robotic systems united by one information network can solve many regional and state-managed tasks [Kvilinsky, 2019. P. 147].

An important component of the digital economy is the concept of "e-government", which involves three fundamental elements:

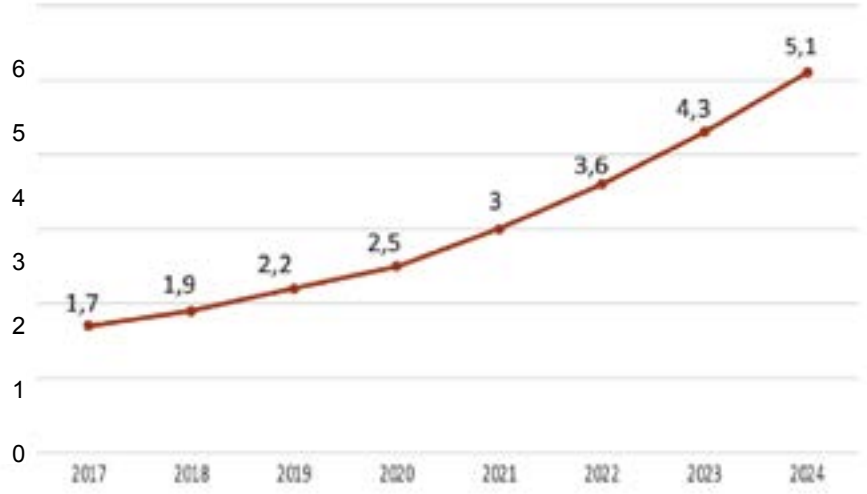
- easy 24/7 access to information in the sphere of state and municipal services by using the Internet, regardless of the location of the citizen;
- automation and informatization of bureaucratic processes through modern technologies;
- ensuring the "openness" in the work of state and municipal governments and the full participation of citizens in democratic actions.

Russia has an intellectual and scientific base, which is supported by a secondary and higher system of technical education. Russian specialists are traditionally strong in applied fields that are especially in demand in the digital age: software development, ensuring a high level of cybersecurity, and the use of artificial intelligence.

According to the researchers, now there are favorable conditions for reducing dependence on imports, and Russian specialists are increasing exports of domestic products in the field of digital technology to the international market. These factors include the weakening of the ruble, the implementation of import substitution under the supervision of government policy, as well as tax incentives for domestic developers. To succeed and take one of the leading positions as a software exporter, the Russian Federation needs to ensure an average annual growth rate that will be ahead of its competitors. To cope with this situation, we need to start exporting our licensed products and services with increased value in promising segments. Also, the presence of developing countries in the market, where the growth of the digital economy is moving faster than in traditional Russian markets, should be increased.

The process of digitalization of Russia's economy can be considered a relatively new phenomenon, which, together with the global accelerated development of technology, can radically change both the country's economy

Figure 2. Costs for developing digital economy [Abdrakhmanova, 2020. P. 69]



and all spheres of human life. Particular attention should be paid to the consideration of the National Project "Digital Economy", the budget of which is 1.6 trillion rubles, with more than 1 trillion rubles allocated from the federal budget. This shows an increased interest of the Government of the Russian Federation in the implementation of the project [Abdrakhmanova, 2020. P. 10].

To define the main problems of digitalization, it is necessary to study the issue related to the state of the country's digital economy. Let us consider the results of the assessment of Russia's readiness for the digital economy based on the World Bank report [World Bank..., 2018].

Figure 1 shows the principal indicators that characterize the readiness of the country to fully transition to digital economy with a switch from the traditional way of doing not only the economy of organizations but also the state. The data show a relatively average level of the country's readiness for the transition to the digital economy. The indicators "Trust and Security", "Digital Infrastructure", and "Digital Citizens and Platforms" are rated 4. The rest of the indicators have rating of 3 out of 5, showing the need for further development of these sectors.

Figure 2 shows the dynamics of spending on the development of the digital economy as a percentage of the GDP of the Russian Federation [Abdrakhmanova, 2020. P. 69].

We can see a trend towards a steady increase in domestic spending on the digital economy development over the analyzed period. This indicates a state policy aimed at sustainable development without any unexpected leaps, which is the most beneficial way to achieve the goal. If we think from the point of view of systems' development, a smooth transition to an increase in the volume of costs, provided that the level of GDP also increases, will allow us to mobilize financial and human resources for a given period and then move on to accelerated development. Although the Russian Federation is currently at the stage of initial development of the digital economy, in comparison with Western countries and the United States, where the level of development of the digital economy currently exceeds Russia's, the Government has chosen the most optimal and effective method of addressing the problems of competitiveness and maintaining its position on the global market in terms of the prospects of the country's economy. It should also be taken into account that compared to other countries, Russia began the process of digitalization much later.

For the last 5 years, Russia has been in a difficult position due to the aggravation of the geopolitical situation in the world arena. This, in turn, affects both the state of the main spheres of life of the country's citizens and the development of information technologies and the digitalization of the economy [Abdrakhmanova, 2019. P. 10]. We need to understand that to maintain its place on the world stage, Russia needs to transition to digital economy. After all, the discoveries and merits, as well as the rich natural resources that Russia has made in the last 30 years, are no longer enough.

Now there is a tendency for Russia to lag behind western countries in terms of information technology development, which will ultimately lead to a decrease in Russia's prestige in the world arena and the low competitiveness of Russian companies.

It is difficult to name the main problems that Russian society is currently facing on the way to the digitalization of the economy and the development of information technologies since they are already a system of problems that shapeshift and adapt to changes on the scale of the whole country.

First of all, it is a problem associated with high differentiation between the federal center and the regions. Technology and events typical of big and prosperous cities are still unusual in less affluent regions and small towns. This problem leads to a decrease in the objectivity of the assessment of the state and level of development of the digital economy in the country since the strong correlation of data leads to inaccuracies in the resulting calculations and, consequently, reduces the accuracy of econometric models built based on data from the whole country. The problem of the inaccuracy of conditional models of the digital economy development leads to the need for the detailed consideration of the situation in each constituent entity and the creation of individual models. That is, the state needs to use approach when it has to select and create programs for the development of the digital economy of constituent entities that differ from each other; to some extent, it imposes additional obligations on state-federal bodies, since the personnel level in the field of information technology and digitalization in the bodies of constituent entities is much lower.

Figure 3. The share of ICT specialists by country [Abdrakhmanova, 2020. P. 35]

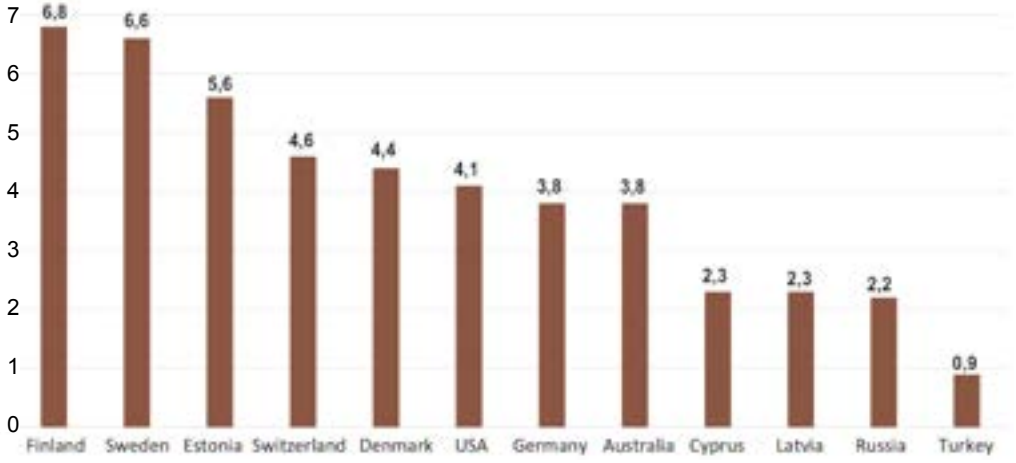


Figure 4. Interaction of the population with public authorities and local self-government [Abdrakhmanova, 2020. P. 35]

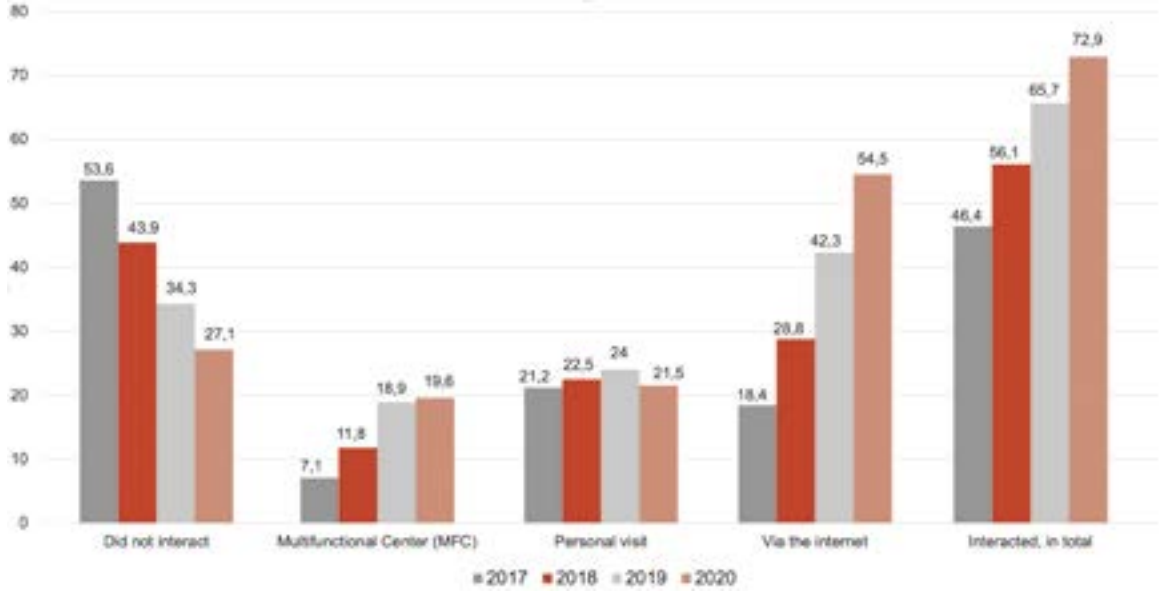
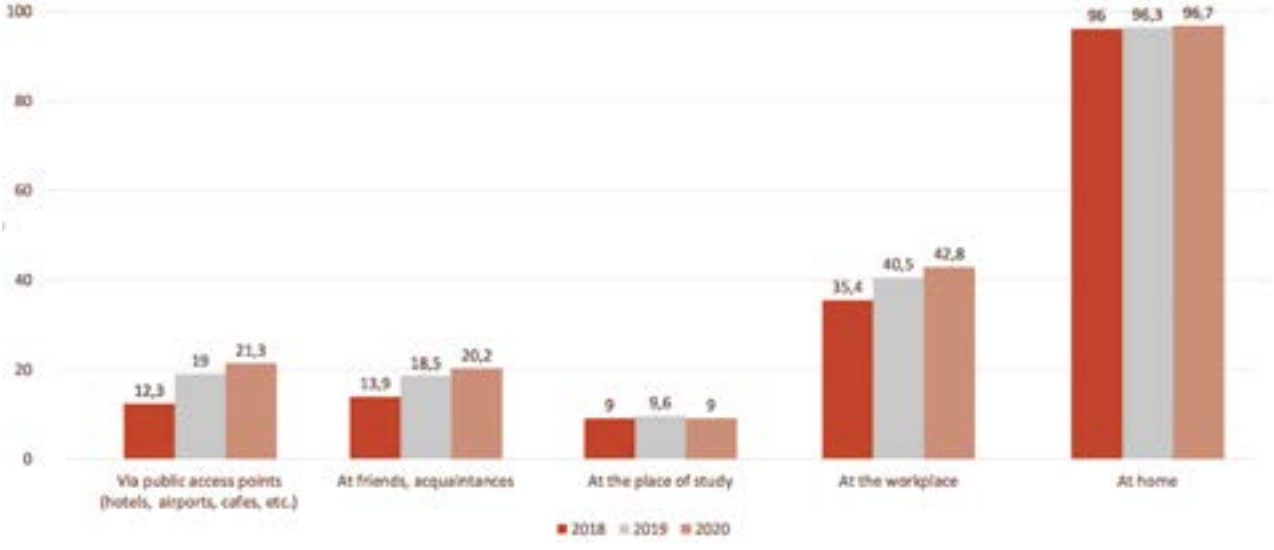


Figure 5. The use of the Internet by the population (based on the materials of sample surveys of the population on the use of ICT; as a percentage of the total population) [Abdrakhmanova, 2020. P. 10]



In recent years, the Russian economy has been characterized by increased investment in financial markets, while the real sector is bypassed by domestic investors, who prefer to invest in foreign companies or Russian government securities. Such a policy leads to a lack of funding of fixed assets and does not allow creating the necessary technical base for the modernization of production or a qualitatively new digital production. Companies cannot afford expensive equipment for the transition to a new form of production, and also, such a national trait as a denial at the first stages of everything new is involved here. Executives prefer to stick to traditional ways of managing organizations.

The problem of unemployment has always been acute in the Russian Federation. According to the Unified Portal of the Budget System of the Russian Federation, Russia ranks 106th out of 185 for the total level of unemployment in the country [Unified Portal of the Budget System of the Russian Federation, 2020]. The figure for 2020 is 5.1 % of the total workforce, which could be considered a relatively positive indicator, but there is a "nuance". It should be taken into account that the process of digitalization involves the transition from the traditional way of doing business to a digital one with the use of information technology. If we look at the employee structure in an organization, due to digitalization, many people will lose their jobs because their duties can be safely performed by powerful computers with built-in artificial intelligence. In March 2020, at one of the meetings of the State Duma, the issue of dismissal of more than 15 million people due to the digitalization of economy in the coming years was discussed. These figures are considerably high on a national scale. The loss of jobs for 15 million people would lead to a sharp rise in unemployment and the inability of citizens to find work again. It would also cause severe damage to the country's retirement system, which is based on the current level of employment.

There is also the issue of increasing the number of personnel occupied in the field of information and communication technology. **Figure 3** shows the share of information and communication technology workers in certain countries [Abdrakhmanova, 2020. P. 35].

In this list of countries transitioning to digital economy, the Russian Federation is at the very end. As mentioned earlier, Russia's lagging behind other countries largely depends on the fact that the country has embarked on digitalization relatively recently. The National Project "Digital Economy" says that by 2024, more than 120 thousand people will receive higher education in information technology areas, and the number of trained specialists will increase from 30 thousand in 2019 to 270 thousand in 2024. These activities will increase the number of people employed in ICT, but we cannot determine how this will affect the total figure of the working population in the country. If we do not take into account the growth of unemployment, these measures are very effective since new areas of education related to ICTs will be created. Also, the factor ensuring the future growth of the number of students studying in such areas will be that in the process of implementing the National Project "Digital Economy" and the development of the digital economy itself, the prestige and salaries of these professions will increase significantly.

The issue of data protection and safe transition to digital economy is a significant problem that needs to be addressed right now. The digitalization of the economy implies a transition to the Internet of Things. The Internet of Things is an interconnected system of equipment, computers, etc., connected to a single center. This technology allows for remote manipulation of the technical base and reduces the need of "manual work". However, such production ecosystems require cloud servers capable of storing and processing all incoming information to run smoothly and efficiently. Here another problem arises since, according to current legislation, all information related to Russian individuals and legal entities must be stored within the territory of the country. We should also note the lack of legislation regulating the use of the Internet of Things. Gaps in the current legislation make it possible to illegally use these technologies, which will help cyber criminals involved in the declassification and theft of confidential information in this area.

In 2020, the whole world faced a global problem that changed the life as we know it. The COVID-19 pandemic forced almost all countries to adopt quarantine measures to restrain the spread of the disease (Yang, 2021. P. 201). With the restriction of social contacts, Russia's digital economy and information technology have revealed weaknesses that may have been ignored before due to specific reasons related to non-urgency in addressing them.

During the regime of self-isolation, many citizens and organizations needed to apply to government agencies to obtain certain services or benefits online. Since the regions lagged behind the federal center in terms of the development of Internet networks and related equipment, problems arose related to receiving services or benefits without physically visiting government offices. It turned out that in creating conditional instructions and rules, the federal authorities did not take into account the peculiarities of the development of remote systems in the regions lagging behind. Now, citizens can receive public services remotely through the "Public services portal of the Russian Federation", which requires identification in specialized institutions, and this is extremely difficult in the regime of self-isolation.

Figure 4 presents statistics on the interaction between the population and public authorities and local self-governments. The data shows that in 2018, only 54.5 % of the population interacted with public authorities and local self-government through official websites and portals. For a digital society, these numbers are notably low since it indicates either the underdevelopment of electronic resources for service delivery or the problems that exist with identifying and being able to use these resources. The second option is most common in the Russian Federation because if you want to access electronic

services, you must first sign in to specialized institutions.

The availability of broadband internet connection throughout the country is one of the most significant factors in the state's transition to digital economy. As a consequence of the coronavirus pandemic, working with electronic government resources via the Internet is extremely important. Currently, all developed countries use 4G Internet, which provides high speed to interact and manage massive data. In recent years, a new generation of networks has been developed that allows you to perform data processing operations almost instantly. The new generation network is called 5G. In the next 4 years, this technology will be finalized and later applied throughout the country.

Figure 5 [Abdrakhmanova, 2020. P. 102] shows indicators characterizing the proportion of the population with the ability to use the Internet for specific household or production tasks.

In 3 months of 2018, 80.9 % of respondents used the Internet. At the same time, there is a decrease in the dynamics of respondents who have never used the Internet. Compared to previous years, the rate of growth of this indicator in 2017 and 2018 is 15.1 % and 22.09 %, which indicates the increasing spread of the Internet. Nevertheless, in 2018, the figure was 12.7 %, higher than in the rest of the developed countries, and indicates the need to take measures to expand the areas covered by the Internet.

The coronavirus pandemic halted the work of many businesses in the country and slowed the growth of the Russian economy, while the national budget allocated enormous funds to support businesses and the population. This will affect the implementation of not only the "Digital Economy" project but also the other national projects. At present, no changes or delays in the implementation of projects have been announced by the state authorities; however, this will inevitably happen if the situation does not improve.

Conclusion

Based on the results of the study, we can conclude that the Russian economy is now in a state of transition. The government is focused on the transition to digital economy using state programs to develop technology, cybersecurity, and human capital. We know that enormous funds from the federal budget and the budgets of the constituent entities are being allocated to achieve this goal. But we also see that society is not ready for this transition: the development and provision of the expensive technical base; lack of interest from foreign investors, who were the main sources of funding for the real sector of the Russian economy; differentiation between the constituent entities and the federal center; high risks of rising unemployment due to the inability to retrain workers and automation of production. These factors also include the coronavirus pandemic, which revealed new challenges in the transition to digitalization.

The transition to the digital economy will not be possible without solving the existing problems. This means that along with the implementation of the National Project "Digital Economy", we need to pay attention to existing shortcomings and eliminate them to maximize the effect of the measures taken.

References

Babanov V.N. Factors and problems of developштп the digital economy in Russia. *Izvestiya Tulskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2017. P. 255–261. In Russian

The World Bank. 2018. Report on the development of digital economy in Russia, September 2018. Competition in the digital age: policy implications for the Russian Federation. World Bank, Washington DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. https://www.vsemimyjbank.org (date of access 09.19.2021). In Russian

Diane Sekou Abdel Kader. Intelligent robots and multi-agent robotic systems: prospects for social integration. *Filosofskiye problemy informatsionnykh tekhnologiy i kiberprostranstva*. 2020. No. 2 (12). P. 74–83. In Russian

Official website of the unified portal of the budget system of the Russian Federation. Moscow. Updated within 24 hours. http://budget.gov.ru. In Russian

Abdrakhmanova G.I., Vishnevskaya K.O., Gokhberg L.M. et al. Indicator of the digital economy: 2020. Statistical collection. Moscow: NIU VShE, 2020. 248 p. In Russian

Kvilinskiy A.S., Trushkina N.V., Rynkevich N.S. Conceptual approaches to defining the term "information economy". *Problemy ekonomiki*. 2019. No. 3 (41). P. 147–155. In Russian

Malyshkin N.G., Halimon E.A. Analysis of the level of development of digital economy in Russia. *Vestnik Universiteta*. 2018. No. 8. P. 79–86. In Russian

Manko S.V., Lokhin V.M., Romanov M.P. The concept of building multiagent robotic systems. *Rossiyskiy tekhnologicheskiy zhurnal*. 2015. Vol. 1 No. 3 (8). P. 156–165. In Russian

Grigorescu A. et al. Human capital in digital economy: An empirical analysis of central and eastern European countries from the European Union. *Sustainability*. 2021. Vol. 13. No. 4. P. 20.

Li Y. et al. Energy structure, digital economy, and carbon emissions: evidence from China. *Environmental Science and Pollution Research*. 2021. P. 1–24. In English

Saeedi K., Visvizi A. Software Development Methodologies, HEIs, and the Digital Economy. *Education Sciences*. 2021. Vol. 11. No. 2. P. 73. In English

Sturgeon T.J. Upgrading strategies for the digital economy. *Global Strategy Journal*. 2021. Vol. 11. No. 1. P. 34–57. In English

Yang J. et al. Big data, big challenges: risk management of financial market in the digital economy. *Journal of Enterprise Information Management*. 2021. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-67-74

Нидерландская школа социального управления переходом к устойчивому развитию: теоретико-методологические взгляды

ВАЛЕНТИНА ВЯЧЕСЛАВОВНА КОМЛЕВА, **доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: komleva@ranepa.ru**

ЮЛИЯ РОМАНОВНА ШЕВЕЛЕВА, **аналитик**

Институт региональных и международных исследований (Российская Федерация, 108811, Москва, п. Московский, Микрорайон 3-й, д. 11, оф. 345). E-mail: sheveleva.yur@yandex.ru

Аннотация: На основе анализа деятельности научных центров устойчивого развития в Нидерландах и публикаций нидерландских ученых авторы статьи выявляют теоретические и методологические основы нидерландского подхода к управлению устойчивым развитием. Эти основы составляют теории сложных социальных систем, коэволюционной парадигмы, теории социальных изменений, теории управления, разработка которых началась в других странах еще в 1960-е годы. Выявлены особенности нидерландского подхода: признание нелинейности развития и, как следствие, необходимости адаптивного и рефлексивного управления переходом; признание гетерархии, панархии в переходный период, невозможности перехода к устойчивому развитию в условиях жесткого авторитарного управления и жесткой иерархии, а также необходимости координации социальных взаимодействий на функциональном, иерархическом, географическом уровнях; коэволюционное влияние государственных, частных, общественных групп и институтов на переход к устойчивому развитию и, как следствие, необходимость правительственного контроля контекста и условий для консенсусных решений и действий.

Благодарность: Авторы статьи выражают благодарность Йерке Версхоору, директору Nuffic Neso Russia (Netherlands Education Support Office), за содействие в поиске материалов научных исследований нидерландских ученых и установление контактов с научными центрами в области устойчивого развития Нидерландов.

Ключевые слова: устойчивое развитие, социальное управление, социальный переход, коэволюция, Нидерланды

Статья поступила в редакцию 15 сентября 2021 года.

Комлева В.В., Шевелева Ю.Р. Нидерландская школа социального управления переходом к устойчивому развитию: теоретико-методологические взгляды. *Государственная служба.* 2021. № 5. С. 67–74.

THE DUTCH SCHOOL OF THOUGHT ON SOCIAL MANAGEMENT FOR TRANSITIONING TOWARDS SUSTAINABLE DEVELOPMENT: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL VIEWS

VALENTINA VYACHESLAVOVNA KOMLEVA, **Doctor of Sci. (Sociology), Professor, Head of the Department of Foreign Regional Studies and International Cooperation of the Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: komleva@irmi.ru.com**

YULIYA ROMANOVNA SHEVELYOVA, **analyst**

Institute for Regional and International Studies (11, 3rd Microdistrict, office 345, Moskovsky settlement, Moscow region, 108811, Russian Federation). E-mail: sheveleva.yur@yandex.ru

Abstract: The authors identify the theoretical and methodological foundations of the Dutch approach to sustainable development based on the analysis of the Dutch research centers for sustainable development and the publications of Dutch scientists. Theories of complex social systems, the coevolutionary paradigm, social change theories, and management theories, the development of which began in the 1960s, form the basis of this approach. The article discusses such features of the Dutch approach as recognition of the non-linearity of development and the need for adaptive and reflexive management of transition; recognition of heterarchy, panarchy during the transition, the impossibility of transition to sustainable development under severe authoritarian management and rigid hierarchy, as well as the need for coordination of social interactions at the functional, hierarchical, geographical levels; the coevolutionary influence of the state, private, and public groups and institutions on the transition to sustainable development and the need for governmental control of the context and conditions for mutual decisions and actions.

Acknowledgements: The authors are grateful to the director of Nuffic Neso Russia, Jerke Verschoore (Netherlands Education Support Office), for the assistance in finding research materials and establishing contacts with scientific centers in the field of sustainable development in the Netherlands.

Keywords: sustainable development, social management, social transition, co-evolution, Netherlands

The article was received on September 15, 2021.

Komleva V.V., Sheveleva Yu.R. The Dutch school of thought on social management for transitioning towards sustainable development: theoretical and methodological views. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 5. P. 67–74. In Russian

Введение

Устойчивое развитие в актуальном общественном дискурсе рассматривается как стратегическая цель российского общества, а дискуссии о подходах к трактовке самого понятия ведутся довольно давно. В одном из российских исследований отмечается, что в СССР и России в 1987–2015 годах было защищено 939 кандидатских и 188 докторских диссертаций по устойчивому развитию. Пики защит приходились на 2004, 2006, 2011 и 2012 годы. Около 92,5 % диссертаций посвящены экономическим и территориальным аспектам устойчивого развития, 7,5 % – философским, социальным, педагогическим, правовым и политическим проблемам [Власов, 2017]. В последние годы такие подсчеты нам не встречались, но простой запрос в поисковой системе показывает, что защит диссертационных исследований по теме устойчивого развития немало. Как социологам, нам были интересны российские именно социологические исследования, но, как оказалось, они весьма скудны. Кроме того, в российских исследованиях социально-философское осмысление, экономические расчеты и правовые институционализации вопросов устойчивого развития так и не вышли на уровень разработки методологической модели управления переходом к устойчивому развитию, по которой был бы достигнут хотя бы относительный консенсус представителей разных научных школ и отраслей научных знаний. С этой точки зрения актуально и полезно изучить опыт зарубежных научных школ, например Нидерландов – государства, занимающего лидирующие позиции в мировых рейтингах устойчивого развития. Основными центрами исследований являются нидерландский Национальный институт общественного здоровья и окружающей среды RIVM (National Institute for Public Health and the Environment), Школа социальных и поведенческих наук Университета имени Эразма Роттердамского (Erasmus School of Social and Behavioural Sciences), Научно-исследовательский институт переходного периода DRIFT (Dutch Research Institute For Transition), Маастрихтский институт устойчивого развития (Maastricht Sustainability Institute), научная сетевая платформа Sustainability Transitions Research Network[1]. Яркими представителями нидерландской школы являются Ян Ротманс, Рене Кемп, Марджолейн ван Ассельт, Фрэнк Геелс, Дерк Лоорбах и другие ученые, в настоящее время работающие в научных организациях, консалтинговых структурах, правительственных организациях многих стран мира.

Справедливости ради следует сказать, что Нидерланды не являются страной с глубокими традициями социологических исследований и фундаментальных изысканий в социологии. Поэтому, приступая к анализу, мы предполагали, что: 1) социологические аспекты управления переходом будут изучаться не только и даже не столько социологами, сколько экономистами, экологами, географами, философами, что позволит добиться синергии всех усилий и обосновать комплексную модель управления переходом; 2) современные ученые будут искать методологические основы в американских и/или немецких исследованиях, что свойственно и другим отраслям социально-гуманитарного знания Нидерландов; 3) высока вероятность того, что модели, разработанные на научно-теоретическом уровне, экспериментальным путем будут внедряться в практику до тех пор, пока не будет отработана наиболее оптимальная из них. Все наши предположения подтвердились и показали, сколь интересным может быть синтез знаний из разных отраслей науки вкупе со стремлением к практической экспериментальной реализации разработанных моделей. Показателем признания результативности нидерландского подхода является приглашение голландских ученых в качестве консультантов правительственных учреждений по вопросам управления переходом к устойчивому развитию не только в своей стране, но и в Бельгии, Финляндии, Германии, Великобритании, а также в ООН и ОЭСР.

Устойчивое развитие как непрерывный социальный процесс

Устойчивое развитие рассматривается нидерландскими учеными как процесс прогрессивных изменений направления общественного развития, включающий в себя множество переходов и системных инноваций. В основе перехода – процессы коэволюции, то есть адаптирующиеся друг к другу, взаимосвязанные структурные, институциональные, культурные изменения. «Устойчивое развитие требует изменений в социально-технических системах и более широких социальных изменений – убеждений, ценностей и управления, которые развиваются вместе с технологическими изменениями» [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007].

Социальные изменения, связанные с переходом к устойчивому развитию, предполагают достижение трех целей: экономического благосостояния, защиты окружающей среды и социальной сплоченности. На каждом новом витке общественного развития приходится искать компромисс и консенсус между этими целями. Особенность перехода к устойчивому развитию видится в невозможности определения его результата ни «в терминах статической оптимизации», ни в точно определенном конечном состоянии, из которого могут быть выведены критерии. Мы «сталкиваемся с динамичностью этого процесса тогда, когда изначальная точка не может быть выражена в виде фиксированной идеи устойчивости, но проистекает из общего представления о том, что понимается под неустойчивостью» [Wilkinson, Cary, 2002. P. 383]. Устойчивость относится к процессу и норме, но не к конечному состоянию: каждое поколение вновь

1 https://transitionsnetwork.org/

принимает вызов, определяя, в каких направлениях лежат его цели развития, обозначает границы экологически возможного и экологически желаемого и формирует свое понимание требований социальной справедливости.

С этих позиций нидерландские ученые рассматривают управление переходом 1) как координацию взаимодействий взаимосвязанных акторов устойчивого развития, их соадаптацию к изменениям, 2) как влияние на сложные процессы социальных изменений путем создания условий для структурных и мировоззренческих изменений (например, частные компании должны думать не только о прибыли, но и о социальной ответственности и своем вкладе в достижение целей устойчивого развития). Координация и влияние представляются наиболее осуществимыми формами социального контроля, при которых важную роль играют убеждения, механизмы обратной связи и достижение согласованности среди всех участников взаимодействия. Управление переходом в нидерландских исследованиях рассматривается как социальное управление, как особый тип сетевых взаимодействий государственных, частных, общественных институтов, в результате которых появляются и со временем институционализируются новые практики перехода к устойчивому развитию.

Интерпретация перехода к устойчивому развитию с точки зрения теории сложных систем

Осмысление перехода к устойчивому развитию нидерландскими учеными основывается на концепциях, разработка которых началась еще в 1960-е годы. Внедренный в управленческие науки подход Яна Ротманса (концепция переходного периода и переходного управления) основан на общей теории систем Людвига фон Берталанфи и открытых закономерностях связей в сложных системах (обратная связь, структуры, сети и др.), идеях о диссипативных структурах, бифуркациях Ильи Пригожина, вложенных (встроенных) структурах (структура в структуре) Джеральда Мидгли, адаптивности и зависимости от пути Марри Гелл-Манна, коэволюции и самоорганизации Джона Генри Холланда и Стюарта Кауфмана[2]. Переходные системы интерпретируются в Нидерландах как сложные адаптивные системы, связанные с экологическими, технологическими и эволюционными процессами. В отношении общества устойчивого развития иногда используется понятие «социотехнологическая система» и «экосистема». Исследования нидерландских ученых показывают, что при переходе к устойчивому развитию наблюдается системная динамика, схожая с динамикой сложных систем, в которых проявляются эмерджентность, коэволюция, обратные связи, самоорганизации, вариации и отбор.

