ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Хорошее управление

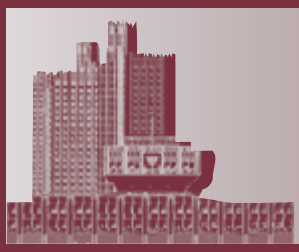
ПЧЕЛИНЦЕВ С.В., ИСАЕВА Н.М.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПОРЯДКА НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В странах постсоветского пространства

БАЛАН О., СЫМБОТЯНУ А., ГУЧАК И., ГОРЮК С., ДУЛСКИЙ И., ПАЛИХОВИЧ С., ПОПОВИЧ А., ТОФАН Т., ЦЕПОРДЕЙ А.

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА



ТОМ / VOL. 22 № 6

НОЯБРЬ–ДЕКАБРЬ 2020

День народного единства – государственный праздник Российской Федерации. Он был учрежден Федеральным законом «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "**О днях воинской славы (победных днях) России**"» от 29 декабря 2004 года (с 21 июля 2005 года – закон «**О днях воинской славы и памятных датах России**»).

В память об освобождении Москвы от иноземных захватчиков указом царя Алексея Михайловича, правившего в 1645-1676 годах, был установлен праздник – День Казанской иконы Божией Матери, находившейся в ополчении и ставшей его главным символом. Он стал православно-государственным праздником Московской Руси, отмечался до 1917 года. В церковный календарь этот день вошел как Празднование в честь Казанской иконы Божией Матери (в память избавления Москвы и России от поляков в 1612 году). Отмечается 4 ноября (22 октября по старому стилю).

https://ria.ru/20201104/prazdnik-1582619062.html

Монета 3 рубля, выпущенная Санкт-Петербургским монетным двором в 2012 году "400-летие народного ополчения Козьмы Минина и Дмитрия Пожарского" (вверху).

Московский список иконы Казанской Божьей Матери (слева).

В 2020 году многие праздничные мероприятия Дня народного единства прошли в онлайн-формате. В таком же формате прошла в этом году и встреча Президента с представителями религиозных конфессий. Кроме того, Президент России Владимир Путин в этот день возложил цветы к памятнику Минину и Пожарскому на Красной площади, посетил новый Музей археологии Чудова монастыря, прослушал обновленный колокольный звон курантов Спасской башни.

Музей археологии Чудова монастыря. Монастырь был основан в XIV веке, разрушен в первой половине XX. В советские годы на его месте был построен так называемый 14-й корпус Кремля. В настоящее время его снесли. Под культурным слоем археологи обнаружили артефактов на целый музей. Вот, например, начала XIII века. Музей оборудован в подземелье. Под стеклянным полом – остатки фундаментов и склепов, бережно расчищенные учеными.

https://www.1tv.ru/news/2020-11-04/

Президент России Владимир Путин в Музее археологии Чудова монастыря. С вице-президентом РАН, директором Института археологии РАН Николаем Макаровым (слева), Министром культуры Ольгой Любимовой и комендантом Московского Кремля Сергеем Удовенко.

http://www.kremlin.ru/events/president/news/64333/photos

государственная служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

PUBLIC administration

ТОМ 22 № 6

[128] НОЯБРЬ–ДЕКАБРЬ 2020

VOL. 22 No 6

[128] NOVEMBER–DECEMBER 2020

Хорошее управление

ПЧЕЛИНЦЕВ С.В., ИСАЕВА Н.М.
О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПОРЯДКА НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Уроки пандемии

ТИМОФЕЕВА И.Ю., ТИМОФЕЕВ А.И.
ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ УРОКИ ПАНДЕМИИ И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

В странах постсоветского пространства

БАЛАН О., СЫМБОТЯНУ А., ГУЧАК И., ГОРЮК С., ДУЛСКИЙ И., ПАЛИХОВИЧ С., ПОПОВИЧ А., ТОФАН Т., ЦЕПОРДЕЙ А.
ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА

Good governance

PCHELINTSEV S.V., ISAEVA N.M.
ON IMPROVING THE PROCEDURE FOR APPOINTING TO THE POSTS OF THE STATE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Pandemic lessons

TIMOFEEVA I.Y., TIMOFEEV A.I.
PRELIMINARY LESSONS OF THE 2020 PANDEMIC AND NATIONAL SECURITY OF THE STATE

In post-Soviet countries

BALAN O., SYMBOTEANU A., GUCEAC I., GORYUK S., DULSKI I., PALIKHOVICH S., POPOVICH A., TOFAN T., TSEPORDEI A.
EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF MOLDOVA

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:
30.12.2020 г.

Свободная цена

© Дизайн и оформление – редакция журнала «Государственная служба»

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

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

Распространяется по подписке во всех регионах России.

ISSN 2070-8378

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

PUBLIC administration
[GOSUDARSTVENNAYA SLUZHBA]

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

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

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

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

Design, artwork, layout:
M.L. Uranova

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

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

EDITORIAL COUNCIL

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

EDITORIAL BOARD

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

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

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

ISSN 2070-8378

СОДЕРЖАНИЕ

ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. О совершенствовании порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы и перспективы . . . 6

Дамбуева В.Ю. Управление мотивационным профилем государственных служащих . . . 19

Бородин А.В., Яблонский Л.И. О государственной политике в отрасли геодезии и картографии . . . 23

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Фраймович Д.Ю., Гундорова М.А., Мищенко З.В. Оценка изменения устойчивости экономических процессов в регионах . . . 28

Тютин Д.В. Влияние структурных аспектов демографии и занятости на производительность труда: внутрирегиональный анализ . . . 37

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Сладкова Н.М., Степаненко А.А., Ильченко О.А., Шапошников В.А. Квалификационные требования к государственным служащим в модели цифровых компетенций . . . 46

Глебова И.С., Сурков П.В. Индикаторы метамодернизма на российском телевидении в контексте современного продюсирования . . . 57

УРОКИ ПАНДЕМИИ

Тимофеева И.Ю., Тимофеев А.И. Предварительные уроки пандемии-2020 и национальная безопасность государства . . . 63

Шишова Ж.А. Актуальные этические проблемы современного общества в контексте борьбы с эпидемией коронавируса . . . 68

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Костюкова А.В., Штрейс Д.В. К истокам зарождения приказной системы в России в конце XV – первой половине XVI века . . . 72

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Балан О., Сымботяну А., Гучак И., Горюк С., Дулский И., Палихович С., Попович А., Тофан Т., Цепордей А. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Молдова . . . 78

Список статей, опубликованных в 2020 году . . . 114

CONTENTS

GOOD GOVERNANCE

Pchelintsev S.V., Isaeva N.M. On improving the procedure for appointing to the posts of the state civil service of the Russian Federation: problems and prospects . . . 6

Dambueva V.Yu. Managing personnel motivational profile as a tool for motivating civil servants . . . 19

Borodin A.V., Yablonsky L.I. On state policy in the field of geodesy and cartography . . . 23

REGIONAL ASPECT

Frajmovich D.Y., Gundorova M.A., Mishchenko Z.V. Assessment of changes in the stability of economic processes in the regions . . . 28

Tyutin D.V. Influence of structural aspects of demography and employment on labor productivity: intraregional analysis . . . 37

NEW TECHNOLOGIES

Sladkova N.M., Stepanenko A.A., Ilchenko O.A., Shaposhnikov V.A. Qualification requirements for civil servants in the digital competence model . . . 46

Glebova I.S., Surkov P.V. Indicators of metamodernism on Russian television in the context of contemporary production . . . 57

PANDEMIC LESSONS

Timofeeva I.Y., Timofeev A.I. Preliminary lessons of the 2020 pandemic and national security of the state . . . 63

Shishova Zh.A. Current ethical problems of modern society in the context of the fight against the coronavirus epidemic . . . 68