Рассматривая развитие переходной системы, ученые достаточно часто обращаются к модели прерывистого равновесия. По мнению Дерка Лоорбаха, дарвиновская парадигма непрерывной, постепенной эволюции не подтверждается исследованиями сложных экологических систем[3], в которых аргументируется модель прерывистого равновесия, коротких периодов радикальных (революционных) изменений, прерывающих более длительные периоды постепенных изменений. Хотя эта модель оспаривается в области экологии и эволюционной биологии, она кажется нидерландским ученым полезной в качестве модели отражения процессов социального перехода как нелинейной траектории развития. Переходы предполагают фундаментальные структурные изменения в системе, порождающие новые и относительно стабильные структуры.

Появлению новых структур способствует эмерджентность. Известно, что природа эмерджентных свойств системы до сих пор является предметом научных дискуссий. Одни ученые утверждают, что свойства на более высоких уровнях организации приобретают онтологическое существование, например, при их сочетании возникает новый вид сферы. Другие отрицают эмерджентность, утверждая, что новые свойства системы появляются внезапно и мы не можем наблюдать, как это происходит. Между двумя полюсами стоит точка зрения о гносеологической эмерджентности [Easterling, Kok, 2002]. Она основывается на том факте, что невозможно понять «глобальное» поведение сложной системы, анализируя «локальное» поведение отдельных частей. В некотором смысле это означает, что динамику сложных систем (к каковым относится и общество переходного периода) необходимо определять в соответствии с уровнем агрегации и ее масштабом (например, поведение людей отличается от динамики сетей взаимодействия и динамики целых систем).

Важной особенностью сложных адаптивных систем являются кросс-уровневые (межмасштабные) взаимосвязи, которые связывают вместе акторов разных функциональных подсистем, подсистем социальной иерархии, географических подсистем (например, региональных акторов). Кросс-уровневые взаимосвязи также могут приводить к неожиданным изменениям и непредвиденным событиям, так как в сложных адаптивных системах существует взаимодействие между быстрой и медленной динамикой на разных уровнях. Динамика на определенном системном уровне может быть результатом взаимодействия на более низких уровнях системы. Некоторые исследователи называют весьма многообещающим изучение модели взаимодействия

2 См.: *Kauffman S.* At Home in the Universe: the Search for Laws of Complexity. Oxford: Oxford University Press, 1995.

3 См.: исследования *Gould S.J., Eldredge N.* Punctuated Equilibria: the Tempo and Mode of Evolution Reconsidered. *Paleobiology.* 1977. Vol. 3. P. 115–151; *Gould S.J.* The Structure of Evolutionary Theory. Harvard: Harvard University Press, 2002.

между уровнями разного масштаба с точки зрения того, как различные паттерны приводят к разным типам возникновения изменений и в целом к системным изменениям [Haan, 2006]. Эмерджентные свойства системы локализуют взаимодействия на более низком уровне и ограничивают свободу действий для увеличения масштаба. Поэтому в сформированных структурах возможности для инноваций увеличиваются с повышением уровня агрегирования. Однако, согласно теории сложных систем, подъем инновации и бифуркации может нарушить отношения между уровнями и фундаментально изменить доминирующие структуры. Эти риски, по мнению нидерландских ученых, можно избежать, если координировать и влиять на сети взаимодействия акторов перехода, когда система находится в «нормальном» состоянии.

В «нормальном» состоянии система пребывает в динамическом равновесии с окружающей средой, постоянно адаптируя свою структуру и организацию к внутренним и внешним изменениям благодаря способности отдельных компонентов реагировать на эти изменения. Однако среда сложных адаптивных систем состоит и из других подсистем, каждая из которых борется за ресурсы. Это означает, что сложная адаптивная система эволюционирует вместе со своей средой, в которой действуют как конкуренция, так и сотрудничество. Взаимодействия внутри системы приводят к постепенным эволюционным изменениям. Коэволюция в этом смысле является некой зависимостью, возникающей в результате взаимной адаптации компонентов системы, всей системы и окружающей среды. Такие процессы подвержены самоорганизации, а это означает, что наблюдаемый порядок возникает спонтанно из взаимодействия между элементами и не навязывается более высоким существом [Prigogine, Stengers, 1984].

Коэволюционные адаптивные процессы придают системе свойство самоорганизации, то есть способствуют возникновению порядка без внешнего контроля. Когда сложная система находится на грани хаоса или кризиса, то эти изменения могут происходить легко и спонтанно [Holland, 1996]. Возникновение кризисов (или катастроф) рассматривают в качестве важной характеристики поведения сложных адаптивных систем, когда в небольшие периоды происходят относительно большие, глубокие изменения. Под влиянием внешних сил и сил внутреннего взаимодействия система развивается и самоорганизуется в состояние сложной [Jensen, 1998], она самоорганизуется к определенному состоянию динамического равновесия без какой-либо «настройки» или управления изменениями. Это состояние «самоорганизованной критичности» нидерландские ученые предлагают использовать для инновационного развития, осмысливать ее с точки зрения коэволюции разных участников перехода и управлять ей путем координации сетей взаимодействия.

Еще одно важное понятие, которым оперируют нидерландские ученые, – это «аттрактор» или «бассейн аттрактора»[4]. Речь идет об определенном состоянии, в котором система находится и из которого трудно выйти. Это состояние динамического равновесия, при котором могут происходить незначительные вариации и изменения (спонтанные и самоорганизованные) в ответ на внутренние инновации или внешнее давление, но эти изменения не изменяют общую структуру системы, так что она остается в его области притяжения. Только когда в системе развивается сильный кризис или внешнее давление слишком велико (шок для системы), общая структура системы может «раствориться», что приведет к хаотическому поведению структурных элементов системы. Этот хаотический паттерн проявляется только тогда, когда обнаруживается новое направление эволюции и система вновь самоорганизуется в направлении нового аттрактора. Подобные процессы могут наблюдаться и при переходе к устойчивому развитию.

Динамику перехода Ян Ротманс называл конкретным кейсом динамики сложных адаптивных систем [Rotmans, 2005. P. 46]. Общество устойчивого развития – это сложная адаптивная система, которая постоянно меняется и динамика которой никогда не останавливается. Динамическое равновесие означает постоянный процесс постепенной (инкрементальной) адаптации, а именно: реконфигурация, модификация, ревизия и переупорядочение в рамках определенного аттрактора. Относительно длительные периоды равновесия сменяются относительно короткими периодами радикальных изменений, что называется «прерывистым равновесием»[5]. Сами исследователи считают, что этот подход контрастирует с традиционной парадигмой постепенных кумулятивных изменений, на которую сильно повлияла теория эволюции Дарвина: медленное течение небольших преобразований, постепенно придающих протекающим в среде процессам вариации отбора новых форм. Прерывистое равновесие – это не ровные траектории, ведущие к предопределенным целям, а причудливые траектории с высокой степенью непредсказуемости. Сложные адаптивные системы не развиваются постепенно от одного состояния к другому и не обязательно переходят от плохого состояния к хорошему через общую последовательность этапов.

---

4 Термин первоначально был введен Лоренцем, одним из основателей теории хаоса, который установил, что в некоторых случаях (например, если описывать поведение маятника или кучи песка) поведение элемента ориентировано на «аттрактор» (от англ. attract – «привлекать»).

5 См.: *Eldredge N., Gould S.J.* Punctuated Equilibrium: An Alternative to Phyletic Gradualism. In: *Schorpf T.J.* Models in paleobiology. San Francisco: Cooper & Co, 1972. P. 82–115; *Gersick C.J.* Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm. *Academy of Management Review*. 1991. No. 16. P. 10–36.

Переходы происходят тогда, когда система и ее среда как-то расходятся. В подготовительной фазе перехода крупномасштабные тенденции на макроуровне и доминирующая конфигурация (режим) растут несинхронно. Восходящие импульсы (новинки, инновации) с микроуровня возникают более или менее в соответствии с изменяющимся макроландшафтом. Эти события могут потенциально изменить равновесие, однако режим не позволяет им проникнуть в систему из-за сильных обратных связей между режимом и нишами на микроуровне, которые ограничены режимом. Режим часто препятствует изменениям, пока он озабочен воспроизводством своей собственной организации. Режим поддерживает социальные стандарты и институты, системы убеждений и властные отношения, улучшает существующие технологии и защищает инвестиции. Отклонение от равновесной динамики режима является результатом возникающего явления, которое оказывает давление на режим как со стороны меняющейся макросреды, так и со стороны нововведений, возмущающих режим изнутри (с микроуровня). В результате оказывается влияние на части режима. Эти изменения происходят совместно, что в итоге приводит к дальнейшему разрушению ограничений режима на микроуровне. В свою очередь, давление со стороны микроуровня может увеличиваться, что приводит к увеличению скорости изменения. В процессе режим вынужден самоорганизоваться, чтобы снять давление, что, в свою очередь, усиливает процесс. Как правило, это коэволюционный процесс, который становится необратимым по мере создания новой организации и разрушения некоторых старых структур. Таким образом, фаза взлета (согласно используемой учеными типологии этапов перехода) наступает тогда, когда в возникающем явлении происходит модуляция развития событий между микро- и макроуровнем, оказывающая давление на режим, который в результате начинает самоорганизовываться. Во время фазы взлета эмерджентность все еще конкурирует с режимом, но из-за одновременного развития событий пути назад к старому равновесию уже нет. Ускорение достигается, когда процесс в целом становится необратимым в результате множества взаимодействий и неизбежна новая фаза реорганизации внутренней структуры системы. Динамика доминирующего режима все больше модулируется новаторскими экспериментами на микроуровне. Это очень неопределенный период, когда нужны результаты, чтобы одновременно победить и ослабить режим. Если эти результаты не будут получены, существует опасность возникновения препятствий, а переход может быть заблокирован. В фазе ускорения крупномасштабная самоорганизация коренным образом меняет режим, который начинает играть стимулирующую роль за счет использования больших объемов капитала, технологий и знаний. Режим в целом меняется в результате самоорганизации в ответ на эмерджентный процесс, вызванный давлением «снизу вверх» на микроуровне и давлением «сверху вниз» на макроуровне. Благодаря развитию событий на трех разных уровнях доминирующие практики меняются быстро и необратимо. В фазе стабилизации самоорганизация замедляется по мере развития нового режима и ограничивает микроуровень. Фаза стабилизации представляет собой иное (относительное) равновесие, в котором могут возникнуть зародыши изменений для другого перехода.

На основе этого разворачивается циклический механизм перехода: рассматриваемая система развивается в направлении определенного аттрактора, используя ресурсы из предыдущей фазы. Затем система соглашается (уживается) с доминирующим режимом, который использует большую часть доступных ресурсов, и устанавливается стабильное состояние системы в зоне влияния одного аттрактора. После чего изменяется внутренняя структура системы, а также окружающая ее среда, возникает напряженность между системой и средой, что приводит систему к критической точке: проявляется кризис, очень нестабильный и хаотичный, но он занимает относительно короткий период. Затем система реорганизуется, что приводит к принципиально иной структуре и новому режиму с новыми ресурсами, направляемому к другому или скорректированному аттрактору, где возрастает общая сложность системы или же система не может оправиться от радикальных внутренних и внешних изменений и умирает. Таким образом, переходы в сложных адаптивных системах по своей природе коэволюционны; они являются результатом взаимодействия событий в разных областях (горизонтальная коэволюция) и между разными уровнями (вертикальная коэволюция). Определяющая динамика системы, которая «вызывает» переход, называется «модуляцией» [Rotmans, Kemp, van Asselt, 2001. P. 17–18].

Как видим, рассматривая общественные системы в условиях перехода как *сложные адаптивные системы (complex adaptive systems),* нидерландские ученые применяют теории сложных систем, связанные с эволюционной или коэволюционной парадигмой. В своих работах они часто ссылаются на исследования социологов[6], экологов[7], политологов[8] и представителей теории организации[9]. Дерк Лоорбах, последователь Яна Ротманса, в работе «Управление

6 См.: *Giddens A.* The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Cambridge Polity Pres, 1984.

7 См.: *Gunderson L.H., Holling C.S.* Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems. Washington DC: Island Press, 2002.

8 См.: *Kickert W.J.M.* Complexiteit, zelfsturing en dynamiek. Over management van complexe netwerken bij de overheid. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1991. In Dutch; *Vickers G.* The Art of Judgment, a Study in Policy Making. New York: Basic Book, 1965. P. 256.

9 См.: *Senge P.M.* The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization. London: Random House, 1990.

переходом: новый способ управления устойчивым развитием» отмечает, что первоначально управление переходным процессом рассматривалось как новый режим управления, опирающийся на процессы взаимодействия, сети и сочетание различных способов управления. Вскоре стало ясно, что такой способ управления должен основываться на последовательном и аналитическом взгляде на социальные структуры и социальные изменения [Loorbach, 2007. P. 53]. Эта комплексная перспектива стала необходима для определения отправных точек для управления переходом и демонстрирует мировоззрение, лежащее в основе такого управления: нидерландские ученые рассматривают общество как лоскутное одеяло из сложных социальных систем с определенной динамикой, паттернами и законами сложных систем. Действующие лица, физические и нематериальные элементы взаимодействуют и эволюционируют друг с другом и с социальными структурами, производя тем самым постепенные или быстрые радикальные изменения.

Коэволюционная парадигма социального управления устойчивым развитием

Считается, что впервые понятие коэволюции было применено в 1964 году экологами Паулем Эрлихом и Питером Рейвеном при описании координированного развития различных видов в составе одной экосистемы. В дальнейшем произошел трансфер этой концепции в другие отрасли знания. Разработка коэволюционной концепции управления переходом к устойчивому развитию в Нидерландах основывалась на исследованиях в области социальных изменений, посвященных разным типам коэволюции: коэволюция спроса и предложения[10]; технологий и общества[11]; технологий и пользователей[12]; технологий, отраслевых структур и институтов[13]; социальных акторов и структур[14]; экологии, экономики и общества[15].

Первые попытки осмысления управления с точки зрения коэволюционной парадигмы были предприняты еще в 1993 году[16], а затем развиты в начале нынешнего столетия Раммелом, ван ден Бергом и Блейшвицем [Bleischwitz, 2004. P. 27–43]. Они опирались на модель прерывистого равновесия. Этих же принципов придерживались и сторонники идеи панархии[17] в ее трактовке как системы управления, в которой все могут принимать осмысленное и осознанное активное участие. Большинством представителей нидерландской школы переход к устойчивому развитию рассматривается как результат процессов коэволюции. Геелс писал: «В терминах перехода мы говорим о коэволюции в том случае, если взаимодействие между различными подсистемами общества влияет на динамику отдельных подсистем общества, приводя к необратимым моделям изменений... например, совместная эволюция науки и технологий, культуры и технологий, а также технологий и общества» [Geels, 2002. P. 1260]. Однако комплексное глубокое исследование коэволюции в широких социальных переходах до начала 2000-х годов отсутствовало. И этот пробел попытались восполнить Ян Ротманс, Рене Кемп и Марджолейн ван Ассельт в работах «Больше эволюции, чем революции: управление переходным процессом в государственной политике» [Rotmans, Kemp, van Asselt, 2001] и «Социальные инновации» [Rotmans, 2005].

Аргументируя важность применения коэволюционных принципов для управления переходом к устойчивому развитию, нидерландские ученые выделяют два фактора:

Коэволюционная парадигма предполагает в системах разного масштаба причинно-следственные циклы («положительные обратные связи», если использовать термины из теории систем). Политика в отношении чего-либо и политические решения являются ответами на проблемы, но реализация решений вызывает новые проблемы. Например, решение проблем загрязнения порождает новые проблемы, связанные с высокими затратами и утилизацией отходов. Хэдфилд и Ситон, исследуя совместную эволюцию представлений и ограниченной рациональности, указывали на взаимосвязь между человеческими потребностями, частично эндогенными, и средой [Hadfield, Seaton, 1999. P. 591].

Коэволюционная парадигма позволяет рассматривать развитие подсистем как частично автономных. В работе Кемпа, Лоорбаха и Ротманса объясняется: «Коэволюция – это особый тип взаимозависимости: А влияет, но не определяет В и С, которые, в свою очередь, влияют, но не определяют А, хотя и А,

10 См.: *Nelson R.R., Winter S.G.* An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge MA: Bellknap Press, 1982.

11 См.: *Rip A., Kemp R.* Technological Change. In: *Rayner S., Malone E.L.* (eds). Human Choice and Climate Change. Columbus OH: Battelle Press. 1998. Vol. 2. P. 327–399; *Von Tunzelmann N.* Historical Co-evolution of Governance and Technology. Presented at the Conference «The Future of Innovation Studies». Eindhoven University of Technology; 20–23 September 2001.

12 См.: *Leonard-Barton D.* Implementation as Mutual Adaptation of Technology and Organization. *Research Policy*. 1988. No. 17. P. 251–267.

13 См.: *Rosenkopf L., Tushman M.* The Coevolution of Technology and Organization. In: *Baum J., Singh J.* (eds.) Evolutionary Dynamics of Organizations. Oxford: Oxford University Press, 1994. P. 403–424.

14 См.: *Giddens A.* The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Cambridge Polity Pres, 1984.

15 См.: *Norgaard R.B.* Co-evolutionary Development Potential. *Land Economics*. 1984. No. 60. P. 160–173.

16 См.: *Lee K.N.* Compass and Gyroscope. Integrating Science and Politics for the Environment. Washington DC: Island Press, 1993.

17 См.: *Gunderson L.H., Holling C.S.* Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems. Washington DC: Island Press, 2002.

и В, и С изменятся безвозвратно. Различные единицы эволюции обладают относительной автономией в развитии. Технические изменения развиваются вместе с институциональными изменениями (в рамках систем управления, организаций и культуры), они формируют, но не определяют друг друга» [Kemp, Loorbach, Rotmans, 2007. P. 3].

Коэволюция рассматривается как взаимодействие, но, по утверждению ван ден Берга, не всякий тип взаимодействия следует называть коэволюцией в чистом виде. Коэволюция происходит, когда два эволюционных процесса взаимосвязаны, и даже в этом случае участники взаимодействия обладают относительной автономией. Для коэволюции нужен процесс взаимной адаптации и эмерджентность. Эти свойства систем предлагается учитывать при управлении переходом к устойчивому развитию.

Признавая, что изменения являются результатом сознательного планирования, инноваций и автономных индивидуальных действий, Дерк Лоорбах выделяет три механизма, которые приводят к порядку в обществе и в котором действующие акторы играют существенную роль: иерархический, рыночный и общественный [Loorbach, 2007].

С точки зрения иерархии он утверждает, что не существует центрального руководящего органа или органа влияния, который мог бы полностью контролировать социальные переходы, хотя отдельные действующие лица или учреждения могут оказывать глубокое влияние на общество. Лоорбах приводит пример правительственной организации, которая способна обеспечить конкретные действия посредством регулирования и инвестиций, но не способна контролировать общество в целом. Однако до некоторой степени иерархические структуры внутри и между организациями и учреждениями придают структуру и значение повседневной практике (то есть институционализируют практики) и создают стабильность в социальных взаимодействиях.

Рынки, напротив, трудно полностью контролировать или регулировать, они обладают сильной автономной динамикой. Они тоже приводят к социальным структурам и эффективному обеспечению конкретных социальных функций, хотя и другим способом, чем планирование. Рыночные механизмы структурирования наиболее заметны в секторах или системах с ярко выраженным международным характером, с очень расплывчатой или недавно возникшей структурой или с очень сложным и конкурентным характером.

Третий механизм социального структурирования (гражданское общество) показывает, как люди взаимодействуют в сетях, разрабатывают социальные перспективы и повестки дня и таким образом влияют на планирование и рынки.

Изменения в обществе в целом являются результатом взаимодействия между процессами, идущими «сверху вниз» и «снизу вверх», а также между динамичными процессами на разных по масштабу (географических и функциональных) уровнях. Ключевым моментом здесь является то, что структура общества – результат сложных взаимодействующих механизмов и, следовательно, различных форм и стилей координации, управления и иных действий.

Основные выводы, к которым приходят нидерландские ученые, заключаются в следующем:

– социальные изменения, происходящие внезапным и нелинейным образом, полные неожиданностей и разрывов, объясняются самоорганизацией и проявлением внутренних взаимодействий внутри системы или внешним давлением и «рисками»;

– парадокс режима управления в том, что любая структура общества образует ключевое звено и препятствие для социальных инноваций – и в то же время пытается стимулировать эти инновации; структура является одновременно препятствием для изменений и средством их изменения;

– люди в современных обществах взаимозависимы и действуют в социальных сетях; взаимодействие с сетями и консенсус между всеми участниками – условие успеха управления, общество не может быть полностью построено только правительством или рынками, но частично и совместно возможно;

– было бы иллюзией думать, что процесс социальных изменений можно контролировать; наиболее осуществимая форма контроля – это координация и влияние, при которой важную роль играют убеждения и механизмы обратной связи.

Дерк Лоорбах пишет: «Признавая сложность и разнообразие точек зрения, теорий социальных изменений, форм управления или действий в этом контексте, мы нуждаемся в интегративном взгляде на общество, который включает это многообразие и позволяет произвести структурированный и ориентированный на контекст анализ моделей изменений. В целом, интегративные перспективы, разработанные в прошлом, часто бывают формалистическими, детерминированными и линейными, или они слишком абстрактны. Примерами являются объяснительные теории Гидденса и Лумана или теории власти и институтов (например, Фуко, Бурдье, Виккерс). Хотя такие теоретические взгляды значительно расширили наше понимание различных механизмов, которые приводят к стабильности и изменениям в обществе, кажется, что трудно перевести это понимание в последовательную стратегию управления, чтобы иметь дело с долгосрочными изменениями в сложных социальных системах» [Loorbach, 2007. P. 64]. Предлагается новая, разработанная нидерландскими учеными, «аналитическая перспектива» исследования сложных адаптивных систем, которая позволяет учитывать все характеристики социальной сложности (гетерогенность агентов и артефактов, дуализм структуры, неожиданности и неопределенности). В этой «аналитической перспективе» общество рассматривается как «лоскутное одеяло»

из сложных адаптивных систем. Социальная система определяется как конгломерат различных субъектов, (материальных и нематериальных) структур и практик на нескольких уровнях и с длительным временным горизонтом. Модель управления переходом к устойчивому развитию, разработанная нидерландскими учеными на основе вышеизложенных выводов и принципов, а также результаты ее экспериментального внедрения в Нидерландах будут описаны нами в последующих публикациях.

Заключение

Используя критерии научной школы, описанные российским социологом Татьяной Ивановной Заславской [Социология перед…, 1995], можно утверждать, что в Нидерландах сложилась научная школа управления переходом к устойчивому развитию, так как существует научное сообщество, которое вносит существенный вклад в научное понимание социального управления переходом к устойчивому развитию, примером чему является представление в ООН концепции перехода в рамках коллективного научного доклада «Критические тенденции: глобальные изменения и устойчивое развитие» [Matthews, Rotmans, Ruffing, 1997]; занимает определенную нишу в европейской науке, воспроизводит себя в новых поколениях исследователей, отличающихся своими теоретико-методологическими взглядами на проблемы устойчивого развития. Лидером нидерландской научной школы, взгляды и стиль которой определяют круг рассматриваемых научно-практических проблем, является Ян Ротманс.

Несмотря на то, что методологические основы нидерландской школы (системный подход, коэволюционный подход, теории социальных изменений, теории управления, теории организации) были разработаны не в Нидерландах, они получили свое развитие в контексте управления переходом к новому типу систем устойчивого развития именно в этой стране. Исследования Рене Кемпа, Дерка Лоорбаха, Марджолейна ван Ассельта, Яна Ротманса и других ученых пока еще мало известны в российской научной среде, хотя активно применяются в европейских странах.

Для российской социологической науки исследования нидерландских ученых могут быть весьма понятны по причине применения схожих методологических подходов. Более того, позволим себе отметить, что в российской науке накоплен значительно больший опыт исследований в контексте теории систем и эволюционного подхода. Однако этот научный потенциал пока остается мало востребованным в практике управления переходом к устойчивому развитию.

Литература

Власов Д.В. Концепция устойчивого развития в российских диссертационных исследованиях (1987–2015 гг.) *Вестник Московского университета. Серия 5. География.* 2017. № 2. С. 16–23.

Социология перед судом истории / Материалы дискуссии под ред. Г.А. Заикиной. *Вестник РАН.* 1995. Т. 65. № 1. С. 52–64.

Bleischwitz R. Governance of Sustainable Development: Co-Evolution of Corporate and Political Strategies. *International Journal of Sustainable Development*. 2004. No. 7. P. 27–43. In English

de Haan J. How Emergence Arises. *Ecological Complexity.* 2006. No. 3. P. 293–301. In English

Easterling W., Kok K. Emergent Properties of Scale in Global Environmental Modeling – Are There Any? *Integrated Assessment*. 2002. No. 3. P. 233–246. In English

Geels F.W. Technological Transitions as Evolutionary Reconfiguration Processes: A Multi-level Perspective and a Case-study. *Research Policy*. 2002. No. 31. P. 1257–1274. In English

Hadfield L., Seaton R. A Co-evolutionary Model of Change in Environmental Management. *Futures.* 1999. No. 31. P. 577–592. In English

Holland J.H. Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity. Cambridge, Mass: Perseus Books, 1996. In English

Jensen H.J. Self Organised Criticality, Emergent Behaviour in Physical and Biological Systems. Cambridge University Press, 1998. P. 153. 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. P. 78–91. In English

Loorbach D. Transition Management: New Mode of Governance for Sustainable Development. Utrecht: International Books, 2007. P. 327. In English

Matthews E., Rotmans J., Ruffing K. Global Change and Sustainable Development: Critical Trends. UN: U.N. Press, 1997. In English

Prigogine I., Stengers I. Order Out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature. London: Heinemann, 1984. In English

Rotmans J. Societal Innovation: between dream and reality lies complexity. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management. 2005. In English

Rotmans J., Kemp R., van Asselt M. More Evolution than Revolution. Transition Management in Public Policy. *Foresight*. 2001. No. 3. P. 15–31. In English

Wilkinson R., Cary J. Sustainability as an Evolutionary Process. *The International Journal of Sustainable Development*. 2002. No. 5. P. 381–391. In English

References

Vlasov D.V. The concept of sustainable development in Russian thesis works (1987–2015). *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5. Geografiya*. 2017. No. 2. P. 16–23. In Russian

Sociology before the judgement of history. Discussion materials ed. by G.A. Zaikina. *Vestnik RAN*. 1995. Vol. 65. No. 1. P. 52–64. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-75-79

Управление социальным взаимодействием в медиапространстве

ОЛЬГА ИЛЬИНИЧНА МОЛЧАНОВА, кандидат педагогических наук, доцент кафедры международных отношений, медиалогии, политологии и истории
Санкт-Петербургский государственный экономический университет (Российская Федерация, 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, 21). E-mail: moi.2012@bk.ru

Аннотация: В статье представлена попытка операционализировать понятие «управление социальным взаимодействием в медиапространстве», пока не имеющее общепринятой трактовки в научном мире. Специфика социального взаимодействия в первую очередь представлена коммуникационной составляющей, но не ограничивается только этим фактором. Процессуальный характер социального взаимодействия позволяет говорить о возможности управления им, а значит, об осмысленном подходе к регулированию моделями коммуникации в современном медийном пространстве. Для определения целей и задач системы управления социальным взаимодействием в медиапространстве целесообразно применение уровневого подхода, где государство в процессе управления таким взаимодействием выступает определяющим субъектом. На макроуровне эту роль выполняет профессиональное сообщество массмедиа; на микроуровне определяющим субъектом является руководство отдельно взятой редакции. При этом индивид выступает определяющим субъектом на микро- и макроуровнях. Следует иметь в виду такую специфическую характеристику социального взаимодействия как профессиональная конвергенция, что является актуальной тенденцией современного медиапространства. Слияние журналистики, рекламы и PR в единую деятельность приводит к возникновению множества новых форм взаимодействия с аудиторией, на первое место в котором выходит коммуникационный аспект. Анализ различных точек зрения позволил сформулировать термин «управление социальным взаимодействием в медиапространстве», выявить ключевые особенности функционала этой деятельности и сделать вывод о необходимости дальнейшего исследования данного феномена по причине многовекторности его проявления и необходимости существенных преобразований в сфере управления.
Ключевые слова: управление, социология, социальное взаимодействие, коммуникация, медиапространство, профессиональная конвергенция

Статья поступила в редакцию 10 октября 2021 года.

Молчанова О.И. Управление социальным взаимодействием в медиапространстве. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 75–79.

MANAGING SOCIAL INTERACTION IN THE MEDIA SPACE

OLGA ILINICHNA MOLCHANOVA, Candidate of Pedagogy, Associate Professor, Department of International Relations, Media Studies, Political Science and History, Saint/Petersburg State University of Economics. Postal address: 21, Sadovaya St., St. Petersburg, Russian Federation, 191023. E-mail: moi.2012@bk.ru

Abstract: The article presents an attempt to operationalize the concept of «managing social interaction in the media space», which is relevant today, but does not yet have a generally accepted interpretation in the scientific world. The specifics of social interaction are primarily represented by the communication component, but are not limited to this factor alone. The procedural nature of social interaction makes it possible to talk about the possibility of managing it, and, therefore, a meaningful approach to regulating communication models in the modern media space. To determine the goals and objectives of the social interaction management system in the media space, it is advisable to use a tiered approach, where the state in the process of managing social interaction in the media space acts as a determining entity, this is a mega-level; at the macro level, this role is performed by the professional community of the mass media; at the micro level, the determining entity is the management of a single editorial office. The individual acts as a defining subject at the micro and macro levels. In this regard, the purpose and objectives of the management system of social interaction processes in the media space can be presented to the relevant determining level. Tasks of the management system of social interaction processes in the media space at the mega-level: development of terminology; introduction of overdue proposals to the Law of the Russian Federation «On Mass Media», official regulation of both innovative processes in the field of media, and relevant changes in secondary and higher professional education for the training of specialists of convergent type editorial offices. It should be borne in mind such a specific characteristic of social interaction as professional convergence, which is an actual trend of the modern media space. The merging of journalism, advertising and PR into a single activity leads to the emergence of many new forms of interaction with the audience, in which the communication aspect comes first. The consumer, having the ability to instantly respond to any information message, becomes a significant actor in the communication process. «Citizen (people's) journalists», caring people who own communication technologies, expressing their point of view in the public space, contribute to the emergence of a new type of communication activity: attracting famous people as opinion leaders, which actualizes the activity of the audience. The analysis of various points of view made it possible to formulate the term «Management of social interaction in the media space» and identify the key features of the functional of this activity and conclude that further research of this phenomenon is necessary due to the multi-vector nature of its manifestation and the need for a significant update of the foundations of the existing managerial nature.
Keywords: management, social interaction, media space

The article was received on October 10, 2021.

Molchanova O.I. Managing social interaction in the media space. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 5. P. 75–79. In Russian

Введение

Понятие «управление социальным взаимодействием в медиапространстве» до сих пор в социологии не рассматривалось с должным вниманием и пока не имеет общепринятой трактовки.

В общих курсах обычно делается акцент на том, что «главное в социальном взаимодействии содержательная сторона. «Преломление» социальных норм и ценностей через сознание индивида и его реальное действие на основе осмысления этих норм и ценностей определяет способ социального взаимодействия индивида с другими индивидами и социальным окружением в целом. Этот способ включает следующие аспекты: передачу информации, ее получение, реакцию на нее, передачу переработанной информации, ее получение и реакцию на нее» [Социология, 2003. С. 128].

Социальное взаимодействие у каждого индивида начинается на рабочем месте, где приходится общаться, выстраивать стратегию эффективной коммуникации, формировать взаимоотношения на основе корпоративных целей и задач. Как пишет Ф.И. Шарков, «посредством коммуникативности люди выражают свое отношение к происходящему. Коммуникативность способствует выражению эмоциональных качеств работников и позволяет реализовывать их социальные потребности. Функция коммуникативности связана с ее ролью в соединении процессов передачи информации и принятия решений. Представляя информацию, которая необходима личностям и группам для принятия решений, и идентифицируя ее для оценки и последующего выбора альтернативного решения реализуется функция коммуникативности»[1].

Однако коммуникационный процесс нельзя сводить только к информационному обмену. Коммуникация – это в первую очередь социальное явление, суть которого и заключается в социальном взаимодействии. «При этом процесс осуществления коммуникации, естественно, включает и обмен информацией, но сам информационный обмен опосредован социальными характеристиками субъектов коммуникационного взаимодействия» [Шарков, 2010. С. 10]. В ходе социального взаимодействия реализуются различные желания людей, что ведет к конструированию новых социальных отношений [Кандаурова, 2013. С. 85–88].

Таким образом, «под социальным взаимодействием понимается система взаимообусловленных социальных действий, связанных циклической зависимостью, при которой действия одного субъекта являются одновременно причиной и следствием ответных действий других субъектов» [International…, 1968. С. 287].

Становление личности, развитие социальной системы, а также структурные изменения в обществе напрямую зависят от фактора взаимодействия [Громов, Мацкевич, Семенов, 2003. С. 531], и потому так важно исследовать данный социальный феномен в различных сферах жизнедеятельности.

Социальное взаимодействие в медиапространстве и уровневый подход в управлении

Социальное взаимодействие в медиапространстве под влиянием медиаконвергенции имеет свои специфические особенности. Коммуникационная составляющая – одна из них. Web 2.0. явился той новой средой, в которой укоренились новые модели коммуникации. Вводя данный термин в начале XXI столетия, Тим О'Райли имел в виду «самостоятельное производство контента массой пользователей и активный обмен информацией между ними» [Тимофеева, 2012. С. 42].

Медиапространство представляет собой особую реальность, в которой процесс производства и потребления массовой информации происходит в циклическом безостановочном режиме. Анализ массмедиа как физических объектов, потребителей массовой информации, взаимодействие тех и других в процессе производства и потребления именно в поле коммуникационных процессов представляет достаточно очевидные преимущества.

Возможность управления социальным взаимодействием дает основание для формулирования задач, которые состоят в том, чтобы «использовать социальное взаимодействие как фактор функционирования и развития общества и его подсистем. Для этого необходимо изучить генезис и возможности сторон взаимодействия, перспектив их изменения, особенностей соединения и взаимовлияния, способы извлечения максимального эффекта» [Врублевская, 2006. С. 60-65].

Процесс управления социальным взаимодействием в медиапространстве предполагает государство определяющим субъектом, который представляет мегауровень. Определяющим субъектом на макроуровне становится профессиональное сообщество массмедиа, наделенное полномочиями принимать решения, способствующие улучшению социальных отношений между акторами медиапространства. Определяющим субъектом на микроуровне оказывается управляющее звено отдельно взятой редакции. Определяющим субъектом на микро- и макроуровнях является индивид.

Цель управления социальным взаимодействием в медиапространстве на мегауровне – обеспечение медиарынка квалифицированными кадрами посредством организации соответствующего профессионального образования; на макроуровне – создание условий прогрессивного развития населения и недопущение его деградации; на микроуровне – вовлеченность аудитории в процесс создания и потребления востребованного качественного контента.

Задачи системы управления процессами социального взаимодействия в медиапространстве на мегауровне: разработка терминологического аппарата;

1 *Шарков Ф.И.* Основы теории коммуникации. https://iub.at.ua/_ld/0/61_.__.pdf

внесение релевантных предложений в Федеральный закон «О средствах массовой информации», официальное урегулирование как инновационных процессов в сфере медиа, так и соответствующих изменений в среднем и высшем профессиональном образовании, что упростит подготовку специалистов для массмедиа конвергентного типа.

На макроуровне система управления процессами социального взаимодействия в медиапространстве включает такие задачи как выработка общей этики, профессиональных норм и правил, которым должны следовать представители медийного пространства, культурных ценностей, совместное формирование профессиональной культуры.

На микроуровне показаны: необходимость обеспечения доступности всей информации в организации членам коллектива, прозрачность коммуникативного пространства как базы формирования корпоративной организационной культуры, среды обучения, образования, паритетное отношение к пользователю, учет его информационных интересов, удовлетворение потребности в непрерывном повышении квалификации всех сотрудников, что будет способствовать адаптации их к изменившимся условиям.

Для решения задач и достижения целей используются различные средства: технические, организационные, информационные, финансовые, правовые, кадровые, интеллектуальные. Современные авторы считают, что «в современном обществе особенной инновационной динамикой отличаются такие институциональные сферы, как журналистика, реклама и связи с общественностью, которые, будучи ориентированными на целенаправленное воздействующее движение информации в больших социальных группах, особенно заинтересованы в диверсификации информационно-коммуникационных технологий и их активном внедрении в свои практики, поскольку это обеспечивает эффективность достижения их целей» [Полонский, 2015. С. 21].

Web 2.0 меняет привычные формы коммуникации на новые, что активно используется в PR 2.0. Основной характеристикой его сегодня является непосредственное интерактивное общение с целевой аудиторией, при котором журналист как связующее звено не требуется. В современном мире информационные коммуникации как источники неравновесности проявляются через новые типы коммуникативного взаимодействия. Структурирование коммуникаций осуществляется без учета географических и государственных границ. Да и способ получения информации кардинальным модифицировался – если раньше индивиду информацию СМИ «предлагали», «навязывали», то в современной цифровой эпохе индивид сам целенаправленно ищет в сети требуемую информацию [Василенко, 2004]. Сегодня пользователь может говорить открыто о своих предпочтениях, дискутировать, комментировать, давать оценку [Корпоративная имиджелогия, 2011].

Взаимодействуя, PR-специалист и пользователь создают в сети материал, который представлен в медиатексте, медиаконтенте, конечном медийном продукте, объединяющем в себе рекламные, имиджевые и развлекательные компоненты, являясь своеобразным симбиозом журналистики, PR и рекламы.

Преимущественное большинство специалистов в своей работе использует интерактивные технологии, которые помогают анализировать и обрабатывать пользовательский контент как ресурс взаимовлияния и исследовательский инструмент информационно-коммуникационного запроса целевой аудитории.

Рассел Ньюман пишет: «Прототипом интерактивного процесса является обычный разговор между двумя людьми. Каждый его участник может перебить другого, изменить свою точку зрения, высказать новую идею. Это отличает интерактивные СМИ от традиционных не интерактивных, в которых общение идет односторонне – от коммуникатора к массовой аудитории с очень ограниченными обратными связями – письма в редакцию и рейтинги» [Neuman, 1993. P. 45].

Современный медиатекст комплексно влияет на потребителя, так как обладает лингвовизуальными характеристиками [Шестёркина, Лободенко, 2014. С. 50–55], в состав которых входят в различных комбинациях текстовые единицы (фото, подкасты, видео, комментарии, инфографика, презентации, слайдшоу и другие). В следствие этого текст приобретает объем и становится привлекательным для пользователей.

Сами пользователи, не имеющие преград в самовыражении и владеющие интернет-технологиями, мотивированы выражать свое мнение по поводу происходящего в мире, некоторые желают прославиться посредством данного инструмента. Позиционируя себя определенным образом, каждый индивид получает желаемое, а будучи услышанным и понятым, создает новый контент, тем самым аккумулируя процесс коммуникационного обмена. В данном аспекте могут развиваться как прогрессивные тенденции, так и определенные угрозы.

Е.Я. Дугин отмечает именно «смыслопорождение и стимулирование у различных групп аудитории спроса на смысл» главным назначением медиа, «порождение смысла и стимулирование смысловой деятельности могут оказаться перспективным вектором современных исследований журналистики и массовой коммуникации в условиях цифровизации медиа» [Дугин, 2018. С. 3–18].

Проблема подготовки специалистов для современных медиа

По мнению О.А. Глущенко и Н.В. Гришанина, авторов исследования, посвященного моделированию компетентностного профиля бакалавра по направлению подготовки 42.03.01 «Реклама и связи с общественностью» [Глушенко, Гришанин, 2020. С. 34–52], сегодня востребованы именно креативные агентства, могущие решать стоящие перед ними задачи эффективно, творчески.

Предполагается, что современный PR-специалист способен реализовывать управленческую деятельность, работать с эмоциями аудитории, может выполнять функции специалиста по интегрированным коммуникациям, владеющему методологией ценностнообразующих информационных продуктов. Таким образом, растет спрос на компетенции, связанные со сбором и обработкой данных, принятием решений, влияющих на образ жизни социума, которые востребованы в современном цифровом обществе. «При этом стремление к постоянному технологическому и коммуникационному развитию приводит не просто к идеям новых продуктов или услуг, а к формированию совершенно нового поколения людей» [Глушенко, Гришанин, 2020. С. 34–52]. Однако в данной сфере наблюдается отсутствие экспериментаторского мышления, что «приводит к использованию стандартных инструментов и порождению шаблонных схем коммуникации». Как считают авторы, большинство ведущих вузов федерального значения, компетентностные подходы которых были ими рассмотрены и проанализированы (6 университетов), относятся к данной работе формально, не учитывая глубину происходящих трансформаций.

Однако уже невозможно игнорировать факт развития конвергентных медиа и увеличившейся роли аудитории в процессе коммуникаций. Возможность выступать в сети полноправным автором наравне с профессионалами дает пользователю особое ощущение власти и контроля над информационно-коммуникационным процессом. И усиление роли потребителя в данном процессе вполне реалистичный прогноз.

Однако активистов в коммуникации с медийными ресурсами объективно значительно меньше, чем тех, кто пассивно участвует в процессе, предпочитая роль наблюдателя. Это означает, что маркетинговые и PR-технологии по-прежнему сохраняют свою востребованность.

Продолжает формироваться типология жанров пользовательского контента. Такие из них как комментарий, фото, видеоролик, отзыв уже приобрели популярность. И можно предположить, что в ближайшие годы по мере развития цифровых технологий количество и разнообразие жанровых форм будет расширяться, что способствует удовлетворению информационного запроса современной аудитории и является воздействующим фактором на нее, а, значит, появятся дополнительные рычаги управления взаимодействием с потребителем, так как выбор жанра публикации автором является своеобразным управленческим инструментом.

Помимо рационализации в виде разнообразного инструментария эффективного взаимодействия в социальном управлении медиапространством значительное место занимает иррациональность. Цифровизация социума со всеми его преимуществами без гуманистического посыла может обернуться невосполнимыми потерями человеческого капитала.

С.А. Кравченко отмечает: «В связи с цифровой трансформацией перед современным обществом возникает принципиально новая проблема – сохранить иррациональность, которая в виде сублимаций может действовать как мощный импульс для создания культурных ценностей или усиливать радость жизни. В этом качестве проявляются функции дружбы, любви, патриотизма, спорта, коллективных праздненств. Без иррациональности, подчеркнем, культурно структурированного типа, люди становятся циниками и скептиками. Словом, необходимо иметь в виду сложное, амбивалентное воздействие цифровой трансформации на человеческий капитал» [Кравченко, 2020. С. 22]. С учетом аудиторного фактора в данном аспекте речь может идти как о формировании корпоративной организационной культуры, так и о выборе форм коммуникационного взаимодействия производителей и потребителей медийного контента. Правильные управленческие решения будут основываться не только на сугубо рациональном, но и на иррациональном, с учетом «человеческого» фактора, что позволит избежать угрозы «расчеловечивания» в применении цифровых технологий.

В связи с вышесказанным, можно предложить трактовку термина, который операционализируется в данной работе: *управление социальным взаимодействием в медийном пространстве* – это осознанное воздействие определяющим субъектом на его структурные элементы такие как медиаресурсы, целевые аудитории, медиаконтент, информационные потребности и восприятие информации социумом с целью гармонизации социальных отношений акторов медиапространства в процессе производства, распространения и потребления медиапродукта и устранения возникающих при этом рисков и угроз медиаконвергентного влияния.

Заключение

Важным средством гармонизации социальных отношений становится социальный диалог, в результате которого возникает «взаимное приращение знания и социального опыта, саморазвитие и самореализация, социальный консенсус и компромисс» [Курбатов, 2014. С. 104]. В.И. Курбатов делает вывод о превращении модели коммуникации в метод познания и социального творчества, так как диалог становится «не только средством коммуникации и методом познания, но и важной формой социального взаимодействия, конструирующей социальный мир и социальный порядок» [Там же].

В итоге можно отметить, что субъекты и система обеспечения управления процессами социального взаимодействия в медиапространстве находятся в тесной взаимосвязи, от эффективности этого взаимодействия зависит успех их дальнейшего развития [Молчанова, 2017. С. 111-118]. Дальнейшее исследование данного феномена необходимо по причине многовекторности его проявления и необходимости существенного обновления оснований существующего управленческого характера.

Литература

Баранова Е.А. Формы организации и проблемы использования UGC на газетном сайте. *Электронный научный журнал «Медиаскоп»*. 2014. Вып. 2. http://www.mediascope.ru/node/1531

Бузин В.Н. Медиапространство в структуре социального пространства. *Социум и власть*. 2012. № 2 (34). С. 12.

Василенко Л.А. Опережающее образование как способ выживания человечества. *Безопасность Евразии*. 2004. № 3 (17). С. 491–505.

Врублевская О.А. О сущности понятия «социальное взаимодействие» в научных исследованиях. *Сибирский журнал науки и технологий*. 2006. № 5 (12). 2006. С. 60–65.

Гавра Д. PR «дваноль». *Корпоративная имиджелогия*. 2011. http://www.ci-journal.ru/article/596/pr-dvanol

Глущенко О.А., Гришанин Н.В. Эволюция специальности «Реклама и связи с общественностью»: история формирования, современное состояние и тенденции развития. *Коммуникология*. 2020. Т. 8. № 1. С. 34–52.

Громов И. А., Мацкевич И. А., Семенов В.А. Западная социология. СПб.: ДНК, 2003.

Дугин Е.Я. Методология исследования медиа в «эпоху цифровой цивилизации». *European Journal of Philosophical Research*. 2018. № 5 (1). С. 3–18.

Кандаурова А.В. Стратегии и уровни социального взаимодействия в педагогической деятельности. *Человек и образование*. 2013. № 4 (37). С. 85–88.

Кравченко С.А. Возрастающая роль «цифрового тела» в человеческом капитале: изменения в характере коммуникаций. *Коммуникология*. 2020. Т. 8. № 3. С. 22.

Курбатов В.И. Социальный диалог и гармонизация социальных отношений. *Социально-гуманитарные знания*. 2014. № 12. С. 104.

Молчанова О.И. Понятие и субъекты системы обеспечения управления процессами формирования конвергентных массмедиа. *Вестник Поволжского института управления*. 2017. Т. 17. № 4. С. 111–118.

Полонский А.В. Медиа и их текстовая реальность. *Научные ведомости. Серия «Гуманитарные науки».* 2015. № 18 (215). Вып. 27. С. 17–24.

Социология. Основы общей теории: Учебник для вузов / Отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. М.: Норма, 2003.

Тимофеева Л.Н. Политическая коммуникативистика: теория, методология и практика. М.: РОССПЭН, 2012.

Фролов С.С. Социология: Учебник для высших учебных заведений. М. 1994.

Шарков Ф.И. Коммуникология: социология массовой коммуникации: Учебное пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2010.

Шестеркина Л.П., Лободенко Л.К. От медиатекста к медиабренду: к вопросу о взаимодействии журналистики, рекламы и PR в конвергентных СМИ. *Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия: Лингвистика*. 2014. № 3. С. 50–55.

International encyclopedia of the social sciences. N.Y., 1968.

Neuman W.R. The Psychology of the New Media // Television for the 21st Century. The Next Wave. Washington, 1993. P. 46.

References

Baranova E.A. Formy organizacii i problemy ispol'zovanija UGC na gazetnom sajte. Jelektronnyj nauchnyj zhurnal «Mediaskop». 2014. Vypusk № 2. http://www.mediascope.ru/node/1531

Buzin V.N. Mediaprostranstvo v strukture social'nogo prostranstva. *Socium i vlast'*. 2012. № 2 (34). P. 12.

Vasilenko L.A. Operezhayushcheye obrazovaniye kak sposob vyzhivaniya chelovechestva. *Bezopasnost Evrazii.* 2004. № 3 (17). P. 491-505. DOI 10.18411/Vasilenko-1-1.

Vrublevskaja O.A. O sushhnosti ponjatija «social'noe vzaimodejstvie» v nauchnyh issledovanijah. *Sibirskij zhurnal nauki i tehnologij*. № 5 (12). 2006. P. 60–65.

Gavra D. PR «dvanol'». Korporativnaja imidzhelogija. 2011. URL: http://www.ci-journal.ru/article/596/pr-dvanol

Glushhenko O.A., Grishanin N.V. Jevoljucija special'nosti «Reklama i svjazi s obshhestvennost'ju»: istorija formirovanija, sovremennoe sostojanie i tendencii razvitija. *Kommunikologija*. 2020. Tom 8, № 1. P. 34–52.

Gromov I.A., Mackevich I.A., Semjonov V.A. Zapadnaja sociologija. SPb.: DNK, 2003. 555 p.

Dugin E.Ja. Metodologija issledovanija media v «jepohu cifrovoj civilizacii». *European Journal of Philosophical Research.* 2018. № 5 (1). S. 3–18.

Kandaurova A.V. Strategii i urovni social'nogo vzaimodejstvija v pedagogicheskoj dejatel'nosti. *Chelovek i obrazovanie*. № 4 (37). 2013. P. 85–88.

Kravchenko S.A. Vozrastajushhaja rol' «cifrovogo tela» v chelovecheskom kapitale: izmenenija v haraktere kommunikacij. *Kommunikologija*. 2020. T. 8. № 3. P. 22.

Kurbatov V.I. Social'nyj dialog i garmonizacija social'nyh otnoshenij. *Social'no-gumanitarnye znanija*. 2014. № 12. P. 104.

Molchanova O.I. Ponjatie i sub#ekty sistemy obespechenija upravlenija processami formirovanija konvergentnyh massmedia. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravlenija*. 2017. T. 17. № 4. P. 111–118.

Polonskij A.V. Media i ih tekstovaja real'nost'. *Nauchnye vedomosti*. Serija «Gumanitarnye nauki». 2015. № 18 (215). Vyp. 27. P. 17–24.

Sociologija. Osnovy obshhej teorii: Uchebnik dlja vuzov / Otv. red. akademik RAN G.V. Osipov, dejstvitel'nyj chlen RAEN L.N. Moskvichev. M.: Norma, 2003.

Timofeeva L.N. Politicheskaja kommunikativistika: teorija, metodologija i praktika. M.: ROSSPJeN, 2012.

Frolov S.S. Sociologija: Uchebnik dlja vysshih uchebnyh zavedenij. M. 1994.

Sharkov F.I. Kommunikologija: sociologija massovoj kommunikacii: Uchebnoe posobie / Sharkov F.I. M.: Izdatel'sko-torgovaja korporacija «Dashkov i K°», 2010.

Sharkov F.I. Osnovy teorii kommunikacii. URL: https://iub.at.ua/_ld/0/61_.__.pdf

Shesterkina L.P., Lobodenko L.K. Ot mediateksta k mediabrendu: k voprosu o vzaimodejstvii zhurnalistiki, reklamy i PR v konvergentnyh SMI / L.P. Shesterkina, L.K. Lobodenko. *Vestnik Juzhno-Ural'skogo gos. un-ta.* Serija: Lingvistika. 2014. № 3. P. 50–55.

Neuman W.R. The Psychology of the New Media. Television for the 21st Century. The Next Wave. Washington, 1993. P. 46.

International encyclopedia of the social sciences. N.Y., 1968.

КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-80-91

СТАНДАРТИЗАЦИЯ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАДРОВЫХ ПРОЦЕССОВ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С УЧЕТОМ ПРИНЦИПА КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТИ

НАДЕЖДА МИХАЙЛОВНА СЛАДКОВА, кандидат педагогических наук, директор по развитию
Всероссийский научно-исследовательский институт труда Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (Российская Федерация, 105043, Москва, ул. 4-я Парковая, 29). E-mail: n.sladkova@vcot.info
ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА ВОСКРЕСЕНСКАЯ, руководитель проектов
Всероссийский научно-исследовательский институт труда Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (Российская Федерация, 105043, Москва, ул. 4-я Парковая, 29). E-mail: O.Voskresenskaia@vcot.info

Аннотация: В статье представлен подход к автоматизации кадровых процессов в органах государственной власти, основанный на одном из ключевых принципов клиентоцентричности, предполагающих реализацию любых сервисов (внешних и внутренних) с учетом потребностей их получателей. Представлены результаты исследований по изучению потребностей сотрудников кадровых подразделений, руководителей высшего уровня органов публичной власти в области стандартизации кадровых процессов, использования кадровых информационных систем, в том числе для получения HR-аналитики. Итоги анализа положены в основу разработки предложений по совершенствованию Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ. Авторы считают необходимым моделирование архитектуры ЕИСУКС, с одной стороны, для поддержки и обеспечения ключевых кадровых стандартизированных процессов, с другой – в качестве сервисов для разных целевых групп.
Благодарность. Исследование выполнено в рамках государственного задания по теме «Научное обеспечение внедрения стандартизированного кадрового цикла на государственной гражданской и муниципальной службе с использованием информационно-коммуникационных технологий», 2021 г.
Ключевые слова: государственная гражданская служба, кадровые процессы, стандарты кадровых процессов, HR-аналитика, мониторинг эффективности, информационная система, ЕИСУКС, клиентоцентричность

Статья поступила в редакцию 8 сентября 2021 года.

Сладкова Н.М., Воскресенская О.А. Стандартизация и цифровизация кадровых процессов в органах государственной власти с учетом принципа клиентоцентричности. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 80–91.

STANDARDIZATION AND DIGITALIZATION OF PERSONNEL PROCESSES IN PUBLIC AUTHORITIES CONSIDERING THE PRINCIPLE OF CUSTOMER-CENTRICITY

NADEZHDA MIKHAILOVNA SLADKOVA, Candidate of Sci. (Pedagogy), Development Director
FSBI "All-Russian Scientific-Research Institute of Labor" of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation (29, 4-ya Parkovaya St., Moscow, 105043, Russian Federation). E-mail: n.sladkova@vcot.info
OLGA ALEKSANDROVNA VOSKRESENSKAIA, Project Manager
FSBI "All-Russian Scientific-Research Institute of Labor" of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation (29, 4-ya Parkovaya St., Moscow, 105043, Russian Federation). E-mail: O.Voskresenskaia@vcot.info

Abstract: The article presents the process of automation of personnel processes in public authorities based on one of the essential principles of customer-centricity. This approach involves the implementation of any services (external and internal) considering the needs of customers. The article studies the needs of HR departments' employees, top-level managers of public authorities in the field of standardization of personnel processes, and use of personnel information systems, including obtaining HR analytics. The analysis allowed to make some suggestions for improving the Unified Information System for Personnel Management of the State Civil Service of the Russian Federation (EISUKS). The authors believe that modeling the EISUKS architecture is necessary to support and provide essential personnel standardized processes as well as services for different target groups.
Acknowledgment: The research was carried out within the framework of the state assignment on the topic "Scientific support for the implementation of a standardized personnel cycle in the state civil and municipal service using information and communication technologies", 2021.
Keywords: state civil service, personnel processes, personnel process standards, HR-analytics, performance monitoring, information system, EISUKS, customer-centricity

The article was received on September 8, 2021.

Sladkova N.M., Voskresenskaya O.A. Standardization and digitalization of personnel processes in public authorities considering the principle of customer-centricity. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 80–91.

Введение

Эффективность реализации кадровых процессов любой организации на современном этапе во много определяется уровнем автоматизированной поддержки со стороны информационных систем. В случае с органами государственной власти (далее – ОГВ) такую функцию выполняет федеральная государственная информационная система «Единая информационная система управления кадровым составом государственной службы»[1] (далее – ЕИСУКС, Единая информационная система), а также множество локальных систем автоматизации кадровых процессов, разработанных по заказу ОГВ.

В контексте современной задачи трансформации кадровой работы на государственной службе для повышения производительности рабочих мест госслужащих [Байтеряков, Барышникова, Копыток, Филиппова, Шубина, 2021] особую актуальность приобретает внедрение современных, в том числе цифровых, HR-технологий, создание конкурентоспособной системы полного HR-цикла, централизация кадровой работы.

В первое десятилетие текущего века большинство руководителей подразделений и специалистов кадровых служб органов государственной власти строило работу с кадрами как вспомогательный, обеспечивающий основную деятельность процесс. В начале третьего десятилетия XXI века такой подход воспринимается как архаизм. Несмотря на то, что кадровая работа в настоящее время, как и прежде, обеспечивает основную деятельность, становится очевидным принципиальное изменение подходов. Использование технологий управления талантами на государственной службе в контексте формирования клиентоцентричной системы [Мартынова, 2013; Сидоренко, 2019] в условиях цифровизации – необходимая характеристика деятельности современных кадровых подразделений органов государственной власти и приоритет в работе с кадрами в перспективе пяти и более лет.

На ежегодном отчете Правительства Государственной Думе РФ в 2020 году Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин отметил: «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»[2].

Данный подход находит все большее распространение в различных сферах государственного управления. «Достижение качественно нового уровня зрелости государственных органов возможно за счет личной вовлеченности руководителей, формирования сервисной культуры и платформенного подхода, постоянной работы с обратной связью и приверженности госслужащих принципам и ценностям клиентоцентричности», – отметил ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Владимир Мау[3].

Принцип клиентоцентричности[4] при определении векторов совершенствования и развития цифровой кадровой платформы государственной гражданской службы находит выражение прежде всего в учете потребностей, запросов пользователей этой системы. К таким пользователям должны относиться в равной степени как специалисты кадровых служб, так и руководители высшего уровня органов публичной власти, непосредственные руководители госслужащих, госслужащие, а также граждане, готовые к службе в органах власти.

Говоря о цифровизации, стоит отметить еще одно из условий успешной автоматизации и реализации кадровых процессов – необходимость стандартизации планируемых к автоматизации процессов.

Понятие «стандарт» имеет достаточно большой синонимический ряд: эталон, типаж, образец, шаблон, штамп, стереотип и т.п. В связи со значениями ряда перечисленных синонимов (шаблон, штамп и др.) слово «стандарт» воспринимается частью экспертов в контексте ограничения, исключения адаптивности, гибкости. Да, действительно, любой стандарт задает рамки и ограничения, но при определении стандарта допустимо спроектировать степень ограничений для реализации того или иного процесса, определив границы этих рамок жесткости. Например, один и тот же кадровый процесс может быть смоделирован с разным уровнем стандартизации (**рисунок 1**).

На рисунке 1 отражена модель А по процессу, который будет реализовываться с большей степенью гибкости, так как область, регулируемая стандартом процесса (его ядро), имеет меньший объем, нежели в модели Б.

Тем самым важно отметить, что стандартизация кадровых процессов (кадрового цикла) – это не создание предельно жестких правил или регламентов по всем кадровым процессам (100 %), лишающих специалистов по персоналу и руководителей подразделений возможности настройки «под сотрудника», «под ситуацию», а определение в каждом кадровом процессе оптимального соотношения объема обязательных требований, процедур и возможностей настройки «на сотрудника».

Стандартизация кадровых процессов и кадровых сервисов – явление далеко не новое в мировой прак-

---

1 Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 года № 256 (ред. от 16 апреля 2021 года) «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»».

2 Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе РФ. http://government.ru/news/40074/

3 https://www.telemetr.me/content/gaidarforum/2

4 https://it-bank.gov39.ru/upload/iblock/d4f/d4f7b37e0809a89c135f2f75c18c0a57.pdf

тике [HR Government Functional Standard, 2019; Guiffrida, Weeks, Chen Lean, 2014]. Управление государственной и муниципальной службой развитых стран (США, Великобритания, Сингапур, Германия, Китай и др.) в целом характеризуется высоким уровнем стандартизации процессов, приведением действий различных структур правительства к единой методологии, регламентацией и унификацией требований к государственным служащим, несмотря на то, что реализация этой задачи проходила в этих странах в разные периоды времени.

Если для ряда развитых стран (таких как США, Китай) стандартность процедур в госоргане и индивидуальность ответственности госслужащего за эффективность давно стали основными формами работы, то, например, бюрократический механизм Великобритании долгое время считался практически непреодолимым в части реформирования госслужбы (где за эффективность отвечали советники, не относящиеся в классическом смысле к госслужащим, назначаемые из числа политических и общественных деятелей по направлению деятельности госоргана).

Тем интереснее обратиться к опыту Великобритании последних лет, где реализуется программа развития Global HR Design, направленная на стандартизацию и развитие (в том числе цифровизацию) кадровых процессов государственной службы. Здесь в начале 2018 года был разработан, а в 2019 году проходил апробацию Функциональный HR-стандарт[5], устанавливающий на уровне правительства ожидания по управлению человеческими ресурсами (HR) [Guiffrida, Weeks, Chen Lean, 2014], описывающий общие подходы и принципы HR-менеджмента, роли и ответственность, кадровые процессы (HR-процессы) первого, второго и третьего уровней. Последующие документы, подготовленные в рамках глобального HR-проектирования, раскрывают положения стандарта, содержат описание декомпозированных кадровых процессов.

В документах выделены три верхнеуровневых процесса:

- организационный дизайн и организационное развитие (стратегический уровень), включает два процесса второго уровня;
- сопровождение жизненного цикла служащего в организации (операционный уровень), включает шесть процессов второго уровня;
- кадровые сервисы, включает четыре процесса второго уровня.

Рисунок 1. Варианты моделей стандартизации кадрового процесса

Figure 1. Variants of models for the standardization of the personnel process

Следует отметить, что документы HR-стандарта в Великобритании перенесены в формат, обеспечивающий максимальную простоту содержания и понятность всем участникам процессов (включая граждан). Информация максимально визуализирована, представлена в наглядном, лаконичном формате, содержит схемы, таблицы и иллюстрации. Очевидна иерархия процессов и взаимосвязь документов для понимания любым пользователем. Стандарт размещен в открытом доступе на сайте правительства.

Стандартизация кадровых процессов отечественной государственной службы на федеральном уровне представлена не так системно и наглядно и имеет свои «белые пятна». На сегодня это скорее перечень нормативных правовых актов, не всегда одинаково полно и единообразно освещающий тот или иной кадровый процесс.

Сравнение уровня стандартизации HR-процессов государственной гражданской службы РФ относительно HR-стандарта Великобритании представлено в **таблице 1**.

Очевидна недостаточная стандартизация кадровых процессов государственной гражданской службы РФ, связанных со стратегическим уровнем, управлением талантами, обучением и развитием, современными кадровыми сервисами и др. Эти же процессы имеют наименьший уровень автоматизации, что было подтверждено полученными результатами исследования.