HISTORY OF STATEHOOD

Kostyukova A.V., Shtreis D.S. To the origins of the Central state bodies (Prikaz system) in Russia in the late XV – the first half of the XVI centuries . . . 72

In POST-SOVIET COUNTRIES

Balan O., Symboteanu A., Guceac I., Goryuk S., Dulski I., Palikhovich S., Popovich A., Tofan T., Tsepordei A. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Moldova . . . 78

Index of articles, published in 2020 . . . 114

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

О совершенствовании порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы и перспективы

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: Авторами предложен анализ принципов доступа граждан к государственной службе и порядка замещения должностей государственной службы в зарубежных странах. Указано на отдельные составляющие зарубежного опыта, которые возможно было бы привнести в российскую практику. Рассмотрены особенности нормативно-правового регулирования порядка замещения должностей государственной службы в Российской Федерации и предложены возможности для введения большей вариативности способов формирования кадрового состава государственных органов. Указано на наличие проблемы на стыке гражданской службы и других видов службы, а также при переходе из одного государственного органа в другой. Отмечается, что кадровые службы государственных органов, как правило, не имеют специальной подготовки и инструментария для проведения конкурсов на замещение должностей государственной службы, в связи с чем сами конкурсы не всегда эффективны. Предлагается рассмотреть вопрос о проведении отбора граждан для поступления на гражданскую службу на централизованной основе.

Ключевые слова: государственная служба, порядок назначения на должности государственной службы, конкурс на замещение должностей государственной службы, равный доступ граждан к государственной службе

Статья поступила в редакцию 19 октября 2020 года.

Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. О совершенствовании порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы и перспективы. *Государственная служба*. 2020. № 6. С. 6–18.

ON IMPROVING THE PROCEDURE FOR APPOINTING TO THE POSTS OF THE STATE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

SERGEY VLADIMIROVICH PCHELINTSEV, Doctor of Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Active 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, Active State Adviser of the Russian Federation of the 3rd class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

Abstract: The authors of the article analyze the principles of citizens' access to state civil service and the procedure for filling positions in civil service in foreign countries. The authors indicate some aspects of foreign experience that could be introduced into Russian practice. Additionally, the article examines the features of the legal regulation of the procedure for filling civil service positions in the Russian Federation and proposes the introduction of greater variability in the methods of formation of the state bodies' personnel. The problems of cooperation between the civil service and other types of service, as well as during the transition from one state body to another, are noted. The article mentions that, as a rule, the personnel services of state bodies do not have special training and tools for holding competitions on filling state civil service positions, and this implies the fact that the competitions themselves are not always effective. In this regard, it is proposed to consider the issue of conducting a competitive selection of citizens for admission to the civil service through a centralized approach.

Keywords: civil service, procedure for appointment to civil service positions, competition for filling civil service positions, equal access of citizens to civil service

The article was received on October 19, 2020.

Pchelintsev S.V., Isaeva N.M. On improving the procedure for appointing to the posts of the state civil service of the Russian Federation: problems and prospects. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 6. P. 6–18.

Введение

В Указе Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» (далее – Указ) одним из четырех основных направлений признано совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы граждан Российской Федерации, государственных гражданских служащих Российской Федерации. Правительству Российской Федерации поручено представить предложения по созданию нормативно-правовой базы, необходимой для совершенствования порядка отбора кандидатов на замещение должностей гражданской службы (подпункт «а» пункта 2 Указа). Это поручение получило отражение в пункте 2 Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р (далее – План мероприятий).

В контексте анализа возможных способов совершенствования порядка отбора кандидатов на замещение должностей гражданской службы представляется необходимым предварительно учитывать следующие обстоятельства.

Международные принципы доступа граждан к государственной службе

Прежде всего представляется важным обозначить главные постулаты, исходные положения, которые необходимо учитывать при обсуждении вопросов совершенствования порядка назначения на должности гражданской службы граждан Российской Федерации и гражданских служащих и, в частности, как этот порядок может быть оптимизирован при условии неукоснительного соблюдения конституционного принципа равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе.

Статьей 21 Всеобщей декларации прав человека устанавливается, что каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Практически аналогичное положение содержится в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей, что каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений иметь право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Сходные нормы о праве равного доступа (на общих условиях равенства) каждого гражданина к государственной службе в своей стране закреплены и на региональном уровне – в статье 13 Африканской хартии прав человека и народов (Найроби, 26 июня 1981 года) и в статье 23 Американской конвенции о правах человека. Предусмотренный этими международно-правовыми актами общий принцип равного доступа к государственной службе дополняется также положениями:

– о праве женщин на равных условиях с мужчинами поступать на государственную службу, занимать государственные посты и осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления (статья 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; статья 4 Декларации ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин);

– о праве каждого человека без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения на равный доступ к государственной службе (статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации).

Вместе с тем в отличие от положений Всеобщей декларации прав человека документы Совета Европы, в том числе Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята в Риме 4 ноября 1950 года), намеренно не закрепляют право граждан на доступ к государственной службе. Принято полагать, что члены Совета Европы сознательно отказались от этого из-за возможных сложностей, с которыми мог бы столкнуться Европейский суд, устанавливая единые стандарты приема на службу, поскольку критерии отбора существенно варьируются в государствах-членах в зависимости от национальных традиций и действующей системы государственной службы [Стандарты Совета Европы …, 2002. С. 405–412]. Такая позиция нашла отражение в постановлении Европейского суда по правам человека от 26 сентября 1995 года по делу «Фогт против Германии» [Европейский суд …, 2000. С. 104–122], где закреплено, что отказ от назначения на государственную службу не может служить основанием для подачи жалобы в Европейский суд по правам человека, так как рассмотрение этого вопроса выходит за пределы компетенции Европейского суда по правам человека.

Несмотря на подход, преобладающий на европейском уровне, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года (статья 29)[1] в развитие положений Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого он является, допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Следует отметить, что право граждан на государственную службу закреплено в Конституциях ряда государств – бывших союзных республик, а именно: Азербайджанской Республики (статья 55), Республики Беларусь (статья 39); Грузии (статья 29), Республики Казахстан (статья

1 Ратифицирована Федеральным законом от 4 ноября 1995 года № 163-ФЗ. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1999. № 13. Ст. 1489.

33), Кыргызской Республики (статья 23), Республики Молдова (статья 39), Украинской Республики (статья 38), Туркменистана (статья 30).

В законодательстве Российской Федерации также находят последовательное закрепление положения статьи 21 Всеобщей декларации прав человека. Первоначально статьей 18 Декларации прав и свобод человека и гражданина[2] было установлено, что граждане РСФСР имеют равное право доступа к любым должностям в государственных органах в соответствии со своей профессиональной подготовкой и без какой-либо дискриминации и что требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются исключительно характером должностных обязанностей.

Позднее право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе нашло закрепление в части 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации (не претерпевшей изменения при вступлении в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»).

На этой основе Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 3 ст. 4) отнес к числу основных принципов гражданской службы равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Равный доступ всех граждан к государственной службе и право на занятие государственных должностей декларированы в конституциях многих европейских стран (статья 25 Конституции Княжества Андорра; § 70 Конституции Венгерской Республики; статья 101 Конституции Латвийской Республики; статья 33 Конституции Литовской Республики; статья 31 Конституции Княжества Лихтенштейн, статья 11 Конституции Великого герцогства Люксембург; статья 23 Конституции Республики Македония; статья 3 Конституции Королевства Нидерландов; статья 60 Конституции Республики Польша; статья 50 Конституции Португальской Республики; статья 101 Конституции Республики Сан-Марино; статья 30 Конституции Словацкой Республики; статья 70 Конституции Турецкой Республики; статья 33 Основного закона Федеративной Республики Германия; статья 44 Конституции Республики Хорватия и др.) с определенными национальными особенностями.