Тем не менее в последние годы накоплен положительный опыт отдельных органов публичной власти по автоматизации тех или иных кадровых процессов, который может быть полезен для совершенствования ЕИСУКС[6]. Единая информационная система за десятилетие своего функционирования подтвердила,

5 HR Government Functional Standard (2019). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818838/6.5721_CO_Government_HR_Functional_Standard_FINAL_GOV.UK.pdf

6 Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ (ЕИСУКС). https://digital.gov.ru/ru/activity/govservices/infosystems/7

Таблица 1. Уровень стандартизации HR-процессов на государственной службе РФ по сравнению со HR-стандартом Великобритании

Table 1. Level of standardization of HR-processes in the Russian civil service compared to the HR-standard in the Great Britain

HR-стандарт Великобритании	Уровень стандартизации HR- процессов в ОГВ в РФ			
	4 высокий	3 выше среднего	2 средний	1 низкий
Организационный дизайн и организационное развитие				
Люди и трудовые ресурсы. Организационный дизайн. Кадровое планирование. Изучение спроса и предложения человеческих ресурсов / рынка труда. Анализ и моделирование трудовых ресурсов.				
Организационное развитие Структурирование / стандартизация деятельности. Управление изменениями. Управление организационной структурой и должностными позициями.				
Сопровождение жизненного цикла служащего в организации				
2.1 Поступление на работу / набор и адаптация персонала 2.1.2. Набор персонала. 2.1.3. Адаптация персонала.				
2.2 Укрепление кадрового потенциала / формирование трудового коллектива 2.2.1. Согласование траектории карьеры и обучения служащего с потребностями подразделения / организации. 2.2.2. Управление талантами и преемственностью. 2.2.3. Оценка, обучение и развитие.				
2.3. Управление трудовыми ресурсами 2.3.1. Кадровый учет / управление кадровыми данными. 2.3.2. Управление рабочим временем / контроль отсутствия. 2.3.3. Забота о здоровье и благополучии персонала. Управление глобальной мобильностью / управление переводами и перемещениями в рамках организации и всей государственной службы. 2.3.4. Управление эффективностью. 2.3.5. Управление привлеченными трудовыми ресурсами (подрядчиками, временными сотрудниками и консультантами).				
2.3.6. Управление вовлеченностью. 2.3.7. Управление трудовыми отношениями, взаимодействием с профсоюзами. 2.3.8. Организационная культура / поведение и дисциплина.				
2.3.9. Вознаграждение. 2.3.9.1. Оплата труда. 2.3.9.2. Пособия и льготы. 2.3.9.3. Управление данными о заработной плате.				
2.4. Увольнение / завершение службы				
3. Кадровые сервисы				
3.1. Кадровая отчетность. 3.2. Обеспечение коммуникаций со служащими и обратной связи. 3.3. Управление данными о служащих. 3.4. Проектирование и управление автоматизированными системами управления персоналом.				

с одной стороны, свою востребованность, с другой – необходимость доработки с учетом нового этапа развития государственной гражданской службы и стандартизации ключевых кадровых процессов.

Использование лучших практик автоматизации кадровых процессов органов государственной власти для формирования предложений по развитию ЕИСУКС позволит ускорить и сделать более экономичным процесс ее совершенствования.

Задача развития единой информационной кадровой системы, при современных колоссальных темпах изменений, связанных с цифровизацией всех государственных и общественных институтов, уже не может ограничиться поддержкой бесперебойного функционирования или незначительными улучшениями – требуется конструирование новых современных сервисов, объединенных в сложную социотехническую систему [Акаткин, Ясиновская, 2018]. Для определения областей совершенствования ЕИСУКС перед авторами стояло два ключевых вопроса, на которые необходимо было получить ответы в ходе исследования: 1) каковы уровень и потребности по стандартизации и автоматизации кадровых процессов в ОГВ и 2) как учесть эти потребности и реализовать принцип клиентоцентричности при развитии ЕИСУКС?

Потребности в стандартизации и автоматизации кадровых процессов на государственной гражданской службе

В 2020 году экспертами ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России были проведены исследования уровня стандартизации кадровых процессов, потребностей, ожиданий руководителей и специалистов кадровых подразделений ОГВ от современных систем поддержки кадровых процессов. В исследовании приняли участие 166 органов власти РФ: федеральных органов власти, высших органов исполнительной власти субъектов РФ, муниципальных органов власти (от

трех до пяти человек от органа власти), в том числе 72 % респондентов в должности «руководители», 28 % участников в должности уровня «главные специалисты».

По результатам исследования были получены данные о состоянии стандартизации кадровых процессов на уровне органов власти, об оценке потребности в стандартизации и совершенствовании автоматизации кадрового цикла.

В рамках проводимого исследования было важно выяснить: существуют ли документы, закрепляющие стандарты кадровой работы на уровне ОГВ при отсутствии в нормативных правовых актах (НПА) единых стандартов кадровых процессов на федеральном уровне?

Результаты опроса показали, что такой документ существует по состоянию на ноябрь 2020 года только в девяти органах власти (5 %). Остальные 157 органов власти из числа участников опроса либо не имеют документов, закрепляющих стандарты реализации кадровых процессов, либо имеют частично – только по ряду процессов; при этом полный кадровый цикл (вся совокупность кадровых процессов) не описаны. Все кадровые процессы, реализуемые в данных органах власти, можно разделить на три группы: с высоким, средним и низким уровнем стандартизации. Высокий уровень стандартизации характерен для трех кадровых процессов: «комплектование кадрового состава» (84 %), «материальное стимулирование» (79 %), «профессиональное развитие» (78 %). Средний уровень стандартизации отмечается в отношении двух процессов: «оценка и аттестация кадров», а также «управление государственной служебной культурой». Низкий уровень стандартизации имеет процесс «обеспечения эффективности управления кадровым составом».

При этом стоит отметить, что в наиболее развитых системах управления кадрами не все кадровые процессы находятся на единообразно высоком уровне стандартизации. Значительное влияние на снижение эффективности управления персоналом оказывает факт низкого уровня стандартизации процесса «обеспечение эффективности управления кадровым составом».

Кроме того, отмечается большой разрыв в реализации структурного подхода и детализации при создании стандартов, характеризующих глубину проработки процессов. Наиболее часто описываемыми разделами стандарта (95–100 %) являются «название процесса» и «внешняя нормативно-правовая документация», только часть документов (60–70 %) содержит описание подпроцессов и функций, отчетности и аналитики, исполнителей и ресурсов процесса, а также данных по автоматизации. Из 5 % органов власти, работающих по стандартам, только 20 % имеют все 17 структурных элементов документа по стандартизации, рекомендованных ИСО[7]. Одним из наиболее редко встречающихся обязательных структурных элементов является описание рисков и мер их предупреждения.

ИТ-поддержка обеспечения деятельности по управлению кадрами реализуется с использованием только ЕИСУКС в 96 органах власти (58 %). Респонденты отмечают необходимость параллельно с ЕИСУКС использовать готовые рыночные ИТ-системы (Кадры 4,0; Парус-Кадры, 1С-предприятие, Эталон, Справка БК, АИС Мониторинг) или программы, разработанные собственными специалистами, 50 (30 %) и 37 (22 %) органов власти соответственно, то есть больше половины кадровых служб органов власти вынуждены дублировать информацию в двух системах, что явно ведет к росту непродуктивных трудозатрат специалистов данных служб.

При самостоятельной разработке ИТ-системы, поддерживающей кадровые процессы, силами специалистов органа власти предварительная алгоритмизация процессов проводилась только в 27 % случаев. Стоит отметить, что в части органов власти не используется какая-либо ИТ-система для кадровых процессов:

- комплектования кадрового состава (привлечение, отбор, адаптация) – в 11 %;
- оценки и аттестации кадров – в 38 %;
- материального стимулирования и нематериальной мотивации – в 61 %;
- профессионального развития – в 29 %;
- управления государственно-служебной культурой – в 65 %;
- противодействия коррупции – в 31 %.

Отмечается высокий уровень заинтересованности в доработке / совершенствовании функционала ЕИСУКС по процессам: оценка и аттестация, профессиональное развитие, управление государственно-служебной культурой (включая противодействие коррупции). Требует совершенствования автоматизация процесса комплектования кадров и материального стимулирования (50 и 70 % соответственно).

Потребность в разработке единого федерального стандарта кадрового цикла / всех кадровых процессов органов власти РФ отмечают как высокую – 27 %, выше средней – 20 % и среднюю – 35 % респондентов. То есть большая часть респондентов (82 %) подтвердила необходимость разработки и введения единого кадрового стандарта. Минимальная потребность или ее отсутствие зафиксированы в 17 (10 %) и 13 органах власти (8 %) соответственно. Процентное соотношение органов власти, имеющих стандарты (5 %) и не имеющих потребности в стандартизации / едином стандарте (8 %), показывает, что чаще всего не заинтересованы в разработке федерального стандарта те органы власти, которые с большими трудозатратами разработали и внедрили собственные стандарты кадровых процессов. Можно предположить, что кадровые службы этих органов обеспечивают большую эффективность кадровой работы, демонстрируют лучшие практики. Вероятно, более успешные в кадровой работе будут сопротивляться введению единого

7 Международная организация по стандартизации.

федерального стандарта кадровых процессов, так как они будут вынуждены внедрить некоторые изменения, провести работу, аналог которой они реализовали несколько лет назад.

Около 88 % респондентов отмечают, что введение единого федерального стандарта повысит эффективность работы с кадрами, упростит отчетность, сократит трудозатраты специалистов кадровых служб за счет исключения неэффективных функций.

В целом результаты исследования отражают низкий уровень охвата органов власти стандартизацией кадровых процессов, что потенциально может влиять на эффективность работы с кадрами и автоматизацию кадровых процессов с использованием ЕИСУКС. В тех органах власти, где локально, под собственные нужды реализована стандартизация кадровых процессов, при разработке внутренних стандартов используется различный (зачастую минимальный) набор структурных элементов по отношению к рекомендуемым ИСО, что может затруднить разработку кадровых сервисов в единой информационной системе.

Исследование подтвердило высокую заинтересованность органов власти по дальнейшему совершенствованию и внедрению единого федерального стандарта кадрового цикла с введением необходимой нормативно-правовой базы его использования. Растет понимание представителей органов власти, с одной стороны, необходимости, с другой – сложности обеспечения необходимой (полной и актуальной) аналитикой по кадрам, которая бы стала основой управленческих решений по обеспечению эффективности управления кадровым составом в условиях цифровизации и построения клиентоцентричной государственной службы. Ожидания органов публичной власти разного уровня в повышении эффективности ИТ-обеспечения кадровых процессов с использованием ЕИСУКС связаны с организацией стейкхолдерами процесса системной разработки функциональных требований по совершенствованию ЕИСУКС с учетом стандартизации кадрового цикла и принципов цифровизации и клиентоцентричности с вовлечением экспертных групп (представителей кадровых служб органов власти).

Потребность в автоматизации кадрового процесса по управлению эффективностью

Как уже было обозначено выше, перед исследователями стояла задача учета принципа клиентоцентричности при доработке единой системы работы с кадрами. Построение в условиях цифровой трансформации клиентоцентричного государства является одним из ключевых приоритетов, отраженных в подходах Стратегии социально-экономического развития России до 2030 года[8]. На повестке дня стоит преобразование государственной службы, работы с кадрами, максимально соответствующей принципам клиентоцентричности. Раскрывая относительно новое понятие «клиентоцентричности» [Мартынова, 2013; Сидоренко, Барциц, Хисамова, 2019] следует отметить, что модель клиентоцентричного государства подразумевает не только создание сервисов в работе с гражданами (например, в работе кадровых подразделений, при реализации конкурсных процедур на замещение вакантных должностей), но и в равной степени в организации работы кадровых служб с внутренними клиентами. Очевидно, что внутренними клиентами сотрудников кадровых служб являются как государственные служащие, так и руководители подразделений разного уровня.

Важнейшими участниками реализации кадровых процессов является в равной степени как руководитель подразделения, нуждающийся в информации и кадровых сервисах для организации его эффективной работы с сотрудниками, так и госслужащие, чья удовлетворенность во многом зависит от сервиса специалистов кадровых подразделений. Безусловно, уровень систем автоматизации кадровых сервисов для руководителей и служащих существенно может влиять на уровень удовлетворенности за счет повышения скорости, качества получения необходимой информации, возможности, максимального учета запросов и потенциала участников кадрового процесса. Модель клиентоцентричности при реализации кадровых процессов направлена на выстраивание взаимодействия на основе системной и достоверной аналитики, актуальной для принятия решений здесь и сейчас.

Существенным ограничением в конкурентоспособности как частном, так и в государственном секторах является факт принятия управленческих решений по итогам деятельности достаточно длительного периода – от одного месяца до года, то есть тогда, когда сам результат уже невозможно изменить. В теории этот процесс характеризуется как управление по запаздывающим показателям [Южаков, 2016]. Один из трендов современного управления – управление эффективностью операционной деятельности, ежедневной работой каждого сотрудника, с использованием данных по опережающим показателям [Сладкова, Ильченко, 2019; Сладкова, Ильченко, 2020]. Эта тема стала особенно актуальной в период 2020–2021 годов в условиях частичного перехода госслужащих на дистанционный режим работы.

В связи с этим на втором этапе более глубоко исследовалась проблема, выделенная участниками опросов на первом этапе как актуальная: обеспечение эффективности управления кадровым составом с использованием HR-аналитики в собственных информационных системах органов и ЕИСУКС.

Рассмотрим более детально потребности потенциальной целевой аудитории органов власти, связанные с аналитикой для принятия решений по управлению

8 Разработка фронтальной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. https://dpo-rd.ru/upload/iblock/fde/fde3983057ab8fdff17b67806891ed98.pdf

Рисунок 2. Оценка востребованности аналитических отчетов

Figure 2. Assessment of the demand for analytical reports

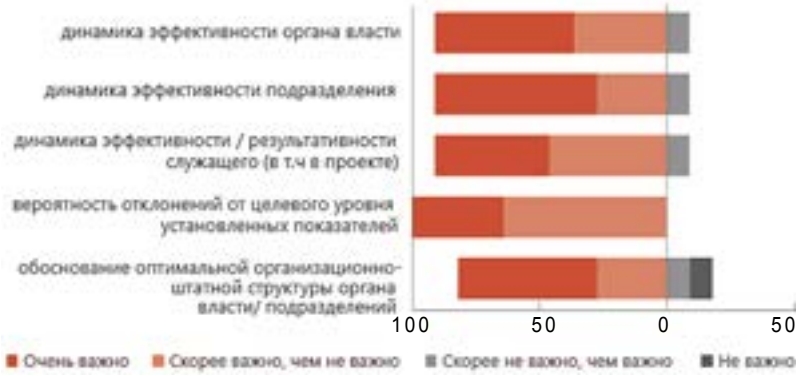


Рисунок 3. Оценка важности нормативных данных

Figure 3. Assessment of the importance of regulatory data

Рисунок 4. Оценка важности факторов эффективности служащего

Figure 4. Assessment of the importance of employee performance factors

Рисунок 5. Оценка факторов мотивационно-ценностной среды

Figure 5. Assessment of motivational and value-environment factors

эффективностью. Для сравнения рассмотрим эти данные в сопоставлении с потребностями бизнеса.

Что касается востребованности различных отчетов по эффективности (**рисунок 2**), наибольший интерес респондентов вызывает динамика эффективности подразделения (в этом отличие от потенциальных бизнес-заказчиков, считающих совокупный результат компании наиболее важным). «Динамика эффективности подразделения» лидирует с оценками «очень важно» – 58,3 %, «скорее важно» – 33,3 %. За ней следует «Динамика органа власти» («очень важно» – 50 %, «скорее важно» – 41,7 %), практически совпадает по востребованности отчет для «обоснования организационно-штатной структуры» («очень важно» – 50 %, «скорее важно» – 33,3 %). «Динамика эффективности / результативности служащего» («очень важно» – 41,7 %, «скорее важно» – 50 %) вызывает меньше интереса, чем у бизнес-заказчиков. И замыкает результат в этом блоке ответов «Вероятность отклонения от целевого уровня показателей» с оценками: «очень важно» – 33,3 %, «скорее важно» – 66,7 %.

Оценка важности нормативных данных (**рисунок 3**), как и в случае с представителями предприятий, показала низкий уровень значимости для потенциальных пользователей (во всяком случае, на существующем в данный момент уровне осознания или сформированной потребности). Оценка «очень важно» отмечена только для «Графика служебного времени при обычном (не дистанционном) режиме» (8,3 %, «скорее важно» – 58,3 %), необходимого для контроля служебной дисциплины.

Рассматривая оценки других факторов, влияющих на эффективность служащих, можно заметить, что некоторые данные относительно нормативов респонденты посчитали все же необходимыми для учета в аналитике и оценили их достаточно высоко. Так «Объем работы относительно нормативов» (**рисунок 4**) получил оценки «очень важно» в 58,3 % случаев, «скорее важно» в 25 % и ни одной оценки «неважно». Точно такая же заинтересованность отмечена для фактора «Соотношение обязанностей служащего по задачам должности / проекта / по срочным поручениям». Другие данные менее востребованы с достаточно серьезным отрывом от лидеров.

Рисунок 6. Оценка важности учета факторов неэффективности служащего

Figure 6. Assessment of the importance of accounting for employee inefficiencies

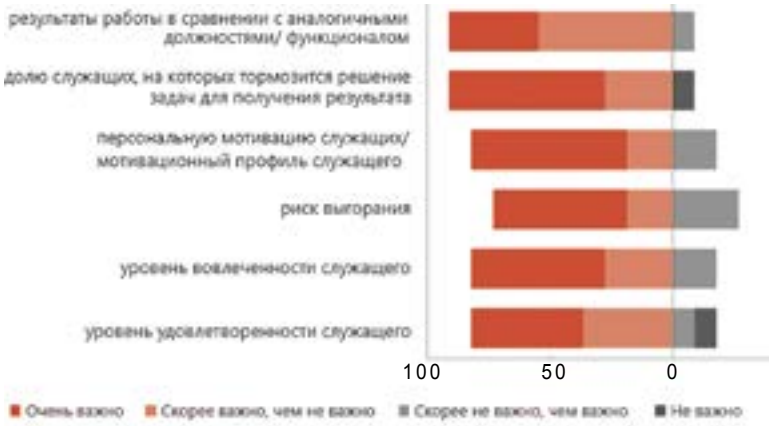


Рисунок 7. Оценка влияния управленческой зрелости руководителя на эффективность сотрудников

Figure 7. Assessment of the impact of managerial maturity on employee effectiveness

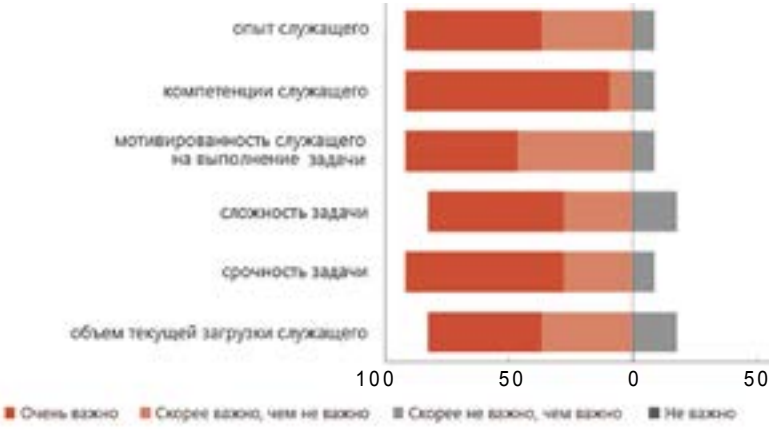
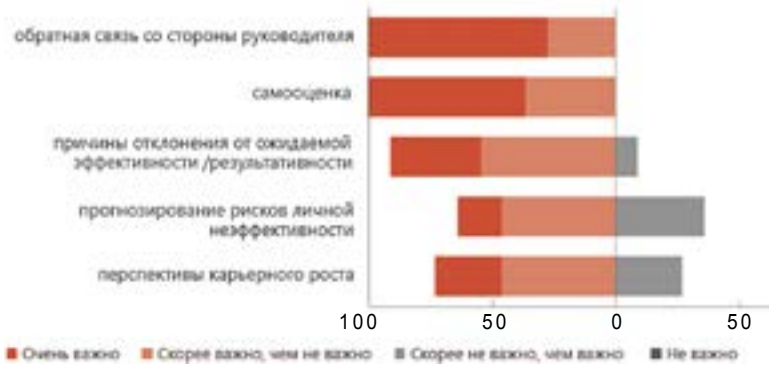


Рисунок 8. Оценка значимости для служащего отдельных факторов, влияющих на его эффективность

Figure 8. Assessment of individual factors' significance affecting employee effectiveness



Анализ мотивационно-ценностных проявлений служащего (**рисунок 5**), как и в случае с сотрудниками бизнес-структур, востребован на достаточно высоком уровне («очень важно» – 50 %, «скорее важно» – 41,7 % и для «проявленных служащим ценностей», и для «нарушений служащим служебной этики при коммуникации внутри и вне органа власти»).

Высокие оценки факторов, которые необходимо учитывать для анализа неэффективности служащего (**рисунок 6**), свидетельствуют о признании их ценности со стороны респондентов. Распределение факторов выглядит следующим образом (в скобках указаны значения оценок «очень важно» и «скорее важно»):

- доля служащих, на которых тормозится решение задач для получения результата (58,3; 33,3 %);
- персональная мотивация служащих / мотивационный профиль служащего (58,3; 25 %);
- уровень вовлеченности (50; 33,3 %);
- риск выгорания (50; 25 %);
- уровень удовлетворенности (41,7; 41,7 %);
- результаты работы в сравнении с аналогичными должностями / функционалом (33,3; 58,3 %).

Государственный, как и бизнес-пользователь, признает влияние управленческой зрелости руководителя на эффективность служащих (**рисунок 7**). По мнению респондентов, на эффективность служащих влияет готовность руководителя учитывать (в порядке убывания): компетенции служащего («очень важно» – 75 %, «скорее важно» – 16,7 %), срочность задачи («очень важно» – 58,3 %, «скорее важно» – 33,3 %), опыт служащего («очень важно» – 50 %, «скорее важно» – 33,3 %), сложность задачи («очень важно» – 50 %, «скорее важно» – 33,3 %), мотивированность служащего на выполнение задачи («очень важно» – 41,7 %, «скорее важно» – 50 %) и объем текущей загрузки служащего («очень важно» – 41,7 %, «скорее важно» – 41,7 %).

Самой необходимой информацией для управления личной эффективностью (**рисунок 8**) служащими была отмечена «обратная связь со стороны руководителя». Сумма оценок составляет 100 % («очень важно» – 75 %, «скорее важно» – 25 %). Наименьшую оценку получил фактор «прогнозирование рисков личной неэффективности» (очень важно» – 16 %, «скорее важно» – 50 %), что вполне вписывается в модель клиентоцен-

Рисунок 9. Оценка необходимости использования аналитики для повышения эффективности деятельности

Figure 9. Assessment of the need to use analytics to increase business efficiency

тричности (при выполнении задачи, руководитель, по сути, выступает в роли клиента / заказчика, запрос / ожидания которого должен удовлетворить сотрудник. Поэтому ему важно понять как можно скорее после выполненной задачи / получения, в какой мере выполнена эта задача, какие есть замечания и т.п. Для руководителей важной информацией является текущая самооценка сотрудником личной эффективности (совокупная сумма ответов «очень важно» и «скорее важно» – 100 %). Неожиданно, что несколько ниже по сравнению с вышеназванными факторами руководителей, сотрудников и кадровые службы интересуют причины отклонений от ожидаемой эффективности (91,6 %), прогнозирование карьеры и рисков неэффективности респонденты выделили как необходимый для аналитики фактор (75 и 66 % соответственно).

Наибольшую ценность в поддержке принятия решений по вопросам повышения эффективности респонденты видят в специализированной аналитической системе (**рисунок 9**), разработанной собственными специалистами. И это безусловный лидер ответов с оценками «очень важно» (в 66,7 % случаев), «скорее важно» (в 8,3 % случаев). Высоко оценивается возможность использования готовой аналитической ИТ-системы – в 66,7 % («очень важная» – 25 %, «скорее важная» – 41,7 %). В ответах госслужащих не наблюдается такого же высокого уровня доверия к собственной аналитике (на основе личных компетенций и опыта), как это было у представителей реального сектора экономики: «очень важно» – 16 %, «скорее важно» – 50 %. Наименее востребована аналитика, подготовленная «вручную» подразделениями органа власти (50 % положительных ответов: «очень важно» – 8,3 %, «скорее важно» – 41,7 %).

Как отмечалось, при проведении исследования было важно определить, насколько заинтересованы респонденты получать информацию из ИТ-системы для операционного управления текущей деятельностью и какие именно данные их интересуют больше всего.

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы: целевая аудитория (руководители органов власти, специалисты кадровых подразделений органов власти) высказала заинтересованность в получении с помощью информационной системы достоверной и объективной HR-аналитики для принятия обоснованных управленческих решений, направленных на повышение эффективности (от одного до трех раз в месяц). Важным остается требование к содержанию аналитических отчетов: они должны отражать динамику эффективности (продуктивности, трудозатрат) сотрудника, подразделения, органа власти. При этом выделяется, что на текущий момент особую ценность представляет аналитика на уровне продуктивности / эффективности подразделений.

Для принятия решений по повышению эффективности текущей деятельности сотрудников / служащих наиболее полезными признаны данные по трудозагрузке, о наличии барьеров эффективности, по компетенциям, а также по мотивации (включая риск выгорания).

Представляют интерес HR-данные, позволяющие оценивать реальные управленческие навыки руководителя (в частности, по постановке задач и обратной связи) как весьма значимые для роста эффективности сотрудников / служащих, подразделений и органов власти / организаций в целом. Значительная часть аудитории признает важным наличие ИТ-системы, оперативно поставляющей HR-аналитику по эффективности (в режиме онлайн). При этом наблюдается некоторое противоречие, зафиксированное в результатах опроса: нормативные данные и данные по контролю рабочего времени на ПК оцениваются как неважные, интерес к ним можно назвать умеренным или ниже умеренного. Тем не менее данные, которые должны сопоставляться с нормативными, признаны важными (например, фактический объем трудовой загрузки по сравнению с нормативным); вероятно, у участников возникают опасения по поводу того, что на основе накопленной системой HR-аналитики могут быть сформированы «нормативы» (целевой / нормативный профиль деятельности сотрудника на ПК по конкретной должности), которые будут потенциально сравниваться с его фактической деятельностью.

Потенциальные пользователи считают необходимой «тонкую подстройку» системы под запросы и специфику конкретного предприятия или органа власти; ряд представителей органов власти высказывает опасения по поводу возможности увеличения трудозатрат, если данная система не будет интегрирована с ЕИСУКС.

Рисунок 10. Вариант модели архитектуры ЕИСУКС 2

Figure 10. A variant of the EISUKS 2 architecture model

Таблица 2. Моделирование реализации кадровой работы в ОГВ с использованием ЕИСУКС 2

Table 2. Modeling the implementation of personnel work in the OGV using EISUKS 2

Задачи ИТ поддержки кадровой работы	Модули реализации кадровой работы							
	Кадровый учет и антикоррупция	Орг. проектирование	Управление эффективностью	Комплектование кадрового состава	Оценка компетенций	Проф. развитие	Мотивация	Служ. культура
Документооборот делопроизводства	Нормативно-правовое обеспечение							
Поиск, сбор, хранение, систематизация, каталогизация информации	Персональные данные, ЛПА	Шт. расписание, штатная расстановка, Распределение полномочий. Должностные регл.	Целевые профили	Поиск объявления, конкурс, адаптация	Модель компетенций, в том числе квал. требований	План ПР ИПР	Оклады, премии Льготы, компенсации Награды Карьера Проекты	Стандарты, требования. Символы
Онлайн мониторинг и контроль. Изучение (исследование) релевантного опыта	Статистика по НПА	Нормирование численности	Личные профили сотрудников КПЭ подразд., сотрудников	Текучесть Кадровые резервы	Факт по оценочным средствам: тесты, задания	Факт ПР ИПР	Удовлетворенность	Вовлеченность, благополучие
HR-аналитика для управленческих решений	Соблюдение НПА, данные для Росстата	Оценка потребности в изменении шт. численности и оргшт. структуры	Личная эффективность Эффективность подразделения в динамике	Текучесть по разным уровням должностей, полу, возрасту	Клиентоцентричность	Качество результативность ДПО, саморазвития	Мотивационный профиль Карьерный рост	Уровень развития служ. культуры
Коммуникации внутри ОГВ и для граждан	внутри ОГВ	внутри ОГВ	внутри ОГВ	внутри ОГВ и граждан	внутри ОГВ и для граждан	внутри ОГВ	внутри ОГВ	внутри ОГВ
Вебинары, видеолекции, образовательные порталы	–	–	внутри ОГВ	внутри ОГВ	внутри ОГВ и для граждан	внутри ОГВ	внутри ОГВ	внутри ОГВ и для граждан
Контроль знаний, навыков	–	–	–	–	Через систему электронных тестов	Анкетирование, анализ деятельности	–	Анкетирование
Защита информации Предотвращение и нейтрализация киберугроз и атак	+	+	+	+	+	+	+	+

Направления совершенствования Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ

Учитывая результаты исследований, представляется необходимым моделирование архитектуры ЕИСУКС, с одной стороны, для поддержки и обеспечения ключевых кадровых стандартизированных процессов, с другой – в качестве сервисов для разных целевых групп: руководителей высшего уровня ОГВ, руководителей подразделений, сотрудников кадровых служб, госслужащих, а также граждан, заинтересованных в работе на госслужбе (**рисунок 10**).

Для моделирования вариантов архитектуры ЕИСУКС 2 важно учитывать реализацию всего комплекса задач ИТ-системы в области управления персоналом на современном этапе (**таблица 2**).

Свойства / качества модуля мониторинга и управления эффективностью служащих в рамках моделирования ЕИСУКС 2

Остановимся более подробно на ИТ-модуле, позволяющем собирать и обрабатывать данные для мониторинга, построения отчетности и аналитики, позволяющей принимать решения по эффективности деятельности на различном иерархическом уровне с опережением относительно целевого результата. Речь идет о модуле по управлению эффективностью.

Учитывая данные анализа потребностей целевой аудитории руководителей, заместителей руководителей, руководителей подразделений, кадровых служб органов государственной власти (см. выше) в ИТ-модуле по управлению эффективностью госслужащих ОГВ, сформирован перечень свойств, которыми должен обладать целевой ИТ-модуль. Его преимущества могут быть обеспечены в том случае, если при разработке будет учтена необходимость:

– аналитической обработки фактически отражаемых на электронных носителях данных (ПК, планшет, служебный телефон и т.п.), *без дополнительной трудозагрузки* сотрудников, связанной с ручным вводом данных;

– *представления аналитических отчетов в динамике* на уровне: орган власти / подразделение / сотрудник;

– *накопления больших данных за прошлый период* для отражения динамики того или иного анализируемого объекта;

– *многофакторного алгоритмизированного анализа важнейших микрофакторов* (факторов операционной деятельности), влияющих на эффективность деятельности организации на разных уровнях;

– обеспечения *простого (дружественного) для восприятия целевой аудиторий формата* предоставления аналитики; отражения того или иного анализируемого фактора через призму полезности для выводов на уровнях: орган власти, подразделение, сотрудник;

– *разработки модуля мониторинга эффективности рабочего поведения госслужащего как аналитического помощника / советника («навигатор принятия решений»)* для принятия руководителями управленческих решений, направленных на развитие операционной деятельности и рабочего поведения сотрудников (например, формулирование «разрывов» как «областей развития / совершенствования», с исключением функции управления сотрудниками как контрольно-надзорной – увидел «разрыв», принял меры воздействия);

– *использования накопленных данных* операционных процессов, уровня корпоративной культуры, развития человеческого капитала; «подсветка» барьеров неэффективности, анализ факторов организации труда *для ежегодного моделирования оптимальной организационно-штатной структуры* для достижения поставленных стратегических и тактических целей, а также для обоснования необходимости ввода новых вакансий или сокращения численности в течение года.