В частности, в Португалии декларировано «право занимать государственные должности на условиях равенства и свободы». При этом «ничьи интересы не могут быть ущемлены при назначении, найме, продвижении по службе или при получении социальных выгод, если у лица есть на это право, вследствие нахождения на государственных должностях» (статья 50 Конституции Португальской Республики). В Латвии закреплено право каждого гражданина «исполнять государственную службу» (статья 101 Конституции Латвийской Республики), в Литве – «на равных условиях поступать на государственную службу» (статья 33 Конституции Литовской Республики), в Македонии – «право исполнять публичные функции» (статья 23 Конституции Республики Македония), в Чехии – право доступа к «публичным функциям» (статья 21 Хартии основных прав и свобод от 9 января 1991 года), а в Польше – «право доступа к публичной службе на одинаковых принципах» (статья 60 Конституции Республики Польша). В Германии действует оговорка о доступе к государственной службе в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией (статья 33 Основного закона Федеративной Республики Германия). В Турции установлено, что «никакие ограничения, за исключением квалификационных требований, не могут устанавливаться при поступлении на службу» (статья 70 Конституции Турецкой Республики).

Таким образом, принцип равного доступа к государственной службе закреплен не только в международно-правовых актах, но и на конституционном уровне в большинстве европейских государств, что свидетельствует о важности этого принципа для успешного функционирования национальных систем государственного управления.

В целом анализ представленных сведений позволяет сделать следующие выводы:

– установленное статьей 21 Всеобщей декларации прав человека право равного доступа каждого человека к государственной службе в своей стране находит корреспондирующее отражение в большинстве (но не во всех) иных международных правовых актов различного уровня;

– несмотря на отсутствие в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод нормы о равном праве граждан на доступ к государственной службе, данное право закреплено в конституциях большинства европейских государств, а также в конституциях бывших советских республик. Это обусловлено тем, что право граждан на равный доступ к государственной службе в своей стране является существенной предпосылкой реализации принципа законности на государственной службе в целом;

– законодательство Российской Федерации не только в значительной степени конкретизирует право равного доступа каждого гражданина к го-

2 Принята постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 года № 1920-1. *Ведомости РСФСР.* 1991. № 52. Ст. 1865.

сударственной службе, предусмотренное нормами международного права, но и устанавливает равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Европейский опыт, как в общей мере Регламент ЕС № 259/68 1968 года, так и в значительно большей степени статут служащих ЕС (или Статут европейской гражданской службы) от 22 марта 2004 года (был принят по итогам проведенной с 2000 года реформы европейской гражданской службы под девизом «Новая администрация на службе полумиллиарда европейцев»), направлен на решение задач укрепления законности на государственной службе в соответствии с вызовами и потребностями нового времени и предусматривает ряд мер по усилению ответственности европейских чиновников, включая прежде всего проверку характера и качества оказываемых населению государственных услуг, повышение заинтересованности в добросовестном исполнении служебных обязанностей, профессиональном и служебном росте, конкурсный отбор, проведение аттестации (не реже одного раза в два года), возможность увольнения в связи с профессиональной непригодностью и иные меры ответственности европейских государственных служащих за допущенные нарушения [Европейское право …, 2005. С. 259–277].

В контексте рассматриваемого вопроса наиболее серьезное значение имеет фактор обеспечения равного доступа к государственной службе на основе конкурсных процедур, что прямо связано с положениями Конституции Российской Федерации и международных норм.

При этом, как было отмечено выше, в отличие от положений Всеобщей декларации прав человека и российского законодательства, документы Совета Европы, в том числе Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, намеренно не закрепляют право граждан на доступ к государственной службе, поскольку, в числе иных обстоятельств, это может быть связано с обязанностью проведения конкурсного отбора при поступлении на государственную службу.

Возможности равного доступа граждан к государственной службе в решениях судебных органов

Вопросы обеспечения равного доступа граждан к государственной службе находятся в фокусе внимания судебных и иных органов.

Так, в подготовленном Верховным Судом Российской Федерации Обзоре практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 5 (2020) проанализирована практика Комитета ООН по правам человека. В частности, обращено внимание на Соображения Комитета ООН по правам человека от 24 июля 2019 года (сообщение № 2670/2015 по делу «Гинтарас Ягминас против Литвы»). В правовых позициях Комитета отмечено, что пункт «с» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах предоставляет право быть допущенным на общих условиях равенства к государственной службе, и для обеспечения доступа на общих условиях равенства не только критерии, но и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или полного отстранения от должности, должны быть объективными и обоснованными. Процедура не является объективной или обоснованной, если она не отвечает базовым требованиям процессуальной справедливости. При этом Комитет, с учетом имеющейся практики (например, Бандаранаяке против Шри-Ланки, пункт 7.1 (CCPR/C/93/D/1376/2005)), обратил внимание на то, что право на равный доступ к государственной службе включает право не быть произвольно уволенным с государственной службы (пункт 8.2 вышеназванных Соображений Комитета).

Равный доступ к государственной службе, хотя и с определенными особенностями, должен быть реализован не только применительно к государственной гражданской службе, но и к иным видам государственной службы. Так, например, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 27 января 2020 года № 51-КГ19-11 указала на конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе применительно к службе в органах внутренних дел, в том числе в полиции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 27 мая 2019 года № 5-КГ19-54 отметила пункт «с» статьи 4 Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 7 ноября 1967 года, которым провозглашено, что должны быть приняты все надлежащие меры, чтобы обеспечить женщинам на равных условиях с мужчинами без какой-либо дискриминации право доступа на государственную службу и право выполнения всех общественных функций. При этом разъяснено, что в силу положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года под дискриминацией в отношении женщин понимается любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области (статья 1 названной Конвенции).

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации также обратила внимание на то, что в пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 года № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» разъяснено, что под дискриминацией в сфере труда по смыслу статьи 1 Конвенции Международной организации труда 1958 года № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий и статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации следует понимать различие, исключение или предпочтение, имеющее своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей в осуществлении трудовых прав и свобод или получение каких-либо преимуществ в зависимости от любых обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника (в том числе не перечисленных в указанной статье Трудового кодекса Российской Федерации), помимо определяемых свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловленных особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите. В связи с этим в отношении женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних не допускаются различия при приеме на работу, установлении оплаты труда, продвижении по службе, установлении или изменении индивидуальных условий труда, подготовке (профессиональное образование и профессиональное обучение) и дополнительном профессиональном образовании, расторжении трудового договора и т.д., не основанные на деловых качествах работников, характеристиках условий их труда.

Принципы отбора на государственную службу. Анализ зарубежного опыта

По мнению некоторых западных экспертов (Н. Мэннинг, Н. Парисон), в конце XIX – начале XX века просматривалась вполне определенная тенденция юридического пересмотра доступа к должностям на государственной службе с описанием необходимых процедур в нормативных актах. Причем отдельные реформы государственного управления в некоторых странах прямо ассоциировались с введением так называемых «карьерных систем», при которых начальный прием на государственную службу осуществляется по итогам независимого тестирования либо по наличию соответствующего документа о наличии престижного образования. Но существует и несколько иной подход, согласно которому основной упор делается на отбор лучшего кандидата на каждую вакантную должность, что обеспечивало бы более свободный доступ на государственную службу и упростило бы «проникновение в нее кадров извне».

В иностранных государствах большое внимание уделяется вопросам принципиального совершенствования конкурсного отбора при поступлении на государственную службу.

Авторы данного исследования имели возможность ознакомиться с практикой ряда иностранных государств в ходе ознакомительных поездок в 2002–2014 годах и с учетом личных впечатлений полагают возможным представить отдельные соображения о зарубежном опыте в данной сфере общественных отношений, имеющем в определенной мере ретроспективный характер, однако, на наш взгляд, не утратившем своей актуальности.