– *использования накопленных фактических данных* по трудозагрузке сотрудников разного типа должностей *(плановые, внеплановые поручения и проекты) для балансировки трудовой нагрузки и предупреждения выгорания сотрудников, определения лидеров;*

– *получения в режиме реального времени, без дополнительных оценочных процедур* данных по фактическим компетенциям сотрудников, проявленным в работе на ПК, для минимизации рисков в текущей деятельности и плановой оценки по компетенциям;

– *вовлечения сотрудников в процесс управления личной эффективностью* через самоорганизацию, самоконтроль и саморазвитие посредством *«Зеркала для героя»* с механизмом опережающего напоминания по планам, задачам, необходимости пройти обучение и оценки его качества по итогам онлайн-курсов и др.;

– постепенного перехода органа власти к реализации механизмов *«самообучающейся организации»;*

– отслеживания данных не периодически, как у большинства ИТ-систем (один раз в год, один раз в квартал / месяц при реализации специальной процедуры сбора данных), а в *режиме непрерывного мониторинга и доступа к отчетам* всех целевых групп при обращении к ИТ-аналитике.

Преимущества модуля значительно возрастут в том случае, если с учетом потребностей целевой группы будет обеспечена возможность осуществления его «тонкой подстройки» под запросы и специфику конкретного ОГВ, а также использованы возможности импорта данных из других ИТ-систем и баз данных (базы знаний, поручений, целей и т.п.), до минимума будет сокращен ручной ввод данных.

Заключение

Серьезным ограничением, влияющим на эффективность кадровых процессов во всех органах власти, согласно проведенному исследованию, является недостаточный уровень сервиса таких модулей ЕИСУКС, как оценка, мотивация, оргштатное проектирование,

работа с кадровым резервом, профессиональное развитие. Несовершенство единой системы привело к необходимости использования органами публичной власти собственных разработок или готовых ИТ-продуктов в области управления кадрами, что повлекло за собой дублирование ввода информации, увеличение трудозатрат специалистов кадровых служб и, как следствие, повышение совокупных бюджетных расходов на ИТ-сопровождение кадровой работы на государственной гражданской и муниципальной службе.

В ходе исследования выявлена необходимость разработки и введения единого федерального стандарта кадровой работы. Исследование подтвердило высокую заинтересованность органов власти в совершенствовании ЕИСУКС для эффективного ИТ-обеспечения кадровых процессов и снижения трудозатрат за счет исключения неэффективных операций. Определены наиболее отстающие и требующие первоочередного внимания направления доработки. Наличие собственных разработок в органах власти можно использовать «во благо», переняв лучший опыт для доработки ЕИСУКС.

На основе принципа клиентоцентричности, с учетом анализа запросов потенциальных пользователей, предложены подходы к разработке ИТ-модуля автоматизированной опережающей HR-аналитики для руководителей органов власти, руководителей подразделений и госслужащих, для принятия обоснованных решений, направленных на повышение эффективности.

Литература

Акаткин Ю.М. Ясиновская Е.Д. Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность /Препринт/ М.: ДПК Пресс, 2018.

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

Мартынова С.Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления. *Вестник Тюменского государственного университета*. 2013. № 8. С. 165–173.

Мирзоян М.В., Солянов К.С. Разработка информационной системы мониторинга и анализа эффективности управления человеческим капиталом в системе государственной гражданской службы. *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2019. № 1-2. С. 108–119.

Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2019. № 2. С. 93–114.

Сладкова Н.М., Ильченко О.А. Производительность труда: подход к разработке типовых опережающих показателей результат-ориентированной системы труда. *Социально-трудовые исследования*. 2019. № 36 (3). С. 73–85. DOI: 10.34022/2658-3712-2019-35-2-86-97

Сладкова Н.М., Ильченко О.А. РОСТ: эффективный инструментарий оценки барьеров и определения драйверов производительности труда. *Социально-трудовые исследования*. 2020. № 38 (1). С. 126–138. DOI: 10.34022/2658-3712-2020-38-1-126-138

Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 1. С. 165–174.

Bernard A., Tichkiewitch S. Methods and Tools for Effective Knowledge Life-Cycle-Management. 2008. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00303296. In English

Guiffrida A.L., Weeks K.O., Chen L. Lean. Improving supply chain delivery performance using lean six sigma // Six Sigma Approaches in Manufacturing, Services, and Production, 2014. P. 89–117. In English

References

Akatkin Yu.M. Yasinovskaya E.D. Digital transformation of public administration. Data-centricity and semantic interoperability. Preprint. Moscow: DPK Press, 2018. P. 48. In Russian

Bayteryakov S.V., Baryshnikova A.V., Kopytok V.K., Filippova A., Shubina D.O. Personnel policy in the civil service: current issues and necessary changes. Edited by M.S. Shklyaruk. Moscow: Schetnaya palata Rossiyskoy Federatsii, Tsentr perspektivnykh upravlencheskikh resheniy, 2021. In Russian

Martynova S.E. The concept of “service” state in the context of the post-industrial paradigm of social management. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta.* 2013. No. 8. P. 165–173. In Russian

Mirzoyan M.V., Solyanov K.S. The development of an information system for monitoring and analyzing the effectiveness of human capital management in the civil service system. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*. 2019. No. 1–2. P. 108–119. In Russian

Sidorenko E.L., Bartsits I.N., Khisamova Z.I. The efficiency of digital public administration: theoretical and applied aspects. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2019. No. 2. P. 93–114. In Russian

Sladkova N.M., Ilchenko O.A. Labor productivity: an approach to the development of standard leading indicators of a result-oriented labor system. *Sotsialno-trudovyye issledovaniya*. 2019. No. 36 (3). P. 73–85. DOI: 10.34022 / 2658-3712-2019-35-2-86-97. In Russian

Sladkova N.M., Ilchenko O.A. Result-oriented labor system: an efficient tool for measuring barriers and determining labor productivity drivers. *Sotsialno-trudovyye issledovaniya*. 2020. No. 38 (1). P. 126-138. DOI: 10.34022 / 2658-3712-2020-38-1-126-138. In Russian

Yuzhakov V.N. Result-based public management: the Russian model. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2016. No. 1. P. 165–174. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-92-98

ТЕХНОЛОГИЯ «КЛЮЧЕВОГО СЛОВА» КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ

ИЛЬЯ ЯКОВЛЕВИЧ КАПЛУНОВИЧ, кандидат психологических наук, доцент кафедры теории и практики управления
Новгородский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Великий Новгород). E-mail: i-kapl@mail.ru
СВЕТЛАНА МИХАЙЛОВНА КАПЛУНОВИЧ, кандидат педагогических наук, доцент кафедры теории и практики управления
Новгородский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Великий Новгород). E-mail: kznn@mail.ru

Аннотация: Основатель гуманистической психологии А. Маслоу утверждал: тот, у кого из орудий имеется лишь молоток, склонен на любую проблему смотреть, как на гвоздь. Можно ли научиться видеть в подчиненных не «гвозди», а субъектов совместной трудовой деятельности? Какими эффективными методами управления удается выявить истинную причину и скрытые мотивы сотрудников, воздействовать и добиться от них добровольного принятия ожидаемых и нужных руководителю действий? В ответе на эти вопросы заключена цель настоящего исследования. В менеджменте широко распространен японский метод «пяти “почему”», который, по мнению авторов, недостаточно продуктивен. Отказавшись от формально-логического и опираясь на каузально-генетический метод исследования, технологию адаптивного обучения в зоне ближайшего развития, авторы предлагают другой, отечественный подход, доказавший свою бóльшую эффективность. Описаны технология работы с ним на практике и его преимущества. При использовании технологии «ключевого слова» движение к результату идет целенаправленно, затрагивает в рамках индивидуальной логической траектории рассуждения сотрудника, а не руководителя. Своими вопросами менеджер постоянно «нащупывает» и выводит подчиненного в индивидуальную для каждого зону ближайшего развития, и обсуждение проводится именно в ней (то есть обеспечивается развивающий эффект размышлений сотрудника). Опора на ключевые слова собеседника гарантирует отсутствие препятствий в построении им умозаключений. В случае возникновения преград они довольно быстро нивелируются посредством опоры на следующее ключевое слово опрашиваемого.
Ключевые слова: трансактный анализ, технология «ключевого слова», метод «пяти “почему”», каузально-генетический подход, адаптивное обучение в зоне ближайшего развития

Статья поступила в редакцию 2 октября 2021 года.

Каплунович И.Я., Каплунович С.М. Технология «ключевого слова» как инструмент управления персоналом. *Государственная служба.* 2021. № 5. С. 92–98.

IMPLEMENTING «KEYWORD» TECHNOLOGY IN PERSONNEL MANAGEMENT

ILYA JAKOVLEVICH KAPLUNOVICH, Candidate of Sci. (Psychology), Associate Professor at the Department of Theory and Practice of Management
Novgorod branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Velikiy Novgorod) i-kapl@mail.ru
SVETLANA MIKHAIKOVNA KAPLUNOVICH, Candidate of Sci. (Pedagogical Sciences), Associate Professor at the Department of Theory and Practice of Management
Novgorod branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Velikiy Novgorod) kznn@mail.ru

Annotation: The founder of humanistic psychology A. Maslow claimed: those who have only a hammer as a tool are inclined to consider the problem as a naill. Is it possible to learn to see in subordinates not nails, but individuals of joint labor activity? What effective management methods are able to identify the true cause and hidden motives of the employee, influence them and get him to voluntarily accept the actions expected and necessary for the manager? The answer to these questions is the purpose of the described study. In management, the Japanese ”Five Why” method is widespread, which, according to the authors, is not productive enough. Having abandoned the formal-logical and relying on the causal-genetic method of research, the technology of adaptive learning in the zone of proximal development, the authors propose another, domestic approach, which has proven its greater efficiency. The article describes the technology of working with it in practice and its advantages. When using the «keyword» technology, the movement towards the result is purposeful. Within the framework of the individual logical trajectory it affects the reasoning of the employee, not the manager. With these questions, the manager constantly assesses and leads the subordinate into an individual zone of proximal development, and the discussion is held within it (that is, the developing effect of the employee’s reflections is ensured). Reliance on the keywords of the respondent ensures that there are no obstacles in the construction of inferences. If in the end there are obstacles, they are quickly leveled by relying on the next keyword of the respondent.
Keywords: personnel Management, transactional analysis, method of ”key word”, method ”of five why”, causal genetic approach, adaptive learning in the zone of the nearest development

The article was received on October 2, 2021.

Kaplunovich I.Ya., Kaplunovich S.M. Implementing «keyword» technology in Personnel Management. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 92–98.

Проблема не в том, каков ответ, –
проблема в том, каков вопрос.
А. Пуанкаре

Введение

Как известно, на результативность и эффективность труда в первую очередь влияют два рода фактора: техническая оснащенность, физические условия работы, с одной стороны, и социальные (гуманитарно-психологические) – с другой. Традиционно считалось, что первые из них более важные. Однако научные исследования убедительно опровергли эту точку зрения. Вспомним ставшие уже классическими и описанные во всех учебниках Хоторнские эксперименты, проведенные основателем концепции человеческих отношений в индустриальной социологии Элтоном Мэйо (George Elton Mayo) в США (1927–1932 годы) [Trahair, 2005]. Они обнаружили сенсационный факт: под влиянием психологических факторов производительность труда повышается даже при ухудшении его реальных физических условий (например, снижении освещенности в ткацких цехах) [Levitt, List, 2011. P. 224–238]. Тем самым около 100 лет тому назад была убедительно доказана превалирующая роль и доминирование психологического фактора человеческих отношений над физическими.

Не менее поучительными были исследования Нобелевских лауреатов Г.С. Бекера [Becker, 1993] и Т.В. Шульца [Shultz, 1981]. Они показали, что инвестиции в человека (обучение, создание социально-психологического климата и отношений) более эффективны, чем вложения в новую технику и оборудование (см. **рисунок**).

До сих пор муссируется феномен «японского экономического чуда» XX века, в котором релевантную роль, несомненно, сыграл психологический феномен и, в частности, инновации в системе управления и работы с кадрами.

Инновационные подходы к управлению персоналом

Безусловно, любой руководитель в своей работе учитывает и опирается на психологический фактор. Недаром бытует выражение: настоящий менеджер – практический психолог. Но следует заметить, что акцент руководителя, специалиста по персоналу делается на сотрудниках – их возрастных и индивидуальных особенностях. Пожилому работнику руководитель объясняет, что он просит выполнить поручение именно его, как обладающего большим опытом, профессионализмом и широкой эрудицией в данной области. Поручая нечто молодому сотруднику, менеджер обрисовывает возможные перспективы и будущую карьеру, чему поспособствует выполнение этого задания. Экстраверту и коммуникабельному специалисту предлагается заняться сбором денег на предстоящее мероприятие, однако его не просят представить глубоко проанализированный документ. Последнее разумно поручить интроверту и аналитику, но не наоборот.

При всей позитивности гуманитарно-психологического подхода следует заметить, что руководитель иногда упускает вторую сторону этого взаимодействия с сотрудником – самого себя. Дело в том, что менеджер тоже обладает определенными психическими особенностями, профессиональными деформациями и т.д. Одна из существенных особенностей взаимодействия – трансактная (по терминологии знаменитого американского психолога Э. Берна).

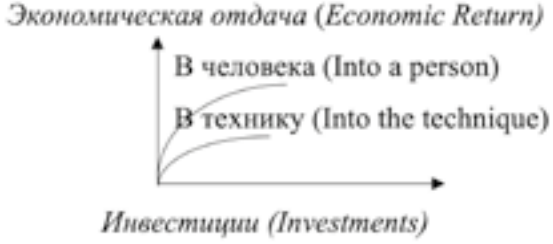
Практико-ориентированный трансактный подход, получивший широкую популярность во всем мире и в нашей стране в частности, констатирует, что каждый подвержен некоторым специфическим реалиям, поведенческим стереотипам, которые детерминированы сложившейся ситуацией [Берн, 2020; Gregersen, 20l8]. В итоге, применяя трансактный анализ, мы начинаем реализовывать одну из трех ролей: «родителя» (оценивающего, критикующего, советующего, покровительствующего), «взрослого» (разумного, объективного, рационального, хладнокровного) или «дитя» (эгоцентричного, доверчивого, импульсивного, кокетливого).

Понятно, что любая производственная деятельность порождает профессиональные деформации у специалистов. Не является исключением и управленческая [Stewart, Joines, 1987]. Одной из наиболее частых деформаций является «скатывание» менеджера на позицию «родителя» (поучающая, приказывающая, менторская составляющая). В то же время наиболее продуктивной здесь, безусловно, является позиция «взрослого» (трезво взвешивающего ситуацию, логично обосновывающего свои действия, ориентированного на дело).

Возникает вполне естественный вопрос. Как не скатиться на позицию «родителя», а если это произошло, то вернутся ко «взрослому»? Альфа и омега психологии гласит, что переделать, перевоспитать личность невозможно. Под давлением ситуации человек может согласиться, но только внешне. (Вспомним

Рисунок. Соотношение экономической эффективности инвестиций в технику и человека (в денежном выражении)

The ratio of economic efficiency of investments in technology and people (in monetary terms)



Г. Галилея, принявшего требования инквизиторов, но, покинув зал суда, тут же заявившего знаменитое «А все-таки Земля вертится!»)

Тем не менее ситуация тут явно небезвыходная. Один из путей был предложен, например, Жорж Санд (George Sand): «Изменить свою сущность нельзя, можно лишь направить ко благу различные особенности человеческого характера, даже его недостатки – в этом и заключается великая тайна и великая задача воспитания»[1]. Для этого необходимо, чтобы руководитель овладел технологией поведения, которая нивелирует типичную профессиональную деформацию и гарантирует переход от «родителя» ко «взрослому». Ее описанию будет посвящена настоящая статья. Но прежде необходимо сделать несколько превентивных замечаний.

Зададимся простым вопросом: зачем сотрудники приходят к руководителю? Ответ банален – решить проблему, получить ответ либо совет. Что должен делать менеджер? Отвечать? – Нет. Действительно, после получения готовых решений трудно рассчитывать на то, что сотрудник захочет в дальнейшем думать самостоятельно, а тем более действовать и брать на себя ответственность, если все это можно переложить на своего руководителя. Интересна в этом отношении практика работы известного политика А.А. Собчака [Собчак, 1991]. Если к нему приходил начальник подразделения с вопросом, который он должен решить самостоятельно и находится в его компетенции, или подчиненный мэра с жалобой, что не получил ответа от своего руководителя, то А.А. Собчак предупреждал о возможном увольнении, если тот и впредь будет перекладывать решение своих вопросов на вышестоящих или на него лично.

Согласимся и с тем, что начальник тоже не обязан знать и решать все и за каждого. Вряд ли маршал Г.К. Жуков сумел бы дать дельные советы рядовому пехотинцу по ведению рукопашного боя. Каков же выход? Его подсказала Гарвардский профессор Эми Эдмонсон (Amy C. Edmondson). Суть его водится к тому, что руководители не совсем адекватно видят свою роль в управлении. Они считают, что должны давать готовые ответы, а в действительности от них требуется лишь задавать правильные вопросы [Teaming: How Organizations Learn…, 2012. P. 20–24]. Используя такой метод, руководитель должен превратить, преобразовать различные вопросы сотрудников в их самостоятельные ответы и решения. Именно своим решением подчиненный будет удовлетворен в большей степени, чем ответом начальника. В принципе, эта истина была подмеченна еще И. Кантом. В своем основном труде «Критика чистого разума» он убедительно отстаивал положение о том, что разум постигает только то, что он строит по своему собственному плану [Kant, 2007].

Психологический механизм этого утверждения можно объяснить следующим образом. Семантика (смысл и значение) целенаправленного и содержательного вопроса такова, что в нем имплицитно (неявно) заложены две составляющие: имеющиеся у индивида знание и незнание, исходная статика и направление динамики мысли, или, выражаясь языком гештальтпсихологии, «фигура» и «фон». Последний в дальнейшем может начать играть роль фигуры, ибо феноменологически задает превентивные действия для усвоения содержания.

Заданный вопрос как бы вбирает в себя и интегрирует имеющуюся и желаемую информацию, усвоенное и неусвоенное, понимаемое и непонимаемое, области владеемого и недоступного в данный момент. В вопросе фиксируется состояние, местоположение, уровень овладения усвоенного и вектор их дальнейшего движения и развития, а также граница их дифференциации. Причем каждая пара подобных противоположностей существует не автономно, не изолированно – они взаимосвязаны и интегрированы в нем (в вопросе).

Правильно заданный вопрос может существенно изменить содержание ответа. Например, очевиден ответ на вопрос монаха настоятелю монастыря: можно ли ему курить трубку во время молитвы? – Категорически «нет». А каким может быть ответ на вопрос: «Можно ли молиться во время курения?» – «Молиться можно всегда». Или сравним два высказывания руководителя: «Мне нужно, чтобы вы это сделали» и «Мне интересно, сумеете ли вы это сделать?» В каком случае сотрудник с большим желанием возьмется за работу? Предугадать ответ совсем не трудно.

В принципе, идея не нова. Еще Сократ в ответ на восхищение его интеллектом отвечал, что не он умный – он просто умеет только задавать правильные вопросы в нужное время [Суриков, 2017]. Поэтому становится несложно понять Х. Грегерсена. Он развил известное утверждение П. Друкера[2] о том, что для руководителя самое важное и трудное – это не поиск правильного ответа, а поиск правильного вопроса [Drucker, 2005. P. 100–108]. В итоге в своем бестселлере он приходит к следующему выводу: секрет правильного ответа – «четко сформулированный вопрос» [Gregersen, 2018].

Метод «пяти "почему"»: сильные и слабые стороны

Но как задать нужный вопрос? У талантливого Сократа это получалось. А может ли научиться этому любой человек? По утверждению мудрого философа, ответ на вопрос всегда есть в самом человеке. Надо только уметь его «вытащить». В этом отношении человеку следует показать способы «вытаскивания» и научить этому, утверждал Сократ [Нерсесянц, 2018].

1 https://socratify.net/quotes/zhorzh-sand/68089

2 П. Друкер (1909–2005) – один из самых влиятельных теоретиков менеджмента XX века, бизнес-гений, которого называли «отцом менеджмента».

В теории и практике управления персоналом неоднократно предпринимались попытки реализовать сократовский подход. Наибольшее распространение получил метод «пяти “почему”», разработанный в компании «Тойота» (Toyota Motor Corporation) ее основателем Сакити Тоеда (Sakichi Toyoda)[3]. По утверждению приверженцев такого подхода, этот метод позволяет обнаружить источник (причину) практически любого затруднения, добраться до сути вещей, корня проблемы. Методика предельно простого в использовании подхода сводится к следующему.

В возникшей проблемной ситуации реципиент должен последовательно пять раз после каждого ответа задать вопрос «почему?» (why? – W). После пятого ответа «*как?*» (how to? – H) решение проблемной ситуации становится очевидным. Формально это фиксируется следующей формулой: 5W = 1H [Blaz, 2021; Serrat, 2017. P. 307–310]. Рассмотрим такие примеры:

1. В материальном отношении меня часто обижают на работе. *Почему?*

2. Редко дают премии. *Почему?*

3. Так распоряжается мой начальник. *Почему?*

4. Он недоволен мною. *Почему?*

5. Считает меня безответственной. *Почему?*

– Я часто сдаю отчеты не вовремя (how to? – H: сдавать отчеты в срок).

1. Я решила сменить место работы и поработать у вас. *Почему?*

2. Полагаю, что у вас есть простор для творчества и карьерного роста. *Почему?*

3. Больше кадровых подвижек и для передвижения не придется кого-то подсиживать и доказывать, что ты достойнее нынешнего сотрудника. *Почему?*

4. Не всегда ты действительно оказываешься лучше другого. *Почему?*

5. Видимо, бывает недостаточно только желания и способностей. *Почему?*

– Не обладаю ими (how to? – H).

1. Я решила сменить место работы и поработать у вас. *Почему?*

2. Хочется чего-то нового и творческого. *Почему?*

3. На нынешней работе приходится действовать по шаблону. *Почему?*

4. Видимо, не ищу нешаблонных путей. *Почему?*

5. Не умею это делать. *Почему?*

– Я нетворческий человек (how to? – H).

В силу своей простоты, экономичности и оперативности метод «пяти “почему”» получил не только широкое распространение, но и продолжение, модификации (например, причинно-следственная диаграмма Исикавы [Исикава, 1988] и др.). Действительно, его применение не требует особых интеллектуальных усилий со стороны пользователя (руководителя, специалиста по персоналу), он легок и универсален, не требует специальных знаний, владения генезисом (историей) ситуации. Но при этом метод имеет все же очень существенный недостаток – не гарантирует желаемого результата. Приведем следующий пример:

1. Я решила сменить место работы и поработать у вас. *Почему?*

2. Хочется чего-то нового и творческого. *Почему?*

3. На нынешней работе приходится действовать по шаблону. *Почему?*

4. Содержание работы вынуждает. *Почему?*

5. Начальство не разрешает отклоняться от жестко заданных алгоритмов. *Почему?*

6. Не хочет и боится новаций. *Почему?*

7. Ограниченные люди. *Почему?*

8. Недостаточно знаний и интеллекта. *Почему?*

9. Много лет не повышают свою квалификацию и сотрудникам не дают этого делать. *Почему?*

Этот диалог может продолжаться довольно долго, и нет никакой уверенности и тем более гарантии, что он приведет к запланированному и желаемому руководителем результату. В данном случае проблема причины смены места работы «скатилась» в русло критики руководства. Как говорят в этом случае психологи, метод «не валиден». Не менее «скользким» местом является и утверждение именно пяти вопросов. Не вдаваясь в глубокий анализ метода, отметим лишь, что сами авторы приводят лишь теоретически не подкрепленные исторические аналогии пяти вопросов. Реально их может быть и больше, и меньше. Эта эмпирическая «пятерка», к сожалению, ничем не обоснована. Поэтому данный метод неоднократно подвергался критике[4].

Исторически складывается так, что у нас с догрибоедовских времен «Господствует еще смешенье языков: // Французского с нижегородским…» [Грибоедов, 2020. С. 25]. Не оспаривая достижений реального управления производством в западных странах, мы хотим напомнить, что и наша наука, в частности психология, имеет много преференций. И здесь нельзя не вспомнить имя нашего гениального психолога (к сожалению, долгое время не признаваемого и даже запрещенного в стране) – Л.С. Выготского[5] [Садовничий, 2019. С. 134–140]. Это о нем при открытии XVIII Международного психологического конгресса очень красноречиво высказался выдающийся американский ученый Джером Брунер: «Америка во многих областях обогнала Россию, в частности, в исследованиях по кибернетике и генетике. Но в области психологии Запад еще долго будет черпать идеи у России: у России был Выготский»[6].

---

3 https://www.toyota-industries.com/company/history/toyoda_sakichi

4 См., например: [Бергер, 2014**]**.

5 Вспомним, например, известное Постановление ЦК ВКП(б) «О педологических извращениях в системе Наркомпросов», опубликованное в центральном партийном издании – газете «Правда» 5 июля 1936 года, под удар которого попал и он.

6 *Кравцова Е.Е.* С Выготским надо спорить. *Новая газета*, № 90, 26. 28 ноября 2007 года (приложение «Кентавр», № 7).

Одно из крупных открытий этого «Моцарта психологии» (так Л.С. Выготского сегодня называет мировая наука) – каузально-генетический метод. Его суть его состоит в том, что, как это ни парадоксально звучит, метод позволяет «лечить» без установления «диагноза». Действительно, если сотрудник не сдал материал, то стоит ли тратить время и силы на выяснение причины задержки? Какая цель здесь преследуется? Получить материал в срок или выяснить причину? Тогда сконцентрируем свои усилия на первой проблеме. И, как показал Л.С. Выготский, это вполне возможно.

Технология «ключевого слова»: адаптивное обучение в зоне ближайшего развития

Применительно к обсуждаемой проблеме проиллюстрируем одну из каузально-генетических технологий, позволяющую добиться от сотрудника интересующего руководителя результата без затрат времени и усилий на выяснение причин, сконцентрированную лишь на осознанном работником результате. При этом, поскольку решение не навязано извне (например, старшим), а получен сотрудником самостоятельно, то добровольно им принимается.

Этот способ является основным в технологии адаптивного обучения в зоне ближайшего развития[7] и называется технологией «ключевого слова» [Каплунович, 2017. С. 111–116; Kaplunovich, 2016. P. 103–107]. Ее суть такова:

диалог строится в квазиисследовательской форме. Руководитель отвечает сотруднику не повествовательно, а, наоборот, проблематизирует ситуацию своими вопросами. Он занимает позицию социального организатора диалога, позицию, в которой вопросы заранее не планируются, а формулируются вслед и исходя из ответа визави по строгому алгоритму. В последнем повествовательном предложении ответа сотрудника выбирается ключевое слово – слово, несущее основную смысловую нагрузку. К нему руководитель формулирует вопрос. Опять в последнем предложении ответа выбирается ключевое слово, и теперь уже к этому слову формулируется вопрос, и т.д. [Каплунович, 2018. С. 47–54]. Приведем пример.

– Что привело вас именно в нашу организацию?

– *Желание* творческой работы[8].

– А желание работать творчески в большей степени зависит от содержания работы или самого человека?

– В принципе, креатив можно *найти* везде.

– Везде, значит можно найти и на нынешней работе?

– А там я его не *вижу*.

– Какие есть гарантии, что увидите у нас?

– Да, собственно, гарантий *нет*.

– Тогда, если нет гарантий, то стоит ли рисковать и менять место работы?

– Для этого есть и *другие* причины.

– Какие?

– Ну, может быть, *отношения* будут лучше.

– Но проблему отношений вам же удается решать сейчас.

– Да. Но *не получается*. И я постоянно в напряжении из-за этого.

Без продолжения уже становится понятно, что причина не в рутинности работы, а в отсутствии потребности в креативности и трудностях в отношениях с коллегами. И это поймет не только руководитель, но и претендент.

Или сравним два следующих диалога.

– Я расстроена, потому что мне опять не дали премию.

– А ее дают далеко не всем, а лучшим.

– А чем я хуже других? Работаю не хуже других.

– У вас постоянные задержки то с отчетами, то с предоставлением документов, то с выполнением распоряжений.

– Далеко не только у меня. Но они получили премию.

– Повторяю. Получили те, кто регулярно и добросовестно выполняет всю работу.

– Ничего подобного. Сколько таких, что работают с задержками, но получают премию. Вы просто меня недолюбливаете (не знаю, по каким причинам) и вяжетесь ко мне.

Нетрудно предположить, чем закончится этот разговор – конфликтом. Убедить человека очень трудно. Еще Ф.М. Достоевский предупреждал, что сколько человеку ни говорить, как до́лжно делать, он все равно сделает по-своему. Поэтому построим диалог иначе – посредством использования технологии «ключевого слова».

– Я расстроена, потому что мне опять не *дали* премию.

– А ее выдают всем?

– Нет, конечно, тем, кто *лучше* работает.

– Вы работаете лучше других?

– Я понимаю, что у меня есть долги с отчетом, с документами, и я не выполнила последнее распоряжение. Да. Я все поняла. Извините.

7 Зона ближайшего развития – тоже одна из фундаментальных инноваций Л.С. Выготского [Выготский, 2021. С. 388]. Она кардинально изменила традиционные взгляды на законы обучения и, в частности, дидактический принцип доступности, предложенные 400 лет назад выдающимся чешским философом и мыслителем Я.А. Коменским. Однако следует констатировать, что, к сожалению, они до сих пор все еще предлагаются в современных учебниках по педагогике в средней и высшей школе. См., например: Основы педагогики и психологии: учебник / Руденко А.М., Самыгин С.И., Касьянов В.В., Гришай В.Н., Васьков М.А., Кротов Д.В., Гнатюк М.А., Гаранин М.А.; под ред. проф. А.М. Руденко. Ростов н/Д: Феникс, 2019. С. 87; *Столяренко Л.Д.* Психология и педагогика: учебник / Л.Д. Столяренко, С.И. Самыгин, В.Е. Столяренко. Ростов н/Д: Феникс, 2016. С. 536–537.

8 Здесь и далее ключевые слова выделены подчеркиванием.

Причину отсутствия премии назвала сама работница и осознала, что это не просто придирка руководителя, и сделала вывод «по своему собственному плану»[9]. Обратим внимание, что здесь состоялся конкретный содержательный и продуктивный разговор, выражаясь языком трансактного анализа, разговор двух «взрослых». Не тратилось время на диагностику, выяснение причин и обвинения. Сотрудник сам осознал и добровольно спланировал систему своих дальнейших действий.

В сравнении с методикой «пять “почему”» «Ключевое слово» имеет и ряд других принципиальных отличий. Прежде всего, следует отметить, что в первой из них вопросы однотипны, шаблонны («почему?») и никак не адаптированы к содержанию и смыслу высказывания сотрудника, а потому более общие и менее конкретные. В такой ситуации трудно говорить об индивидуальном подходе.

Построение умозаключений идет по линии, не ориентированной на конечный итог (запланированное управленцем решение). К тому же этот итог у руководителя и сотрудника может представляться (и, как правило, бывает) совершенно разным. В японской методике, если диалог заходит в тупик и сотрудник не может ответить на вопрос «почему?», то руководитель вынужден сам подсказать ему *свое* видение и решение. И самое главное – метод не гарантирует достижения цели (нахождения решения).

Заключение

При использовании технологии «ключевого слова» движение к результату идет целенаправленно и проходит в рамках индивидуальной логической траектории рассуждения сотрудника, а не руководителя. Своими вопросами менеджер постоянно «нащупывает» и выводит подчиненного в индивидуальную для каждого зону ближайшего развития, и обсуждение проводится именно в ней (то есть обеспечивается развивающий эффект размышлений сотрудника). Опора на ключевые слова собеседника гарантирует отсутствие «тупиков» и «ступоров» в построении им умозаключений. В случае их возникновения «препятствия» довольно быстро нивелируются посредством опоры на следующее ключевое слово опрашиваемого. Каждый сотрудник в процессе размышления двигается по своему индивидуальному маршруту, и тем самым реализуется так широко декларируемый индивидуальный подход.

Следующее преимущество технологии: она действует по принципу «воронки» – сужения проблемы. И это сужение при грамотном применении методики, как показали психологические исследования, в конечном счете гарантирует и обязательно приводит к результату [Каплунович, 2017. С. 11–16; Каплунович, 2018. С. 47–54]. Причем нужный руководителю итоговый вывод формулируется самим сотрудником, а потому становится для подчиненного «родным» и убедительным.

Наконец, работа с технологией «ключевого слова» непроизвольно ставит обоих участников диалога в позицию «взрослых». Ведется конструктивное и содержательное обсуждение проблемы (позиция «взрослого») без взаимных претензий, оценок, обвинений (позиция «родителя») и ненужного кокетства, присущего позиции «дитя». Психологические исследования и научное обоснование, многолетняя апробация технологии «ключевого слова» на практике, в работе руководителей и специалистов по персоналу, свидетельствуют об эффективности этого подхода и его преимуществах.

9 См. приведенное выше положение И. Канта.

Литература

Бергер У. Красивый вопрос. Как неодинарные вопросы приводят к гениальным идеям. Мн.: Попурри, 2014.

Берн Э. Игры, в которые играют люди. Люди, которые играют в игры. М.: Эксмо, 2020.

Выготский Л.С. Мышление и речь. М.: АСТ, 2021.

Грибоедов А.С. Горе от ума. М.: Эксмо, 2020.

Исикава К. Японские методы управления качеством. М.: Экономика, 1988.

Каплунович И.Я. Реализация адаптивного обучения посредством каузально-генетического подхода**.** *Международный журнал экспериментального образования*. 2017. № 12. С. 11–16.

Каплунович И.Я., Каплунович С.М. Педагогические приемы учета индивидуальных особенностей мышления учащихся при фронтальном обучении. *Педагогика*. 2018. № 12. С. 47–54.

Нерсесянц В.С. Сократ. М.: Норма, 2018.

Садовничий В.А. Лев Семенович Выготский // О людях Московского университета. 3-е изд., дополненное. М.: Издательство Московского университета, 2019. С. 134–140.

Собчак А.А. Хождение во власть. Рассказ о рождении парламента. М.: Изд-во «Новости»**,** 1991**.**

Суриков И.Е. Сократ. М.: Академический Проект, 2017.

Becker Gary S. Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education: Third Edition. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1993.

Berne E. Games People Play – The basic Hand Book of Transactional Analysis. N.-Y.: Ballantine Books, 1996.

Blaz Kos. The 5 Whys technique – dig deep to find the root cause of any problem. https://www.spica.com/blog/5-whys

Drucker P.F. Managing Oneself. Harvard: Business Revier, 2005.

Gregersen H. Questions are the answer. A Breakthrough Approach to Your Most Vexing Problems at Work and in Life. N.-Y.: ASOS, 2018.

Kant I. Critique of Pure. Reason Penguin Books Ltd., 2007.

Kaplunovich S.M., Kaplunovich I.J. Theoretical Basis for Adaptive Education in the Zone of Nearest Development. *European Journal of Natural History*. 2016. № 4. P. 103–107.

Levitt S.D., List J.A. Was there Really a Hawthorne Effect at the Hawthorne Plant? An Analysis of the Original Illumination Experiments. *American Economic Journal*: *Applied Economics*. 2011. Vol. 3. No. 1. P. 224–238.

Serrat O. The Five Whys Technique // Knowledge Solutions: Tools, Methods, and Approaches to Drive Organizational Performance. N.-Y.: Springer Open, 2017. P. 307–310.

Shultz T. Investing in People: The Economics of Population Quality. University of California Press, Berkeley and Angeles, California, 1981.

Stewart I., Joines V. TA Today: A New Introduction to Transactional Analysis. N.-Y.: University of Columbia, 1987.

Teaming: How Organizations Learn, Innovate, and Compete in the Knowledge Economy / by Edgar H. Schein and Amy C. Edmondson. N.-Y.: Wiley & Sons, Incorporated, John, 2012.

Trahair R.C. S.E. Mayo: the humanist temper. New Brunswick, 2005.

References

Becker Gary S. Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education: Third Edition. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1993.

Berger U. Krasivy`j vopros. Kak neodinarny`e voprosy` privodyat k genial`ny`m ideyam. – Mn.: Popurri, 2014. In Russian.

Bern E. Igry, v kotorye igrayut lyudi. Lyudi, kotorye igrayut v igry. M.: «Eksmo», 2020. In Russian.

Berne E. Games People Play – The basic Hand Book of Transactional Analysis. N-Y: Ballantine Books 1996.

Blaz Kos. The 5 Whys technique – dig deep to find the root cause of any problem. // https://www.spica.com/blog/5-whys

Drucker P.F. Managing Oneself. – Harvard: Business Revier, 2005 – pp. 100 – 109.

Gregersen Hal. Questions are the answer. A Breakthrough Approach to Your Most Vexing Problems at Work and in Life N-Y.: ASOS. – 2018.

Griboedov A.S. Gore ot uma. M.: Eksmo, 2020. In Russian.

Isikava K. Yaponskie metody upravleniya kachestvom. M.: Ekonomika, 1988. In Russian.

Kant Immanuel. Critique of Pure: Reason Penguin Books Ltd., 2007.

Kaplunovich S.M., Kaplunovich I.J. Theoretical Basis for Adaptive Education in the Zone of Nearest Development. *European Journal of Natural History*, 2016. № 4. pp. 103–107

Kaplunovich I.YA. Realizaciya adaptivnogo obucheniya posredstvom kauzal'no-geneticheskogo podhoda. *Mezhdunarodnyj zhurnal eksperimental'nogo obrazovaniya*, 2017, № 12. P. 11–16. In Russian.

Kaplunovich I.YA., Kaplunovich S.M. Pedagogicheskie priemy ucheta individual'nyh osobennostej myshleniya uchashchihsya pri frontal'nom obuchenii. *Pedagogika*, № 12, 2018. P. 47–54. In Russian.

Levitt, S.D. and List, J.A. Was there Really a Hawthorne Effect at the Hawthorne Plant? An Analysis of the Original Illumination Experiments. *American Economic Journal*: Applied Economics. – Vol. 3 No. 1 January 2011. pp. 224 – 238.

Nersesyanc V.S. «Sokrat». M.: Izdatel'stvo «Norma», 2018. In Russian.

Sadovnichij V.A. Lev Semyonovich Vygotskij. O lyudyah Moskovskogo universiteta. 3-e izd., dopolnennoe. M.: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 2019. P. 134–140. In Russian.

Sobchak A.A. Hozhdenie vo vlast'. Rasskaz o rozhdenii parlamenta& M.: Izd-vo «Novosti», 1991. In Russian.

Surikov, I. E. Sokrat. M.: «Akademicheskij Proekt», 2017. In Russian.

Serrat, Olivier. The Five Whys Technique. Knowledge Solutions: Tools, Methods, and Approaches to Drive Organizational Performance. N-Y: Springer Open, 2017. pp. 307–310.

Shultz T. Investing in People: The Economics of Population Quality». University of California Press, Berkeley and Angeles, California, 1981.

Stewart I, Joines V. TA Today: A New Introduction to Transactional Analysis. N-Y: University of Columbia, 1987.

Teaming: How Organizations Learn, Innovate, and Compete in the Knowledge Economy / by Edgar H. Schein and Amy C. Edmondson. N-Y: Wiley & Sons, Incorporated, John, 2012.

Trahair R.C. S.E. Mayo: the humanist temper. New Brunswick, 2005.

Vygotskij L.S. Myshlenie i rech'. M.: Ast, 2021. In Russian.

ЧТО ЧИТАТЬ

Клюева Н.В., Башкин М.В., Карпов А.В. Технологии управления развитием персонала. Учебник.

«Технологии управления развитием персонала» – это первый в России учебник для специалистов по управлению персоналом, в котором обобщены современные отечественные и зарубежные концепции, технологии и комплекс методов, позволяющих повысить эффективность и конкурентоспособность организации и ее сотрудников. Авторский коллектив, опираясь на фундаментальные научные исследования в сфере организационной психологии и менеджмента, а также на опыт работы с организациями, представил взгляд на управление развитием персонала как систему управляемых воздействий в сфере подготовки и развития кадров. Учебник позволяет специалисту по управлению персоналом узнать концептуальные положения и освоить технологии, обеспечивающие оценку компетентности сотрудников, профессиональное обучение, переподготовку и повышение квалификации кадров, адаптацию и планирование карьеры персонала в организации, работу с кадровым резервом; овладеть умениями и навыками сопровождения инновационных процессов в организации и формирования ее имиджа. Книга может быть полезна менеджерам, специалистам по управлению персоналом и кадровых служб организаций, бизнес-психологам, психологам-консультантам и организационным психологам.

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-99-118

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Латвийская Республика

ИРИНА СЕННИКОВА, **магистр английской филологии, магистр управления, доктор управления, декан факультета бизнеса и экономики**
Высшая школа бизнеса, искусств и технологий RISEBA (ул. Межа 3, Рига, LV-1048, Латвия). E-mail: irina.sennikova@riseba.lv
ЭЛИНА ДУБИНСКА, **магистр международного бизнеса, докторант, научный сотрудник, заведующая ректоратом**
Высшая школа бизнеса, искусств и технологий RISEBA (ул. Межа 3, Рига, LV-1048, Латвия). E-mail: elina.dubinska@riseba.lv

Аннотация: Статья посвящена вопросам государственного строительства Латвийской Республики после обретения независимости. Авторы отмечают, что страна во многом унаследовала особенности нормативного правового регулирования Латвии периода независимости с 1918 года и до момента вхождения ее в состав СССР. Сегодня, будучи членом Европейского союза, Латвия ориентирована в вопросах государственного строительства на европейские стандарты.

Проходящие в стране административные реформы направлены на соблюдение прав и свобод граждан, на достижение открытости и устойчивого развития, на внедрение цифровых технологий в государственное и муниципальное управление. При этом отмечается, что пока вовлеченность граждан в процессы государственного и муниципального управления нельзя назвать высокой, а уровень доверия значителен только в отношении муниципальных органов власти. Анализ и оптимизация процессов, а также устранение дублирующих действий, снижение административного бремени стали важной частью работы государственной администрации. Качество и доступность государственных услуг для населения постоянно улучшается в соответствии с планом реформирования государственного управления.
Ключевые слова: Латвийская Республика, президент, кабинет министров, Конституция Латвийской Республики, государственное и муниципальное управление

Статья поступила в редакцию 27 октября 2020 года.

Сенникова И., Дубинска Э. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Латвийская Республика. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 99–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF LATVIA

IRINA SENNIKOVA, **Master of Arts in English Philology, MBA and MSc in Management, Ph.D. in Management, Dean of the Faculty of Business and Economics**
RISEBA University of Applied Sciences (3, Mezha Street, LV-1048, Riga, Republic of Latvia). E-mail: irina.sennikova@riseba.lv
ELINA DUBINSKA, **Master of International Business, Doctoral Student, Researcher, Head of the Rector's Office**
RISEBA University of Applied Sciences (3, Mezha Street, LV-1048, Riga, Republic of Latvia). E-mail: elina.dubinska@riseba.lv

Abstract: The article studies the issues of state formation of the Republic of Latvia after gaining independence. The authors note that Latvia has retained the features of the normative legal regulation of the period of its independence as it was in 1918 and until the country became a part of the USSR. Today, as a member of the European Union, Latvia is oriented towards modern European standards of state-building.

The ongoing administrative reforms are aimed at observing the rights and freedoms of citizens, achieving openness and sustainable development, and introducing digital technologies into state and municipal administration. The authors also note the low involvement of citizens in the processes of state and municipal administration, while municipal authorities maintain a fairly high level of trust among citizens. Analysis and optimization of processes, elimination of duplication of actions among state institutions, as well as reduction of the administrative burden have become an important part of the work of public administration. Also, according to the plan for reforming public administration, the quality and availability of public services for the population are constantly improving.
Keywords: The Republic of Latvia, president, cabinet of ministers, Constitution of the Republic of Latvia, state and municipal administration

The article was received on October 27, 2020.

Sennikova I., Dubinska E. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Latvia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 99–118.

Общая характеристика страны

Латвийская Республика расположена в Северной Европе и является одним из трех балтийских государств, расположенных на восточном берегу Балтийского моря. Латвия граничит с Эстонией на севере, Литвой — на юге, Россией — на востоке и Беларусью — на юго-востоке. Кроме того, Латвия имеет морскую границу со Швецией на западе[1].

Площадь Латвии составляет 64 589 км^2. Преимущественно это равнинный ландшафт, состоящий из пляжей, рек, болот и лесов. В Латвии четыре основных региона: Западная Латвия (Курземе), Восточная Латвия (Латгалия), Северная Латвия (Видземе) и Южная Латвия (Земгале). В стране умеренный сезонный климат. Балтийское море смягчает климат, хотя в стране есть четыре различных сезона и бывают снежные зимы. Латвия — одна из самых зеленых стран Европы. Половина ее территории покрыта лесами, что делает ее четвертой страной в Европе по количеству лесов, где на каждого жителя приходится 1,4 га леса. Длина морской береговой линии составляет 498 км, а общая длина рек Латвии — 38 400 км. Латвия занимает четвертое место в Европейском союзе по запасам пресной воды. Среди интересных фактов о природе Латвии можно отметить, что в городе Кулдига находится самый широкий природный водопад в Европе Вентас-Румба, его ширина — 249 м. В Латвии есть уникальные девонские образования красного песчаника, которые являются единственными образованиями, обнаруженными вдоль Балтийского моря. В Латвии также находится самый северный виноградник под открытым небом, который зарегистрирован в Книге рекордов Гиннесса[2].

По данным на 2020 год, население Латвии составляет 1,88 млн человек. Столица и крупнейший город Латвии — Рига, которая в 2014 году была культурной столицей Европы. Второй по величине город — Даугавпилс, который является родиной выдающегося американского художника Марка Ротко (1903–1970). Другие известные крупные города Латвии — Лиепая, Елгава и Юрмала. Латвия — многонациональное государство, здесь проживают 62,2 % латышей, 25,2 % русских, 3,2 % белорусов, 2,2 % украинцев, 2,1 % поляков, 1,2 % литовцев и 3,8 % других, в том числе неопределенных национальностей[3]. Официальный язык в Латвии — латышский, который принадлежит к индоевропейской группе языков. Латышский и литовский — единственные сохранившиеся балтийские языки. Латышский является родным языком для 62 % населения. Примерно для 36 % населения основным языком общения является русский. Английский язык также достаточно широко распространен, особенно в бизнесе и туризме[4].

Латвия — демократическое суверенное государство, парламентская республика, которая в 2018 году отметила свое столетие. Как независимое государство оно впервые было создано 18 ноября 1918 года, когда Латвия отделилась от Российской империи и провозгласила независимость после Первой мировой войны. До 1991 года Латвия входила в состав Советского Союза как Латвийская ССР. 4 мая 1990 года в результате «песенной революции» была подписана Декларация о восстановлении независимости Латвийской Республики, которая фактически была провозглашена 21 августа 1991 года.

Несмотря на иностранное правление с XIII по XX век, латышский народ на протяжении поколений

1 https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lg.html

2 https://www.nationsonline.org/oneworld/latvia.htm

3 http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1299949713&Country=Latvia&topic=Summary&subtopic=Basic+data

4 https://www.liaa.gov.lv/en/invest-latvia/latvia-facts

через язык и музыкальные традиции сохранял свою идентичность. В настоящее время усилиями министерства культуры латышское культурное наследие собрано в Культурный канон Латвии, который объединяет самые выдающиеся памятники материальной и нематериальной культуры и произведения искусства в следующих областях: народные традиции, архитектура и дизайн, исполнительское искусство, изобразительное искусство, литература, музыка, кино. Канон содержит как старые, так и новые культурные ценности, такие как Праздник песни или песни Раймонда Паулса.

Латвия — страна с развитой экономикой и высоким уровнем доходов, занимает 39-е место в Индексе человеческого развития. Она показывает хорошие результаты при измерении гражданских свобод, свободы прессы, свободы Интернета, демократического управления, уровня жизни и миролюбия. Латвия является членом Европейского союза, еврозоны, НАТО, Совета Европы, Организации Объединенных Наций, Совета государств Балтийского моря, МВФ, NB8, NIB, ОЭСР, ОБСЕ и ВТО. Как полноправный член еврозоны Латвия начала использовать евро в качестве валюты 1 января 2014 года, заменив латвийский лат.

Площадь Латвии — 64,589 км^2, население страны — 1 881 232 человек (2020). Исследование труда ОЭСР (OECD Labour survey 2016) обнаружило шокирующий факт: за последние 25 лет население Латвии сократилось на 25 %[5]. При этом численность населения продолжает снижаться и имеет негативную тенденцию прироста в размере 0,8 %, представляя собой серьезную угрозу для дальнейшего развития (**рисунок 1**).

Согласно последним данным Центрального статистического управления Латвии (ЦСУ), на начало 2020 года население Латвии составляло 1 млн 908 тыс. человек, что на 12,3 тыс. человек меньше, чем год назад. В 2019 году в результате международной долгосрочной миграции население страны сократилось на 3,4 тыс. человек, что является самым низким показателем с 1989 года, тогда как отрицательный естественный прирост привел к сокращению на 8,9 тыс. человек. Согласно информации Центрального статистического управления Латвии, с 2008 по 2016 год количество эмигрантов превышало количество иммигрантов, в то время как по мере сокращения эмиграции отрицательный естественный прирост, зарегистрированный за последние три года, превышал отрицательную разницу в миграционных потоках. За последние три года общая численность населения страны сокращалась медленнее — спад, зарегистрированный в прошлом году, составил 0,64 % (по сравнению с 0,74 % в 2018 году и 0,81 % в 2017 году)[6].

Природный и ресурсный потенциал. Латвия не имеет множества ценных природно-ископаемых ресурсов. Лес является одним из главных природных достояний. Тем не менее большие залежи таких материалов, как известняк, который используется для производства цемента, гипс, высококачественная глина, доломит, торф, строительные материалы, включая гравий и песок, удовлетворяют местные потребности. Рыба Балтийского моря — еще один потенциальный экспортный ресурс. Янтарь — куски окаменелой сосновой смолы возрастом миллион лет — часто встречается на пляжах Балтийского моря и пользуется большим спросом в ювелирной отрасли.

Экономическое положение Латвийской Республики. ВВП в Латвии (**рисунок 2**) составлял в среднем 16,98 млрд долл. США с 1987 до 2019 года, достигнув максимума в 35,66 млрд в 2008 году, рекордно низкий уровень в 4,50 млрд долл. США был отмечен в 1993 году. Согласно официаль-

Рисунок 1. Динамика численности населения, 1990–2020*

Figure 1. Population dynamics, 1990–2020

* https://data1.csb.gov.lv/pxweb/en/iedz/iedz__iedzskaits__ikgad/ISG010.px/

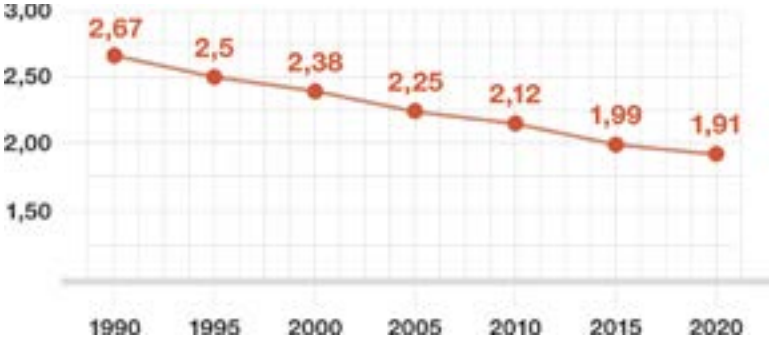
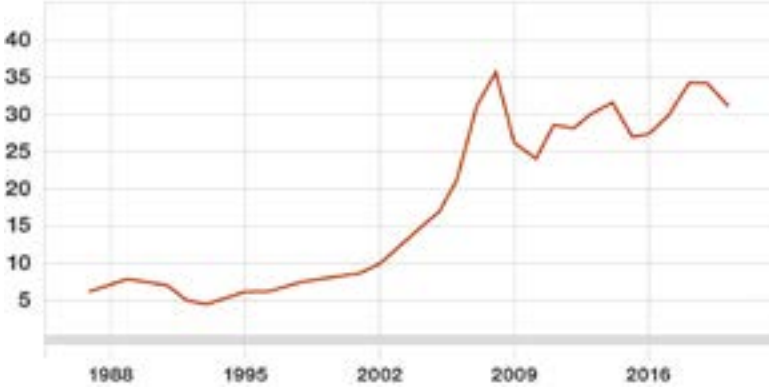


Рисунок 2. Валовой внутренний продукт (ВВП) в Латвии

Figure 2. Gross Domestic Product (GDP) in Latvia



5 https://data.oecd.org/latvia.htm - profile-development

6 https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/population/number-and-change/search-in-theme/2694-number-population-latvia-2019

ным данным Всемирного банка, валовой внутренний продукт в Латвии в 2019 году составил 34,12 млрд долл. США. ВВП Латвии составляет 0,03 % мировой экономики[7].

Импорт и экспорт в Латвии (**рисунок 3**) значительно выросли за 10 лет, достигнув 12 965,6 млн долл. США по экспорту и 15 913,6 млн долл. США по импорту[8].

В 2019 году дерево и изделия из древесины, а также оборудование и механические устройства, электрооборудование являлись наиболее значимыми группами в экспорте латвийских товаров и составляли 17,3 и 16,5 % соответственно от общего латвийского экспорта. За ними следовал экспорт приготовленных пищевых продуктов, цветных металлов и химических продуктов (**рисунок 4**)[9].

Самыми важными товарами среди латвийского импорта были машины и механические устройства, составляющие 20,1 % от общего объема импорта; транспортные средства — 12,9 % и химическая продукция — 9,9 % (**рисунок 5**)[10].

Рисунок 3. Товарооборот Латвии, 2009–2019 годы

Figure 3. Latvia trade turnover, 2009–2019

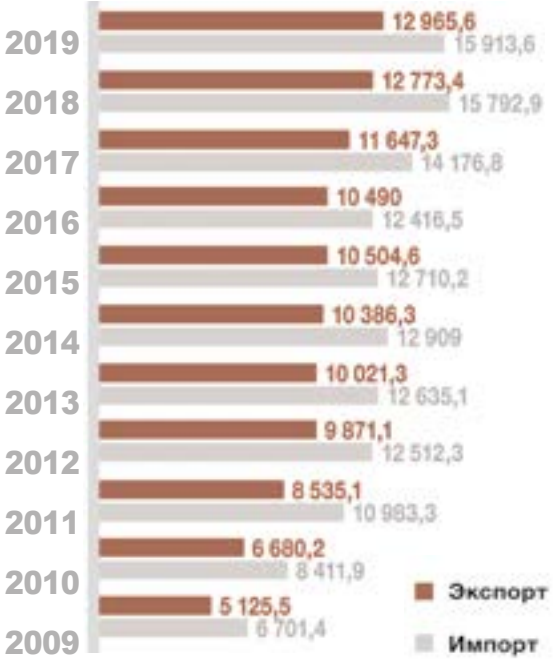


Рисунок 4. Структура экспорта (февраль 2019 года)

Figure 4. Export structure (February 2019)

Рисунок 5. Структура импорта (февраль 2019 года)

Figure 5. Import structure (February 2019)

Политическая система Латвийской Республики. Согласно Конституции (Сатверсме), Латвия является парламентской республикой, в которой суверенная власть принадлежит народу. Народ представлен однопалатным парламентом (Сеймом), состоящим из 100 членов, избираемых на всеобщих, равных, прямых, тайных и пропорциональных выборах на четырехлетний период. Для политических партий существует пятипроцентный барьер прохождения в Сейм (для участия в распределении мандатов списку необходимо набрать 5 % от участвовавших в выборах по стране в целом).

7 https://tradingeconomics.com/latvia/gdp

8 https://data.csb.gov.lv/pxweb/en/atirdz/atirdz__atirdz__isterm/AT020c.px/

9 https://www.liaa.gov.lv/en/foreign-trade-statistics

10 https://www.liaa.gov.lv/en/foreign-trade-statistics

Главой государства является Президент, избираемый простым большинством Сейма закрытым голосованием на четыре года.

Исполнительную власть осуществляет правительство Латвии — Кабинет министров. Кабинет формируется лицом, которое выбирает президент государства и утверждается Сеймом. Главой правительства является премьер-министр.

Судьи утверждаются в должности Сеймом. Существует Конституционный суд из семи судей, назначаемых на 10 лет. Судьи остальных судов по прохождении испытательного срока утверждаются в должности до достижения 65 лет. Существует три уровня судов общей юрисдикции (по гражданским и уголовным делам) — районные (городские), окружные и Верховный суд, а также с 2004 года — Административный районный суд (первой инстанции) и Административный окружной суд (апелляционный). Кассационные жалобы по административным делам рассматривает Верховный суд.

Позиция Латвии в международных рейтингах

Индекс глобальной конкурентоспособности Латвии (GCI RAN). Латвия занимает 41-е место из 140 стран, включенных в рейтинг глобальной конкурентоспособности за 2019 год, опубликованный Всемирным экономическим форумом (**рисунок 6**). Она уступает в конкурентоспособности своим балтийским соседям — Литве и Эстонии, которые занимают 31-ю и 39-ю позиции соответственно[11].

Индекс Doing Business. Согласно последним ежегодным рейтингам Всемирного банка, Латвия занимает 19-е место среди 190 экономик по легкости ведения бизнеса (**рисунок 7**). По сравнению с 2018 годом рейтинг Латвии не изменился[12].

Динамика индексов компонентов ИЧР в Латвии за 1990—2018 годы. Значение ИЧР Латвии на 2018 год составляло 0,854, благодаря чему Латвия попала в категорию стран с очень высоким уровнем человеческого развития, расположившись на 39-й позиции из 189 стран и территорий (**рисунок 8**). В период с 1990 по 2018 год значение ИЧР Латвии увеличилось с 0,698 до 0,854, что составляет 22,3 %. В период с 1990 по 2018 год ожидаемая продолжительность жизни в Латвии при рождении увеличилась на 6,1 года, средняя продолжительность обучения увеличилась на 5,3 года, а ожидаемая продолжительность обучения увеличилась на 3,3 года. В период с 1990 по 2018 год ВНП на душу населения в Латвии увеличился примерно на 86,8 %[13].

11 https://tradingeconomics.com/latvia/competitiveness-rank

12 https://tradingeconomics.com/latvia/ease-of-doing-business

13 http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/LVA.pdf

Рисунок 6. Индекс глобальной конкурентоспособности (GCI RANK, 2010–2019)

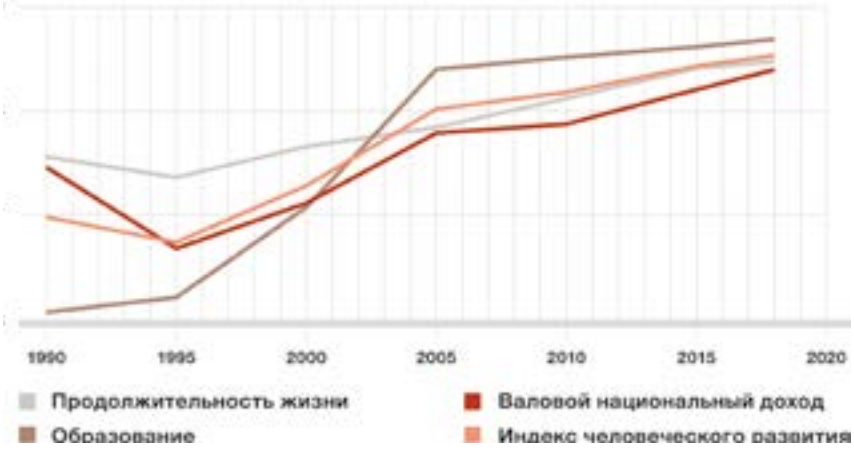
Figure 6. Global Competitiveness Index (GCI RANK, 2010–2019)

Рисунок 7. Индекс DOING BUSINESS (2010–2019)

Figure 7. DOING BUSINESS Index (2010–2019)

Рисунок 8. Индекс человеческого развития (1990–2018)

Figure 8. Human Development Index (1990–2018)



Динамика показателей WGI. Все показатели WGI имеют схожую тенденцию, за исключением индекса политической стабильности и отсутствия насилия / терроризма, который, как показано на графике, достиг очень низкого значения в 1998 и 2008 годах (**рисунок 9**)[14].

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Развитие Латвии, страны с небольшой открытой экономикой и ограниченными природными ресурсами, во многом зависит от внешней среды и глобальных тенденций. В среднесрочной перспективе экономические преимущества Латвии основаны на достигнутой макроэкономической стабильности, в результате которой повысились кредитные рейтинги страны, а также на эффективности запланированных программ помощи структурных фондов ЕС и улучшении бизнес-среды.

Восстановившись после экономического кризиса, экономический рост Латвии с 2011 по 2018 год превысил средний показатель по ЕС и увеличивался в этот период в среднем на 3,5 % в год. В 2019 году рост замедлился до 2,5 %, и уже сейчас очевидно, что влияние COVID-19 окажет на него значительное негативное влияние. Вспышка коронавируса приостановила всю нормальную политическую и экономическую деятельность, привела к принятию существенных мер социального дистанцирования и введению чрезвычайного положения. Министерство экономики прогнозирует, что, как следствие, экономический рост будет существенно ограничен, а производство в 2020 году резко сократится — до минус 10 %[15].

Но, несмотря на внешние экономические и политические вызовы, Латвия продолжает свое развитие, в основе которого лежит стратегия устойчивого развития до 2030 года, известная как LATVIA-2030. Она была разработана в 2010 году как ответ на глобальные вызовы с целью обеспечения устойчивого развития страны. Стратегия определила семь стратегических приоритетов: развитие культурного пространства, инвестиции в человеческий капитал, смену парадигмы в образовании, инновационную и экоэффективную экономику, природу как капитал будущего, перспективу пространственного развития, инновационное управление и участие общества в управлении государством[16].

В рамках реализации стратегии в стране продолжается процесс реформ, основными из которых являются реформа здравоохранения, территориально-административная реформа и реформа образования, успех которых, как предполагается, окажет значительное влияние на дальнейшее развитие страны.

Система органов государственной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

Правительство Латвии. В соответствии с Конституцией Латвийской Республики Латвия является

Рисунок 9. Рейтинг WorldWide Governance Indicators (WGI)
Figure 9. WorldWide Governance Indicators (WGI) Ranking

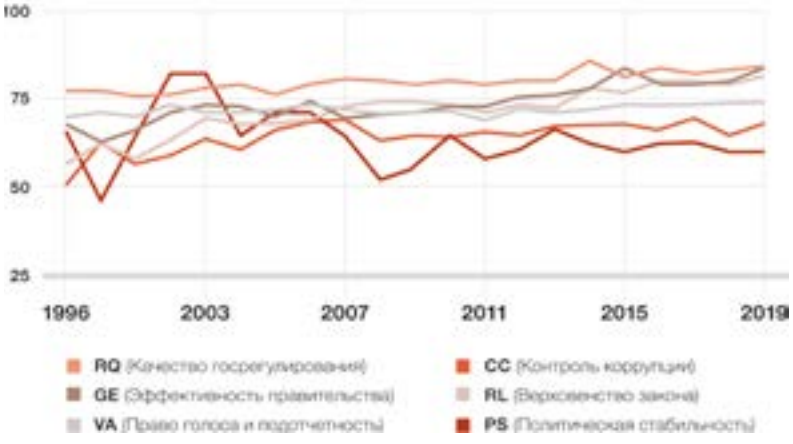


Рисунок 10. Структура правительства Латвии
Figure 10. Latvia government structure

14 https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators#
15 https://www.em.gov.lv/en/economic_development/ekonomiska_situacija/review_on_the_economic_development_of_latvia/
16 https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/LIAS_2030_en_1.pdf

парламентской республикой, где суверенная власть принадлежит народу. Народ представлен однопалатным парламентом — Сеймом, 100 членов которого избираются на всеобщих выборах на четырехлетний период. Сейм избирает Президиум, состоящий из председателя, двух заместителей и секретарей. Президиум затем непрерывно функционирует в течение мандата Сейма. Сейм простым большинством закрытым голосованием избирает президента сроком на четыре года. Президент является главой государства и представляет Латвию на международном уровне, назначает дипломатических представителей Латвии и принимает иностранных представителей.

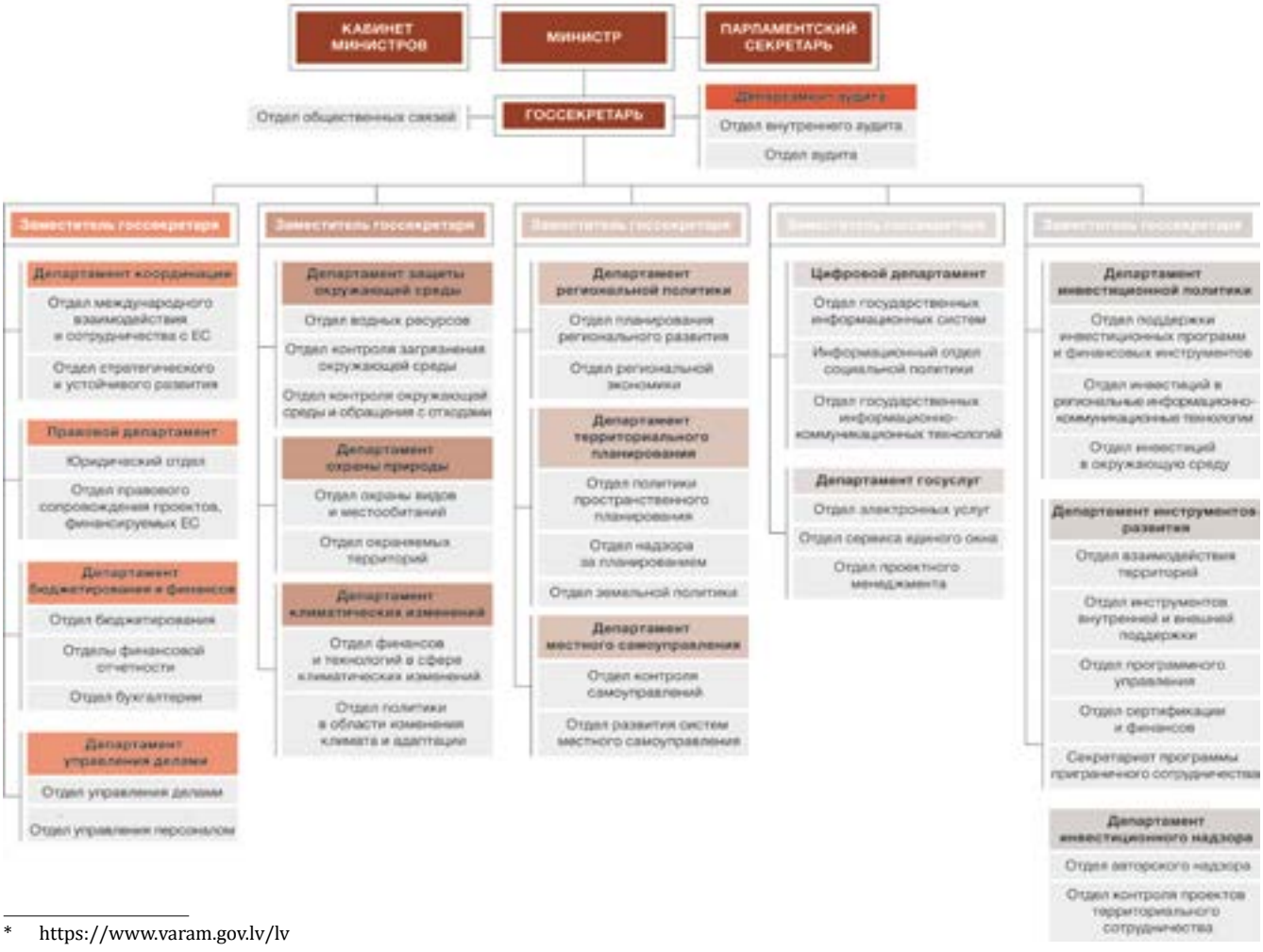
Исполнительная власть принадлежит правительству — Кабинету министров. Его формирует лицо, которое выбирает президент государства, и утверждает Сейм. Главой правительства является Президент министров. Как показано на **рисунке 10**, в Латвии тринадцать министерств. Министерство охраны окружающей среды и регионального развития контролирует все местные органы власти.

Министерство охраны окружающей среды и регионального развития отвечает за реализацию политики в трех областях: охрана окружающей среды, региональное развитие, а также информационно-коммуникационные технологии. В области регионального развития министерство реализует и оценивает региональную политику на государственном уровне, предоставляет методические рекомендации и контролирует процесс планирования территориального развития, а также обеспечивает развитие органов местного самоуправления и ведет надзор за ними. Общей целью является обеспечение хорошо сбалансированного и устойчивого развития страны (см. структуры министерства на **рисунке 11**).

Как говорится в Законе о местных органах власти, «местное самоуправление — это местная администрация, которая через органы представителей, избранных гражданами — городской или муниципальный совет, и созданные ими органы власти и учреждения, обеспечивает выполнение функций, предусмотренных законом, а также выполнение задач, поставленных Кабинетом министров в установленном законом

Рисунок 11. Структура Министерства охраны окружающей среды и регионального развития*

Figure 11. The structure of the Ministry of environmental protection and regional development



* https://www.varam.gov.lv/lv

порядке, и добровольные инициативы самоуправлений с соблюдением интересов государства и жителей соответствующей административной территории». После административно-территориальной реформы в Латвии в 2009 году страна была разделена на 110 муниципалитетов и девять городов, где все 110 самоуправлений имеют одинаковые полномочия, за исключением столицы Риги, которая выполняет ряд дополнительных функций. Региональные правительства, в свою очередь, добровольно организуются органами сотрудничества местных органов власти, что юридически закреплено в законодательстве[17].

Государственное управление. В системе государственного управления первоначальным (основным) публичным лицом является Латвийская Республика, или государство. Латвийская Республика действует через свои органы (граждане, Сейм, Кабинет министров, Президент, Государственный контроль, Конституционный суд и суды) и учреждения. Органом, представляющим Латвийскую Республику, является Кабинет министров. Кабинет министров состоит из премьер-министра и приглашенных им министров. Задачи государственного управления Латвийской Республики реализуются через учреждения прямого управления. Сейм непосредственно может создавать административные учреждения на основании закона, например, Закона о Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (принят 18 апреля 2002 года), Закона о Государственной инспекции труда (принят 19 июня 2008 года). На основании Закона об устройстве государственного управления создан Кабинет министров. Органами непосредственного управления являются министерства, Государственная канцелярия, Служба государственных доходов, Государственная полиция, Государственная пожарно-спасательная служба, Совет по конкуренции и т. д. На начало 2017 года в Латвии насчитывалось более 150 учреждений прямого управления. Учреждения Латвийской Республики и учреждения прямого управления не имеют статуса юридического лица, и по закону Латвийская Республика несет ответственность за осуществляемую ими деятельность. Латвийская Республика имеет собственные финансовые ресурсы (государственный бюджет) и другое имущество (движимое и недвижимое имущество и т. д.). Для более эффективного выполнения определенных задач государственного управления Латвийская Республика может учреждать производных публичных лиц. Наиболее типичными производными государственными образованиями являются самоуправления, государственные высшие учебные заведения, Банк Латвии, Комиссия по коммунальным услугам, Латвийская академия наук, Латвийская коллегия адвокатов и т. д. Производные государственные предприятия действуют через промежуточные учреждения и органы (например, муниципальные школы, факультеты университетов и т. д.). Они имеют право учреждать производное государственное образование (например, в местном самоуправлении — совет). Производное государственное предприятие является юридическим лицом, поэтому оно может иметь собственный бюджет и активы. Производное публичное лицо отвечает за деятельность промежуточного. Если производное публичное предприятие не в состоянии покрыть свои финансовые обязательства, Латвийская Республика несет солидарную ответственность по своим обязательствам. Учреждения государственного управления находятся в институциональном подчинении — любое учреждение более низкого уровня подчиняется соответствующему учреждению более высокого уровня. Кабинет министров подчиняется производным публичным лицам в установленном законом объеме. В случаях, предусмотренных законом, публичные лица имеют право создавать общества капитала и приобретать в них участие, однако публичные общества капитала не относятся к институциональной системе государственного управления и являются отдельными юридическими лицами.

Профессиональные организации. Закон о государственной службе предусматривал, что интересы государства в переговорах с государственными служащими и созданными ими ассоциациями и профсоюзами представляет Совет государственной гражданской службы. В свою очередь, Закон о государственной гражданской службе больше не предусматривает такого условия, и сотрудники государственной администрации могут вступать как в профессиональные организации, так и в профсоюзы.

Профсоюз латвийских государственных учреждений, самоуправлений, предприятий и финансовых служащих объединяет служащих государственных и муниципальных учреждений, финансовых учреждений и предприятий и продолжает деятельность Латвийского профсоюза государственных служащих, основанного в 1920 году. Профсоюзы латвийских государственных учреждений, самоуправлений, предприятий и профсоюзов финансовых работников также расположены в министерствах и подведомственных учреждениях. С 1 января 2006 года сотрудникам полиции разрешено объединяться в профсоюзы, и в этом же году создан Объединенный полицейский союз полицейских. Данные, собранные Советом ЕС в 2018 году, показывают, что только около 12 % работников государственного управления Латвии объединены в профсоюзы[18].

17 https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/committee-regions_fi

18 https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Latvia/Trade-Unions#:K:text=The%20LBAS%2C%20which%20had%2091%2C496,union%20density%20figure%20of%2011.8%25

Внутренние аудиторы учреждений государственного управления объединяются в профессиональное объединение «Институт внутренних аудиторов», менеджеры по персоналу могут объединиться, например, в Латвийскую ассоциацию управления персоналом.

Общественная информация, периодические издания. В 1998 году Кабинет министров своим распоряжением наложил на учреждения государственного управления обязанность готовить годовые публичные отчеты, чтобы информировать общественность о целях учреждения, расходуемом бюджете и общих результатах деятельности. Первоначально годовые отчеты готовились в печатной форме, постепенно наметился переход к электронным отчетам, доступным на веб-сайтах учреждений. Информационный бюллетень «Новая администрация» (1999–2003 годы) Управления государственной гражданской службы содержал информацию о текущих событиях в государственной администрации и государственной службе. Анализ проблем, связанных с функционированием государственного управления, доступен в издании «Слово юриста», выходящем с 1995 года[19].

База данных документов планирования политики POLSIS[20] была создана в 2002 году, чтобы собрать все документы планирования политики в одном месте.

В базе данных учреждений прямого государственного управления в одном общедоступном месте хранится информация об учреждениях прямого государственного управления, то есть об учреждениях прямого управления, находящихся под надзором и подчинением[21].

База данных исследований и публикаций[22] содержит исследования, заказанные государственными учреждениями. Все проекты правовых актов можно проследить, начиная с момента их внесения на собрании госсекретарей до рассмотрения Кабинетом министров[23].

Министерства. Министерство — это сфера компетенции исполнительной власти, в которой член Кабинета министров осуществляет управление и несет политическую ответственность. В узком, институциональном смысле министерство является высшим учреждением соответствующего сектора государственного управления. Министерство организует и координирует исполнение законов и других нормативных актов, а также участвует в разработке отраслевой политики.

Краткая история становления. После основания Латвийского государства в 1918 году было создано десять министерств: министерство снабжения, министерство обороны, министерство иностранных дел, министерство финансов, министерство внутренних дел, министерство транспорта и труда, министерство школ, министерство торговли и промышленности, министерство юстиции и министерство сельского хозяйства. Первоначально это были не институционализированные учреждения, а правительственные ведомства, управляемые соответствующим министром. Постепенно в профильных министерствах сформировались департаменты, в которых появились штатные единицы. В 1925–1934 годах существовало девять министерств: Министерство иностранных дел, Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Министерство образования, Военное министерство, Министерство транспорта, Министерство национального благосостояния, Министерство юстиции и Министерство сельского хозяйства. После восстановления независимости в 1990 году некоторые из министерств, созданных во время советского периода, были упразднены, но большинство министерств продолжало существовать. 7 июля 1993 года Сейм принял Закон «О восстановлении закона «Об устройстве Кабинета министров» от 1 апреля 1925 года», согласно которому Кабинет министров состоит из 12 министров, которым подчиняются соответствующие министерства. Количество министерств с 2008 года определяется количеством министров, указанным в Законе о структуре Кабинета министров, и областью, переданной в их ведение. В настоящее время в Латвии насчитывается 13 министерств: Министерство обороны, Министерство иностранных дел, Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Министерство образования и науки, Министерство культуры, Министерство благосостояния, Министерство транспорта, Министерство юстиции, Министерство здравоохранения, Министерство охраны окружающей среды и регионального развития, Министерство сельского хозяйства. Сферы ответственности министерств определены в регламенте министерства, который утверждается Кабинетом министров[24].

Характеристики деятельности. Работу министерства возглавляет министр, который является высокопоставленным должностным лицом. Согласно Закону о структуре Кабинета министров, министр может назначить парламентского секретаря. Парламентский секретарь в соответствии с компетенцией члена Кабинета министров поддерживает отношения с Сеймом и его комиссиями, представляет соответствующего члена Кабинета министров в законодательном процессе в Сейме, участвует в разработке и рассмотрении законопроектов, а также выполняет другие поручения члена Кабинета министров.

19 https://juristavards.lv/

20 http://polsis.mk.gov.lv/

21 http://tpi.mk.gov.lv/ui/

22 http://petijumi.mk.gov.lv/

23 http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/

24 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

Административным руководителем министерства является государственный секретарь — государственный служащий, который выполняет функции главы администрации учреждения (назначает и освобождает должностных лиц, управляет финансовыми ресурсами, выделенными на деятельность министерства, создает, ликвидирует и реорганизует структурные подразделения министерства и т. д.). Министерство состоит из нескольких структурных единиц (департаментов, отделов).

В ходе реформы государственного управления правительство создало специальные министерские посты и специальные секретариаты, которые административно выполняли специальные задачи и были приравнены к министерствам. Так, в разное время были созданы следующие секретариаты: секретариат министра по особым поручениям государственного управления и реформы местного самоуправления (1999–2002 годы); секретариат министра по особым поручениям по национальной реформе (2000–2003); секретариат министра по особым поручениям в области электронного правительства (2005–2009); секретариат министра по особым поручениям по социальной интеграции (2002–2009); секретариат министра по особым поручениям финансового управления Европейского союза (2006–2008); секретариат министра по особым поручениям по делам детей и семьи (2003–2004 годы).

У министерств есть учреждения, которые находятся в их прямом подчинении. Самое большое количество учреждений находится в подчинении Министерства образования и науки (МОН; в 2020 году — 52 учреждения прямого управления, большинство из которых были музеями и профессионально-техническими учебными заведениями)[25], а наименьшее количество учреждений подчиняется Министерству иностранных дел.

Независимые учреждения — это такие учреждения государственного управления, которые в силу своих особых функций не подчиняются Кабинету министров или любому другому учреждению. В Латвии действуют следующие независимые учреждения: Банк Латвии, Комиссия рынка финансов и капитала, Комиссия по коммунальным предприятиям, Национальный совет по электронным СМИ, Аппарат омбудсмена и Центральная избирательная комиссия.

Банк Латвии — это производное публичное лицо, основной задачей которого является обеспечение стабильности цен. Банк Латвии также является членом Европейской системы центральных банков. Деятельность Банка Латвии регулируется Законом «О Банке Латвии» (принят 19 мая 1992 года), а также Протоколом 4 к Соглашению о функционировании Европейского союза «Об уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка». Органом Банка Латвии является Совет Банка Латвии, председатель и члены которого назначаются Сеймом[26].

Комиссия рынка финансов и капитала является производным публичным лицом, которое регулирует и контролирует деятельность финансового рынка и рынка капитала и его участников. Статус и функции Комиссии рынка финансов и капитала определены Законом о Комиссии рынка финансов и капитала (принят 1 июня 2000 года). Председатель и заместитель председателя Комиссии рынка финансов и капитала назначаются Сеймом, а остальные члены комиссии — председателем совета.

Комиссия по коммунальным услугам — это производная государственная структура, которая регулирует коммунальные услуги в секторах энергетики, электронных коммуникаций, почты, управления муниципальными отходами и водными ресурсами. Статус и функции Комиссии по коммунальным услугам определены Законом «О регулирующих органах в сфере коммунальных услуг» (принят 19 октября 2000 года). Органом комиссии по коммунальным услугам является совет, а его члены назначаются Сеймом.

Национальный совет по электронным СМИ — это производное публичное лицо, которое представляет общественные интересы в области электронных СМИ, а также организует государственные закупки и контролирует их исполнение, продвигает политику программ электронных СМИ в соответствии с национальными интересами Латвии и утверждает Национальную стратегию развития сектора электронных СМИ. Совет также следит за тем, чтобы в деятельности электронных СМИ соблюдалась Конституция Латвийской Республики, Закон об электронных СМИ (принят 12 июля 2010 года) и другие нормативно-правовые акты. Члены Национального совета по электронным СМИ назначаются Сеймом.

Бюро омбудсмена. Аппарат омбудсмена — государственное учреждение, возглавляемое должностным лицом, назначаемым Сеймом,— омбудсменом. Основная задача омбудсмена — способствовать защите прав человека и содействовать осуществлению государственной власти законным, эффективным образом и в соответствии с принципами надлежащего управления. Управление омбудсмена было создано в соответствии с Законом об Уполномоченном по правам человека (принят 6 апреля 2006 года). До этого Государственное бюро по правам человека выполняло функции, аналогичные Управлению омбудсмена[27].

25 https://www.izm.gov.lv/lv/ministrija/struktura/padotibas-iestades

26 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

27 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

Центральная избирательная комиссия — государственное учреждение, основной задачей которого является подготовка и проведение выборов в Сейм, Европейский парламент, городские и уездные советы, а также референдумы. Председатель Центральной избирательной комиссии и семь членов избирательной комиссии избираются Сеймом, а один член из числа судей избирается Верховным судом на пленарном заседании. Центральная избирательная комиссия действует на постоянной основе, но ее члены переизбираются после каждых выборов в Сейм.

Государственная канцелярия — учреждение прямого управления, подчиненное премьер-министру, в задачу которого входит обеспечение работы Кабинета министров (организация заседаний Кабинета министров, обеспечение подготовки документов Кабинета, информирование общественности о работе Кабинета министров, подбор руководителей регулирующего органа).

Государственная канцелярия (канцелярия Временного правительства) была создана в ноябре 1918 года. В августе 1919 года Кабинет министров принял «Временное положение о Государственной канцелярии», но с апреля 1925 года статус Государственной канцелярии регулируется Законом о структуре Кабинета министров. Основной задачей Государственной канцелярии было ведение делопроизводства Кабинета министров и премьер-министра. После обретения независимости Государственная канцелярия была восстановлена в 1993 году с принятием Закона «О восстановлении Закона о Кабинете министров от 1 апреля 1925 года» (принят 15 июля 1993 года).

Статус и функции Государственной канцелярии определены Законом о структуре государственного управления, Законом об устройстве Кабинета министров и Законом о государственной гражданской службе. Государственную канцелярию возглавляет директор, а состоит она из канцелярии премьер-министра, канцелярии заместителя премьер-министра и структурных подразделений, назначаемых директором Государственной канцелярии. Школа государственного управления подчиняется Государственной канцелярии.

Школа государственного управления — это государственное учреждение, находящееся под контролем Государственной канцелярии и реализующее государственную политику в области образования государственных служащих, разрабатывающее учебные планы, учебные модули и курсы для государственных служащих в соответствии с приказом Государственной канцелярии на текущий год, координирующее и обеспечивающее процесс обучения государственных служащих.

Школа государственного управления была основана в 1993 году как учреждение, которое должно обеспечивать повышение квалификации и подготовку к квалификационным экзаменам. Закон «О государственной службе» предусматривал, что Школа также будет принимать квалификационные экзамены для государственных служащих. С принятием Закона о государственной гражданской службе изменились и функции Школы государственного управления, так как изменилась система государственной гражданской службы в Латвии. Статус и функции Школы государственного управления определены в Законе о государственной гражданской службе[28].

Управление государственной гражданской службы в 1993–2008 годах было органом государственного управления, который реализовывал государственную политику в сфере государственной службы. Управление было создано для разработки условий гражданской службы, проверки соответствия кандидатов на должность в государственные служащие и статуса государственного служащего, ведения учета государственных служащих, рассмотрения жалоб и дисциплинарных дел государственных служащих. Первоначально Совет государственной гражданской службы был создан при Кабинете министров в соответствии с Законом «О государственной гражданской службе». В 2008 году Совет государственной гражданской службы был ликвидирован и его функции были переданы Государственной канцелярии, Министерству финансов и другим учреждениям.

Государственный контроль — это независимое коллегиальное высшее контрольное учреждение в Латвийской Республике. При проведении проверок Государственный контроль проверяет, являются ли действия учреждения и должностных лиц с финансовыми ресурсами государственного лица законными, экономическими, полезными и эффективными. Государство дает рекомендации по устранению выявленных недостатков. Проверке Государственного контроля подлежит любое лицо, имеющее финансовые ресурсы или имущество публичного лица, а также лица, осуществляющие государственные или муниципальные закупки. Единственным органом, не подлежащим проверке Государственным контролем, является Сейм.

В целях обеспечения независимости Государственного контроля он имеет право самостоятельно определять проверяемую организацию, время, тип и задачу проверки. Такая установка полностью соответствует взглядам международных организаций (ООН, Всемирный банк) на независимость и беспристрастность аудиторских учреждений.

Государственный контроль был создан одновременно с Временным правительством в 1918 году. В августе 1919 года было издано временное положение о Государственном контроле. Закон «О государственном бюджете» от 26 апреля 1921 года регулировал хозяйственную и административную

28 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

деятельность государственного учреждения. Закон о Государственном контроле от 2 августа 1923 года укрепил статус Государственного контроля как независимого и коллегиального учреждения. Документ предусматривал, что члены Государственного контроля назначаются Кабинетом министров, но утверждаются Сеймом. После восстановления независимости Верховный Совет 17 декабря 1991 года принял Закон «О Государственном контроле Латвийской Республики», но в 1993 году Сейм возобновил действие Закона «О Государственном контроле». 9 мая 2002 года был принят новый закон о Государственном контроле, который действует и сегодня. Согласно Закону о Государственном контроле, области аудита разделены по принципу секторов[29].

Государственный контроль состоит из Государственного аудитора, Совета Государственного контроля, ревизионных отделов Государственного контроля и вспомогательных структурных подразделений, которые обеспечивают его организационную, финансовую и хозяйственную деятельность. Государственный контроль возглавляет Государственный аудитор, который назначается Сеймом на четыре года (как и члены Государственного контроля). И Государственный контролер (аудитор), и члены Совета могут работать не более двух сроков.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

Реформа государственного управления после 1990 года. Реформа государственного управления в Латвии началась после восстановления независимости 4 мая 1990 года с принятия Закона «О составе Совета министров Латвийской Республики» (11 мая 1990 года), Закона «О министерствах Латвийской Республики» (13 ноября 1990 года) и Закона «О Совете Министров Латвийской республики» (18 марта 1992 года). В 1990–1993 годах учреждения, созданные во время советского периода, были упразднены и преобразованы, а также восстановлены многие учреждения, действовавшие в Латвийской Республике до 1940 года.

Кабинет министров принял решение о создании Министерства национальных реформ во время правления Валдиса Биркаваса (3 августа 1993 года — 19 сентября 1994 года). Целью Министерства была разработка политики реформирования государственного управления. Реформа подразумевала разделение политики и администрации, введение государственной службы, децентрализацию и предотвращение коррупции. Количество министерств и ведомств было сокращено. В результате реформы после 2000 года и экономического спада 2008–2009 годов количество людей, занятых в секторе государственного управления, также сократилось.

Согласно временному закону Министерства национальных реформ, Министерство национальных реформ отвечало за преобразования как на центральном, так и на муниципальном уровне. В 1993 году при Министерстве были созданы Совет государственной гражданской службы и Школа государственного управления. В 1995 году Министерство было упразднено, политически считалось, что реформа государственного управления завершена.

В концепции реформы государственного управления 1995 года были определены пять основных направлений: реформа отношений между государством и обществом, функции государственного управления, структура системы государственного управления, инструменты государственного управления и основные принципы государственного управления. Концепция предусматривала, что будут введены семь принципов, необходимых для функционирования государственного управления: верховенство закона, справедливость, открытость, уважение к личности, эффективность, свобода действий, ответственность и рационализм. В концепции указывалось, что инструменты, которые будут использоваться в ходе реформ, — это законодательство, системный анализ, финансовые ресурсы, обучение сотрудников государственного управления и информирование общественности. Внедрение карьерной государственной службы в Латвии было определено в качестве приоритета, поскольку за год до этого, 21 апреля 1994 года, был принят Закон «О государственной гражданской службе».

Гражданская служба. Закон «О государственной службе» регулировал отношения между государственными служащими государственных структур, государственными служащими органов местного самоуправления и кандидатами в государственные служащие, а также определял, что государственный служащий — это лицо, сдавшее квалификационный экзамен и назначенное на определенную государственную должность. Закон также предусматривал создание институциональной основы для внедрения, улучшения и мониторинга государственной службы. В этой системе должны были находиться Совет государственной гражданской службы, Школа государственного управления и государственные учреждения.

Закон предусматривал введение карьерной государственной службы по образцу Германии, где государственная служба принимает законные и рациональные административные решения и относительно независима от политиков. Согласно закону, лицо, работающее в учреждении государственной службы, сначала должно сдать экзамен на должность кандидата государственного служащего, а не менее чем через три года — экзамен государственного служащего. Закон предусматривал 12 квалификационных категорий государственной службы и 15 степеней для госслужащих, а также широкие социальные

29 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

гарантии (например, жилищное пособие, семейное пособие, пособие на знание иностранного языка, компенсация за образование).

Реализация Закона о государственной гражданской службе была неполной, и государственная служба была введена в центральных аппаратах министерств и подведомственных учреждений. В муниципалитетах государственной службы введено не было.

Для решения вопросов, связанных с реализацией Закона о государственной службе (например, низкая заработная плата, дисциплинарный надзор), и для учета рекомендаций иностранных экспертов при подготовке к вступлению в Европейский союз в 2000 году был принят новый закон о государственной службе. Документ определяет правовой статус государственной службы — лояльной, профессиональной, политически нейтральной по отношению к Латвийской Республике и ее Конституции, что обеспечивает законную, стабильную, эффективную и открытую деятельность государственного управления. Согласно Закону о государственной гражданской службе, государственный служащий — это лицо, которое в учреждениях непосредственного государственного управления разрабатывает отраслевую политику или стратегию развития, координирует деятельность отрасли, распределяет или контролирует финансовые ресурсы, разрабатывает нормативные акты или контролирует их соблюдение, готовит или издает административные акты. Закон делит государственную службу на две части: общую и специализированную. Специализированная государственная служба распространяется на должностных лиц, выполняющих функции дипломатической и консульской службы и Службы государственных доходов. Общая государственная служба нанимает сотрудников учреждений прямого управления (министерств и их подведомственных учреждений), которые выполняют функции, указанные в Законе о государственной гражданской службе. Открытый конкурс можно объявить на любую должность государственного служащего.

В 1999 году Латвия получила приглашение начать переговоры о вступлении в ЕС. Чтобы соответствовать Копенгагенским критериям присоединения к административной правоспособности, было принято несколько законов: Закон о государственной службе (7 сентября 2000 года), Закон о государственных агентствах (22 марта 2001 года), Закон об административных процедурах (25 октября 2001 года), Закон о структуре государственного управления (6 июня 2002 года). Кроме того, были утверждены важные документы по планированию политики: «Концепция повышения качества услуг, предоставляемых гражданам в государственных учреждениях и учреждениях местного самоуправления» (1999), «Руководящие принципы планирования политики» (2001), «Концепция электронного правительства Латвии» (2002). С принятием Закона о внутреннем аудите и Закона об общественных агентствах началась разработка системы внутреннего аудита и показателей эффективности, стандарта государственных услуг и государственных агентств.

Институциональная ответственность за реформу государственного управления была возложена на различные учреждения: Министерство национальных реформ отвечало за проведение реформ (1993–1995); затем эта функция передавалась Управлению государственной реформы Государственной канцелярии, Министерству охраны окружающей среды и регионального развития (1995–1996); Министерству благосостояния (1997); Управлению реформы государственного управления (1997); Секретариату министра по особым поручениям по вопросам государственного управления и реформы местного самоуправления (1999–2002); в Государственную канцелярию (2002). С 2002 года Государственная канцелярия отвечает за реализацию реформ государственного управления и модернизацию государственного управления.

Государственная и муниципальная служба

Основными правовыми актами, регулирующими права и деятельность органов местного самоуправления в Латвии, являются Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Латвией 22 февраля 1996 года, Закон «О местных органах власти и городском совете», Закон о выборах в уездные советы, Закон «О бюджетах местных органов власти», Закон о структуре государственного управления, Закон об административных территориях и поселениях, Закон о территориальном развитии, Закон о планировании и др.

Согласно Европейской хартии, органы местного самоуправления имеют право и реальные возможности регулировать и управлять значительной частью общественных вопросов в интересах населения, принимая на себя ответственность в рамках закона. Органы местного самоуправления имеют двойственную природу: в некоторых вопросах они осуществляют свои полномочия самостоятельно, а в других вопросах выполняют задачи государственного управления. Принципы Европейской хартии основаны на теории свободного сообщества и социально-экономической теории местного самоуправления, но на практике в некоторых странах, в том числе в Латвии, также ярко проявляется государственная теория местного самоуправления — рассмотрение самоуправлений как организаций государственного управления самого низкого уровня. В Латвии 119 административных территорий, которые находятся в ведении местных самоуправлений в пределах их компетенции. Латвийские муниципалитеты — девять городов республики и 110 уездов — сильно различаются по площади, количеству и структуре территории, а также по природным, культурным, историческим, социально-эконо-

мическим и другим аспектам[30]. Как уже говорилось ранее, в настоящее время осуществляется административно-территориальная реформа, в результате которой количество административных территорий будет сокращено до 42.

Функции, задачи местного самоуправления. Согласно Закону «О самоуправлениях» местные самоуправления обладают автономными функциями, определенными этим законом, функциями делегированного государственного управления и выполняют задачи, которые переданы органам местного самоуправления в порядке, установленном законом, а также автономные функции, которые реализуются как добровольные инициативы. Взаимодействуя друг с другом или в соответствии с запросом, органы местного самоуправления также выполняют задачи, за которые несут ответственность другие органы местного самоуправления. Муниципалитет организует коммунальные услуги, заботится о благоустройстве и чистоте территории, заботится об образовании населения, о культуре, способствует сохранению традиционных культурных ценностей и развитию национального творчества, оказывает социальную помощь, обеспечивает доступ к здравоохранению, пропагандирует здоровый образ жизни и занятия спортом, оказывает помощь в решении жилищных вопросов, участвует в обеспечении гражданской защиты и общественного порядка. Некоторые органы местного самоуправления имеют свою муниципальную полицию, определяют порядок землепользования и строительства, обеспечивают законность процесса строительства, содействуют экономической деятельности на соответствующей административной территории, заботятся о сокращении безработицы и других актуальных вопросах[31].

Деятельность органов местного самоуправления. По сути, муниципалитет — это учреждение, представляющее граждан, в центре которого находится совет — орган принятия решений, избираемый гражданами, который состоит из депутатов, избираемых гражданами. Городской совет может рассматривать любой вопрос, находящийся в ведении муниципалитета, кроме того, есть несколько вопросов, решения по которым может принимать только городской совет: утверждение муниципальных правил, муниципального бюджета и поправок к нему, утверждение муниципальных документов планирования территориального развития, создание, реорганизация или ликвидация муниципальных учреждений и капитальных обществ. Решения совета принимаются на собраниях, которые должны проводиться не реже одного раза в месяц. Заседания совета открыты. Работой муниципального совета руководит председатель совета, который избирается из числа депутатов совета. После выборов 2013 года председатель избирался путем устного голосования бюллетенями для голосования, до этого он избирался тайным голосованием. Из числа заместителей председателя совета избираются один или несколько заместителей. Депутаты городского совета создают комитеты, в которых вопросы готовятся для рассмотрения на заседаниях совета. Муниципалитет должен создать как минимум два комитета — финансовый комитет и комитет по социальным, образовательным и культурным вопросам. Обычно создается от трех до пяти комитетов, причем в более крупных муниципалитетах их больше. Каждый член должен входить как минимум в один комитет. Комиссии или рабочие группы формируются из депутатов советов, специалистов и жителей для решения определенных муниципальных вопросов. Обязательными являются три комиссии — избирательная комиссия, административная комиссия и комиссия гражданской защиты. В некоторых муниципалитетах создано более 30 комиссий. Исполнительный директор назначается городским советом по предложению председателя городского совета. Исполнительный директор не может быть депутатом совета, за исключением местных самоуправлений с населением менее пяти человек, где председатель совета может выполнять обязанности исполнительного директора. На практике во всех муниципалитетах председатель совета может считаться главой органов принятия решений и исполнительной власти одновременно[32].

Муниципальные учреждения. В целях осуществления своей компетенции самоуправления Латвии имеют право создавать учреждения местного самоуправления, создавать ассоциации или фонды, общества капитала, а также вкладывать свои средства в общества капитала. Типичными муниципальными учреждениями, действующими почти в каждом муниципалитете, являются дошкольные учебные заведения, школа, библиотека, народный дом, ЗАГС, строительное управление, приютский суд, коммунальное предприятие и др. В состав муниципальной администрации входят такие структурные подразделения, как, например, канцелярия, финансовый департамент, юридический департамент, департамент развития и др. Все больше и больше муниципалитетов используют принцип единого окна для обслуживания населения и других заинтересованных сторон. Для этой цели были созданы центры обслуживания клиентов, включая государственные и муниципальные центры совместного обслуживания клиентов в некоторых муниципалитетах[33].

30 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%A-Bbas-Latvij%C4%81

31 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%A-Bbas-Latvij%C4%81

32 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%A-Bbas-Latvij%C4%81

33 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%A-Bbas-Latvij%C4%81

Выборы в муниципальные советы. Выборы в муниципальные советы в Латвии проводятся в соответствии с Республиканским законом о выборах в городские и уездные советы (принят 13 января 1994 года), в который несколько раз вносились поправки. Муниципальный совет избирается путем равных, прямых, тайных и пропорциональных выборов на четыре года. Гражданин Латвии и гражданин государства — члена ЕС, зарегистрированный в регистре населения Латвии, имеют право голоса в городском совете с 18 лет в муниципалитете, где зарегистрировано место жительства избирателя или где избиратель владеет недвижимостью. С 2005 года в Латвии действует регистр избирателей, который начинает действовать за 90 дней до выборов. Каждый избиратель регистрируется на определенном избирательном участке, в случае необходимости избиратель может сменить избирательный участок перед выборами. Хотя регулярные социологические опросы показывают, что доверие населения к органам местного самоуправления выше, чем к парламенту и правительству, явка избирателей на местных выборах обычно ниже, чем на выборах в Сейм.

На государственном уровне делами местного самоуправления ведает Министерство охраны окружающей среды и регионального развития, которое после реорганизации в 2011 году включает в себя Министерство регионального развития и местного самоуправления. Финансовые вопросы системы местного самоуправления находятся в ведении Министерства финансов[34].

Организации, связанные с самоуправлениями. В целях содействия более полному представительству местных и региональных интересов населения Латвии, участию населения в государственном управлении и укреплении потенциала местных самоуправлений и учреждений местного самоуправления в 1991 году был создан Союз самоуправлений Латвии. С 30 октября 2003 года вступил в силу Закон об ассоциациях и фондах. Союз самоуправлений Латвии зарегистрирован как ассоциация. В 2017 году в его состав входили 118 муниципальных образований. Союз самоуправлений Латвии — одно из самых сильных объединений самоуправлений в Европе, поскольку ему удалось объединить все типы самоуправлений в одну организацию. Законом предусмотрено, что государственные учреждения должны консультироваться с ним по всем вопросам, касающимся самоуправлений. В 2017 году в Союзе самоуправлений Латвии действовали: Союз самоуправлений Латвии, Ассоциация центров регионального развития Латвии, Ассоциация прибрежных самоуправлений Латвии и Ассоциация регионов Селии. С 1995 года Союз самоуправлений Латвии издает журнал Logs или «Окна». Существуют и другие ассоциации самоуправлений; так, Ассоциация крупных городов Латвии была создана в 2001 году для представления и развития конкретных интересов городов Республики, а Ассоциация регионов, приближенных к Риге, была создана в 2015 году. Расширяется международное сотрудничество между органами местного самоуправления[35].

Бюджет самоуправлений. Важность самоуправлений Латвии в государственном секторе подтверждается долей бюджетов самоуправлений в общем государственном бюджете. В 2017 году доходы консолидированного бюджета самоуправлений Латвии составили 2 462,64 млн евро, или 23,9 % от общего консолидированного государственного бюджета, расходы — 2 477,00 млн евро, или 23,5 % от общего консолидированного государственного бюджета. Доля органов местного самоуправления в общем бюджете в XXI веке была непостоянной — были годы, когда максимальная доля превышала 29 % (2008 год). И хотя после экономического кризиса наметилась тенденция к снижению, все же это выше среднего показателя по Европейскому союзу.

Доходы муниципального бюджета состоят из налоговых доходов (доходов от подоходного налога с населения, доходов от налога на недвижимость, а также доходов от лотерей и налога на азартные игры и налога на природные ресурсы), неналоговых доходов, доходов от платных услуг, собственных доходов, трансфертов из государственного бюджета, трансфертов от других самоуправлений, пожертвований и подарков и т. д. Ссуды могут быть получены в порядке, установленном законодательством местного самоуправления. В 2017 году налоговые поступления составили 64,9 % доходов консолидированного бюджета местного самоуправления (1,6 млрд евро). Согласно закону, все налоги в Латвии являются государственными налогами, в том числе и налог на недвижимость, администрируемый самими муниципалитетами.

Доля налоговых поступлений, приходящаяся на самоуправления, в Латвии значительно превышает средний показатель по ЕС. В 2015 году 19,4 % всех налоговых поступлений в Латвии и 10,4 % в ЕС составляли налоговые поступления в бюджеты местных органов власти. Чтобы каждый житель Латвии имел возможность получать эквивалентные муниципальные услуги, Латвия с 1995 года ввела муниципальную систему финансового выравнивания, которая обеспечивает частичное выравнивание ресурсов местных самоуправлений. От муниципалитетов с более высокими налоговыми поступлениями и из государственного бюджета муниципалитетам с низкими налоговыми поступлениями выплачиваются дотации. Независимый бюджет — одна из основных характеристик муниципалитета. Латвийские муниципалитеты характеризуются относительно низкой автономией доходов и более высокой автономией расходов.

34 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81

35 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81

Правовая основа государственного управления

Государственное управление регулируется Конституцией Латвийской Республики, законами и другими внешними и внутренними нормативными актами. Конституция определяет несколько основных принципов деятельности государственного управления и институциональной системы. Из принципа верховенства права, закрепленного в статье 1 Конституции, следует, что государственная администрация имеет право действовать только в пределах своей компетенции и что действия учреждения должны по существу соответствовать правовым нормам. Деятельность государственного управления также регулируется такими общими правовыми принципами, как принцип верховенства закона, принцип непредвзятости, принцип законных ожиданий, принцип хорошего управления и т. д. В свою очередь, основные принципы институциональной системы публичного управления определены статьей 57 Конституции («Количество министерств и объем их деятельности, а также взаимоотношения публичных учреждений определяются законом») и статьей 58 («Учреждения публичного управления подчиняются Кабинету министров»).

Наиболее важными законами, регулирующими институциональную систему государственного управления, являются Закон о структуре государственного управления, Закон о структуре Кабинета министров и Закон «О местных органах власти». Структура и компетенция конкретных учреждений публичного управления регулируются другими законами, постановлениями Кабинета министров и обязательными постановлениями органов местного самоуправления. Деятельность государственного управления также может регулироваться внутренними нормативными актами (положениями, регламентами, инструкциями и т. д.). В отличие от внешних нормативных актов внутренние нормативные акты не являются обязательными для физических лиц, частных юридических лиц и других объединений людей.

Рисунок 12. Предлагаемая административная карта Латвии на 2021 год

Figure 12. Proposed administrative map of Latvia in 2021

Функции исполнительной власти учреждения государственного управления осуществляют в соответствии с полномочиями, установленными законом, издавая нормативные акты (постановления Кабинета министров, обязательные постановления самоуправлений, внутренние нормативные акты), принимая индивидуальные правовые акты (административные акты, внутренние решения, решения об административных взысканиях и т. д.) и выполняя задачи государственного управления, определенные правовыми нормами.

Основные принципы институциональной системы государственного управления определены Законом о структуре государственного управления. Согласно Закону, основу институциональной структуры государственного управления составляют юридические лица публичного права (публичные лица).

Административно-территориальная реформа

В марте 2019 года Сейм Латвийской Республики принял решение продолжить территориальную реформу, начатую еще в 1998 году. Правительство решило к 2021 году создать экономически жизнеспособные административные территории с местными самоуправлениями [Puce, 2019]. В сентябре 2019 года после долгих дискуссий правительство поддержало предложение Министерства охраны окружающей среды и регионального развития о сокращении количества регионов в Латвии со 119 до 36 (**рисунок 12**) и дало зеленый свет на продолжение административной территориальной реформы.

Надо заметить, что это был первоначальный план, но из-за сильного сопротивления в 2020 году Сейм принял в окончательном чтении решение о том, что с 1 июля 2021 года в Латвии будет 42 муниципалитета (**рисунок 13**)[36].

36 https://www.leta.lv/eng/home/important/950C9A57-C9B7-4BC7-B1D3-9DBE9211CF88/

Рисунок 13. Латвийское административно-территориальное деление, утвержденное Сеймом*

Figure 13. Latvian administrative-territorial division approved by the Seimas

* http://varam.gov.lv/lat/administrativi_teritoriala_reforma/?doc=27499

Основная цель административно-территориальной реформы в Латвии, как указано в официальном документе «Оценка административно-территориального отчета», состоит в том, чтобы децентрализовать государственное управление, создать возможности для построения оптимальной системы муниципалитетов, которая обеспечивала бы финансовую, экономическую и социальную основу муниципалитетов, давала бы им возможность действовать самостоятельно, развивать необходимую инфраструктуру и создавать условия жизни в интересах граждан [Sprudzs, 2013].

Основанием для проведения реформы послужило то, что население самых крупных районов превышает население самых маленьких более чем в 20 раз, и демографические тенденции показывают, что различия будут только увеличиваться [Vilerts, Zutis, Benkovskis, 2019], а использование средств государственного бюджета нерационально [Puce, 2019]. Министерство охраны окружающей среды и регионального развития заявляет, что функции всех муниципалитетов одинаковы, но многие небольшие муниципалитеты не в состоянии выполнять их в полном объеме, следовательно, неравенство между муниципалитетами продолжает увеличиваться, например административные расходы в муниципалитетах варьируются от 50 до 200 евро на душу населения — и только в 28 муниципалитетах эти расходы составляют менее 7 % муниципального бюджета. Инициаторы реформы учитывают и слишком большую административно-бюрократическую нагрузку на всю систему государственного управления [Puce, 2019].

В результате к концу 2021 года количество регионов в Латвии должно сократиться со 119 до 42, а границы территорий будут изменены. За счет объединения небольших регионов с крупными будет доступен более широкий набор услуг в муниципалитетах. Административно-территориальная реформа также обещает, что увеличение количества электронных услуг будет стимулироваться, например, жителями, которые живут дальше от административного центра, смогут подавать заявки на услугу, используя доступ к порталу через местную библиотеку поблизости. Обещано, что муниципалитеты будут лучше финансироваться. Однако есть и недостатки, и проблемы, с которыми придется столкнуться. Существует вероятность того, что взаимодействие между жителями и муниципальной администрацией окажется слабым, а проблемы с привлечением инвесторов, рабочей силы и реэмиграцией не решатся.

Цифровая трансформация государственного и муниципального управления. Электронное правительство

Текущая стратегия латвийской цифровой повестки датируется 2013 годом, когда правительство утвердило Руководящие принципы развития информационного общества на 2014—2020 годы[37]. Руководящие принципы охватывают образование и навыки в области ИКТ, доступ в Интернет, современное и эффективное государственное управление, электронные услуги и цифровой контент для общества, трансграничное сотрудничество для создания единого цифрового рынка, исследования и инновации в области ИКТ, а также доверие и безопасность. Для реализации стратегии существует множество различных планов и проектов[38].

В Индексе цифровой экономики и общества (DESI) 2020 года Латвия занимает 18-е место из 28 стран — членов ЕС (**рисунок 14**).

37 http://polsis.mk.gov.lv/documents/4518

38 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

Рисунок 14. Индекс цифровой экономики и общества (DESI) 2020 года*

Figure 14. Digital Economy and Society Index (DESI) 2020

* https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

Рисунок 15. Цифровые государственные услуги в Латвии*

Figure 15. Digital public services in Latvia

	ЛАТВИЯ			ЕС
	DESI 2018	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2020
5a1 Пользователи Электронного правительства % пользователей, нуждающихся заполнить формы	**77** (2017)	**81** (2018)	**83** (2019)	**67** (2019)
5a2 Предварительно заполненные формы Баллы (от 0 до 100)	**71** (2017)	**83** (2018)	**86** (2019)	**59** (2019)
5a3 Объем завершенных цифровых госуслуг Баллы (от 0 до 100)	**91** (2017)	**94** (2018)	**96** (2019)	**90** (2019)
5a4 Цифровые государственные услуги для бизнеса Баллы (от 0 до 100), включая внутренние и трансграничные	**93** (2017)	**90** (2018)	**90** (2019)	**88** (2019)
Открытые данные % от максимального балла	**нет данных**	**нет данных**	**75** (2019)	**66** (2019)

* https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

Страна хорошо работает в области цифровых государственных услуг и связи. Качество услуг электронного правительства постоянно продолжает улучшаться, и количество пользователей растет. Латвия имеет очень хорошее широкополосное покрытие с быстрыми сетями с очень высокой пропускной способностью и уже выделила радиочастотный спектр для 5G. Хотя использование фиксированной широкополосной связи обычно невелико, 38 % домохозяйств подписываются на широкополосную связь со скоростью не менее 100 Мбит/с, что является хорошим показателем по сравнению со средним для ЕС, равным 26 %[39]. По всем параметрам Латвия занимает лучшие места в области электронного правительства. Прогресс обусловлен растущим числом латвийцев, активно пользующихся услугами электронного правительства, а также увеличением доступности предварительно заполненных форм и открытых данных[40].

Тем не менее латвийский бизнес-сектор по-прежнему имеет показатели ниже среднего по ЕС по интеграции цифровых технологий, а также по измерению человеческого капитала. Почти половина населения по-прежнему не имеет базовых цифровых навыков, а предложение специалистов в области ИКТ не успевает за растущим спросом на рынке труда. Латвийские предприятия не используют все возможности, предлагаемые электронной коммерцией.

Цифровые государственные услуги в Латвии. Латвия занимает пятое место в сфере цифровых государственных услуг. Число пользователей электронного правительства продолжает расти, и постоянно улучшается качество предоставления государственных онлайн-услуг. Латвия набрала 86 баллов по предварительно заполненным формам (измерение повторного использования информации в разных администрациях для облегчения жизни людей), 96 баллов — по заполнению онлайн-сервисов (измерение сложности услуг) и 90 баллов — по услугам для бизнеса (максимальный показатель для каждого пункта — 100). Зрелость открытых данных также высока — 75 % (в среднем по ЕС — 66 %) (**рисунок 15**)[41].

Согласно исследованию по мониторингу предоставления интегрированных государственных услуг и потребностей конечных пользователей за 2019 год, средний уровень удовлетворенности всеми услугами составляет 7,8 из 10. Что касается услуг для предприятий, то создание компаний в Интернете поддерживается национальным законодательством. Лицо, желающее зарегистрировать компанию онлайн, может подать все необходимые документы в Регистр предприятий. Люди также могут регистрировать ключевые события в жизни онлайн. В настоящее время в цифровом виде доступно более 800 государственных услуг. Официальный электронный адрес (цифровой почтовый ящик) позволяет правительству (включая муниципалитеты), гражданам и предприятиям общаться только в цифровом формате.

В 2020 году правительство приняло План развития государственной службы на 2020–2023 годы. Этот план устанавливает стратегию политики на долгие годы и укрепляет цифровые общественные услуги, улучшая проактивное предоставление услуг, ориентированность на пользователя, построенную на ключевых жизненных событиях, скоординированный и интегрированный подход к дизайну услуг, трансграничные услуги, цифровые принципы. В целом план продолжает способствовать использованию ИКТ в качестве инструмента построения экономики, основанной на знаниях, и повышения общего качества жизни. Для расширения доступа

39 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

40 http://www.baltic-course.com/eng/Technology/?doc=149799

41 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

к цифровым государственным услугам в 2018 году правительство запустило Mana Latvija.lv, а также широкомасштабную коммуникационную и обучающую программу, которая направлена на улучшение цифровых навыков людей и облегчение использования цифровых государственных услуг. Программа включает обширные информационные и обучающие мероприятия по Индексу цифровой экономики и общества — 2020 Latvia на 13 национальных и региональных информационных мероприятиях, а также обучение не менее 6 000 государственных и местных государственных служащих.

Европейские структурные и инвестиционные фонды (ESIF) играют ключевую роль в разработке платформ государственного управления и цифровых услуг, а также в обеспечении возможности повторного использования данных государственного управления частным сектором. Программа Connecting Europe Facility (CEF) также может помочь в финансировании трансграничных электронных идентификаторов (eID), трансграничного отраслевого обмена данными и электронных счетов. Центры обслуживания клиентов для помощи перехода к онлайн-услугам действуют с 2015 года. В целом можно утверждать, что Латвия работает очень хорошо и добилась прогресса в области цифрового государственного управления[42].

Сеть 5G и дальнейшая стратегия. Национальная дорожная карта 5G была утверждена Кабинетом министров в феврале 2020 года. Латвия является одним из лидеров подготовки к развертыванию 5G, занимая пятое место по показателю готовности с 33 % выделенного спектра 5G. Коммерческие услуги 5G доступны в городах Елгава и Даугавпилс. Латвия выделила 47 % спектра 2090 МГц, согласованного на уровне ЕС, для беспроводной широкополосной связи, часть из которых также доступна для 5G. Из этого спектра полный диапазон 3,4—3,8 ГГц был выделен на технических условиях, подходящих для 5G, уже в 2018 году. Первое использование диапазона, вероятно, повлечет за собой постепенное развертывание 4G+ и 4G++ с окончательным переходом к сети 5G. Латвия, Литва, Эстония и Польша согласовали дорожную карту, определяющую принципы развития инфраструктуры в рамках проекта Via Baltica. В сентябре 2018 года страны подписали меморандум о взаимопонимании для постепенного развертывания сети на участке Via Baltica (E67), который соединяет Таллин (Эстония), Ригу (Латвия), Каунас (Литва) и литовско-польскую границу. Латвия достаточно оснащена, имеет хорошее покрытие инфраструктуры фиксированной сети с очень высокой пропускной способностью, почти полностью покрывает домохозяйства 4G и готова к развертыванию 5G. Однако в среднесрочной и долгосрочной перспективе переговоры с Россией замедляют использование диапазона 700 МГц, который имеет решающее значение для 5G и важен для покрытия, это может помешать развертыванию 5G в будущем. Более того, развертывание «последней мили» в ряде белых зон остается проблемой. Дальнейшее развертывание сети на уже развитом рынке требует национальных усилий по созданию необходимых экономических стимулов для инвестиций в уже выявленные пробелы[43].

Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений

По данным Евробарометра за 2018 год, уровень доверия граждан Латвии к органам государственной власти и политическим партиям ниже, чем в среднем по Европе. По уровню доверия к политическим партиям Латвия занимает предпоследнее место среди европейских стран, а по уровню доверия к государственному управлению — четвертое место с конца. В Эстонии ему доверяют 62 % населения, а в Латвии — только 31 %. 49 % населения доверяют правительству в соседней стране, а в Латвии — 28 %, парламенту — 41 и 19 % соответственно. Сравнимый рейтинг доверия в обеих странах имеют только органы местного самоуправления, которым доверяют 51 % населения в Латвии и 53 % — в Эстонии (данные за 2019 год).

Отсутствие гражданской активности в Латвии связано с неверием населения в свою способность влиять на государственные и местные органы власти. Только 5,2 % представителей общественности, участвовавших в опросе Госканцелярии в 2018 году, ответили, что их мнение в целом учитывается органами власти. 41,3 % считают, что «в целом не учитывается», а 53,5 % — «учитывается частично». На вопрос, четко ли объясняют государственные и местные органы власти причины, по которым предложение гражданина было принято во внимание или нет, 17,4 % респондентов ответили «почти никогда», а 40 % ответили, что редко. Только 5,2 % указали, что всегда получали такое объяснение. По мнению экспертов, гражданское участие количественно и качественно низкое и в основном ограничивается предоставлением информации. Надо отметить, что слабое гражданское участие не всегда связано с чрезмерной бюрократией или отсутствием интереса со стороны администрации. Часто при общественном обсуждении муниципальных проектов жители пассивны и проявляют полное отсутствие интереса.

В настоящее время в Латвии зарегистрировано более 22 тыс. неправительственных организаций. Однако, судя по количеству поданных годовых финансовых отчетов, реально действуют только около половины из них. Только 5 % населения Латвии работает в таких НПО, которые действительно уча-

42 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

43 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/

ствуют и могут влиять на принятие решений в государственных и местных органах власти[44].

Открытое и общедоступное государственное управление является одной из целей Закона о структуре государственного управления, для чего предусмотрено привлечение общественности. Возможность участия всех заинтересованных сторон также является одним из принципов, определенных в Законе о системе планирования развития. Утвержденная Кабинетом министров процедура участия общественности действует уже почти 10 лет, она различна для государственных учреждений и учреждений местного самоуправления. Этому вопросу уделяется пристальное внимания, что заставляет верить в улучшение ситуации[45].

Выводы

После восстановления независимости Латвия прошла большой путь экономического развития и государственного становления. Латвия прожила и стремительный экономический рост, когда экономика развивалась быстрыми темпами, а страну называли «балтийским тигром», и резкий экономический спад, потеряв за два года 20 % своей экономики в результате глобального экономического кризиса. Будучи официально признанной страной Евросоюза, которая сильнее всех пострадала от кризиса, Латвия тем не менее сумела восстановиться и возобновить темпы экономического роста.

Помимо вызовов в сфере экономики, Латвия восстановила все институты государственного управления и развивается в соответствии с европейскими демократическими принципами. Достигнув значительных результатов государственной трансформации и пройдя через серьезный процесс реформирования, страна не останавливается в развитии. Реформы государственного управления постоянно обновляются, в настоящий момент находится в завершающем этапе план на 2017–2020 годы. В 2017 году при определении направлений реформирования были поставлены три основные цели: повысить в течение трех лет эффективность государственного управления, найти возможности для соответствия потребностям государственного управления и общества, улучшить качество услуг и продолжить инвестирование в развитие человеческих ресурсов[46].

Анализ и оптимизация процессов, а также устранение дублирующих действий, снижение административного бремени стали важной частью работы государственной администрации. С момента запуска Плана реформирования государственного управления качество и доступность государственных услуг для населения постоянно улучшаются благодаря все более широким возможностям, предоставляемым информационными и коммуникационными технологиями. И хотя не все проблемы еще решены, прогресс очевиден. Процесс улучшения услуг непростой и небыстрый, но Латвия имеет ясное видение — страна должна стать лидером в области цифровых услуг, а граждане должны иметь легкий доступ ко всем услугам государственного управления.

44 https://lvportals.lv/norises/298303-pilsoniska-lidzdaliba-uz-zema-pakapiena-2018

45 https://lvportals.lv/norises/298303-pilsoniska-lidzdaliba-uz-zema-pakapiena-2018

46 https://lvportals.lv/dienaskartiba/308151-reformu-plans-valsts-parvaldes-attistibas-impulss-2019

Литература

Sprudzs E. Informative report “Evaluation of Administrative-Territorial Report”. The Ministry of Environmental Protection and Regional Development. Riga. 2013.

Puce J. Conceptual Report “On the Administrative Territorial Division”. Riga. The Cabinet. 2019.

Vilerts K., Zutis K., Benkovskis K. Kas nosaka Latvijas pašvaldību budžeta izdevumu atšķirības? Discussion material. Riga. Latvijas Banka. 2019.

References

Sprudzs E. Informative report “Evaluation of Administrative-Territorial Report”. The Ministry of Environmental Protection and Regional Development. Riga. 2013. In English

Puce J. Conceptual Report “On the Administrative Territorial Division”. Riga. The Cabinet. 2019. In English

Vilerts K., Zutis K., Benkovskis K. Factors Determining Municipal Spending Differences in Latvia. Discussion material. Riga. Latvijas Banka. 2019. In Latvian

Научно-политический журнал

Государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2021 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы»

ИНДЕКС ИЗДАНИЯ **И29898**.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца. Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ваши проблемы – наша проблематика

Ф.СП-1

Федеральное управление почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал **Государственная служба**

(индекс издания)

на 2022 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 2022 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

Международный день пожилых людей

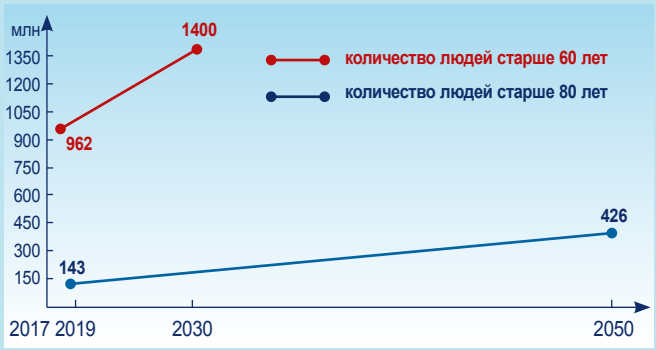
14 декабря 1990 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 45/106, провозгласившую 1 октября Международным днем пожилых людей.

Этому шагу предшествовало принятие Венского плана действий по проблемам старения, который был согласован на Всемирной ассамблее по проблемам старения 1982 года и одобрен Генеральной Ассамблеей ООН в том же году.

В мире проживает порядка одного миллиарда человек в возрасте старше 60 лет. Согласно прогнозам, в период с 2017 по 2030 год число людей в возрасте 60 лет и старше вырастет на 46 процентов, с 962 миллионов до 1,4 миллиарда человек, превосходя численность молодежи и детей младше 10 лет. В 2018 году впервые в истории число людей в возрасте 65 лет и старше превысило число детей в возрасте до пяти лет во всем мире. Согласно прогнозам, число людей в возрасте 80 лет и старше утроится: со 143 миллионов в 2019 году до 426 миллионов в 2050 году.

Старение населения привело к принятию новых стратегий и программ, в которых наибольшее внимание уделяется социальному сектору. Многие правительства развитых и развивающихся стран разработали или опробовали новаторские стратегии в области здравоохранения, социального обеспечения или социальной защиты. Помимо этого, вступили в действие несколько стратегических рамочных документов, в том числе национальные планы действий по проблемам старения.

Важно учитывать ту существенную роль, которую большинство пожилых мужчин и женщин могут продолжать играть в жизни общества при наличии необходимых условий. Права человека лежат в основе всех усилий в этом направлении.



Прогноз численности пенсионеров в России по данным Росстата *(процент от общей численности населения)*

Тема Международного дня пожилых людей 2021 года «Цифровое равенство для всех возрастов»

Это указывает на необходимость доступа и значимого участия пожилых людей в цифровом мире.

Четвертая промышленная революция, характеризующаяся быстрыми цифровыми инновациями и экспоненциальным ростом, изменила все слои общества, в том числе то, как мы живем, работаем и относимся друг к другу. Технологические достижения вселяют большие надежды на ускорение прогресса в достижении Целей устойчивого развития (ЦУР).

Тема 2021 года преследует следующие цели:

- Повысить осведомленность о важности цифровой интеграции пожилых людей, одновременно борясь со стереотипами, предрассудками и дискриминацией, связанными с цифровизацией, с учетом социокультурных норм и права на автономию.
- Осветить политику использования цифровых технологий для полного достижения Целей устойчивого развития (ЦУР).
- Учесть государственные и частные интересы в таких областях, как доступность, подключение, дизайн, наращивание потенциала, инфраструктура и инновации.
- Изучить роль политики и правовых рамок для обеспечения конфиденциальности и безопасности пожилых людей в цифровом мире.
- Подчеркнуть необходимость разработки юридически обязательного документа о правах пожилых людей и межсекторального подхода к правам человека, ориентированного на человека, для создания общества для всех возрастов.

По материалам сайта Организации объединенных наций: https://www.un.org/ru/observances/older-persons-day

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