Например, эта проблема в течение нескольких последних десятилетий находилась в центре внимания в **Канаде**. На основе анализа опыта реформирования государственной службы более чем за 50 лет, проведенного канадским Форумом публичной политики в рамках «Курса на совершенствование. Государственная служба Канады в 21 веке», отмечалось, что еще в отчетах комиссий Гласско (1960 год), Ламберта (1976 год), Д'Авиньона (1979 год), Комиссии La Releve (1997 год) постоянно рекомендовалось ввести более децентрализованный, гибкий и отвечающий действительным нуждам режим комплектования кадров.

После вступления в силу в декабре 2005 года основных положений Закона о модернизации государственной службы (Public Service Modernization Act – PSMA) внимание Канадского агентства управления человеческими ресурсами (далее – Агентство) во многом было сосредоточено на внедрении механизмов, обеспечивающих поддержку модернизации и обновления государственной службы, включая применение более гибких подходов к найму персонала. Основным принципом было признано то, что государственная служба «должна иметь нужных людей в нужное время, работающих с нужным инструментарием и в нужной обстановке».

Фактически перед Агентством была поставлена принципиально важная задача: способствовать созданию рабочей силы и рабочих мест, отвечающих высочайшим стандартам качества. При этом канадский Закон о модернизации государственной службы в определенной степени можно рассматривать как некий культурно-правовой прорыв на национальном уровне, инерцию которого, по мнению канадских экспертов, желательно было бы сохранить на максимально длительный период.

Учитывая, что государственная служба Канады является крупнейшим в стране работодателем (с учетом отнесения к категории государственных служащих значительно большего количества работников, оказывающих государственные услуги, чем в Российской Федерации), она занимает особое положение относительно всех других организаций. В свою очередь, будучи ответственным за управление людьми в рамках государственной службы, Агентство обязано руководствоваться их повседневными потребностями и заниматься вопросами найма и профессионального развития государственных служащих, каждодневно

занятых обслуживанием граждан Канады. Агентство работает исходя из того, что гражданское общество ожидает от государственной службы Канады все более эффективной работы, находящейся при этом под непрерывным и всеобъемлющим контролем.

На практике потребовалось решить ряд проблем. Так, в провинции Британская Колумбия из-за относительно невысокого престижа государственной службы численность государственных служащих в возрасте до 30 лет к 2010 году составляла около 10 % (в то время как в других отраслях Канады этот показатель достигал на тот момент 20–30 %). В целях исправления ситуации была введена возможность компенсации выпускникам высших учебных заведений образовательного кредита из расчета 1/3 общего размера кредита за каждый год государственной службы. Этот эксперимент дал положительный результат в виде увеличения на 75 % числа принятых на государственную службу в провинции молодых людей в возрасте до 30 лет. В то же время возникла проблема так называемых «трехгодичников», состоящая в том, что после отработки трех лет и полного погашения кредита молодые люди нередко увольнялись с государственной службы.

Следует также отметить, что ознакомление с практикой работы в Университете Виктория показало, что в целях решения кадровой проблемы на государственной службе в середине 2000-х годов для лиц, обучающихся по программе магистров (и уже имеющих диплом бакалавров) и успешно завершивших первый год обучения, было введено обязательное прохождение в течение двух-трех семестров стажировки, которая фактически была исполнением обязанностей государственной службы.

Сведения о вакансиях на государственной службе предварительно в централизованном порядке концентрировались в Университете, который занимался трудоустройством студентов, хотя поощрялись и самостоятельные поиски студентами работы. Однако реализация этого правила на практике выявила новые проблемы. Работодатели, предлагая относительно высокую заработную плату студентам (до 4 000 долл. США в месяц), исходя из нехватки кадров, всячески стимулировали их не возвращаться на учебу в Университет, а оставаться на государственной службе. В результате не исключались конфликты с участием всех заинтересованных сторон, завершавшиеся по-разному.

Похожая ситуация в тот же период времени наблюдалась и в канадской провинции Ньюфаундленд и Лабрадор, где также наблюдалась не очень высокая привлекательность государственной службы для молодежи. Местные власти решили, что эту проблему необходимо решать комплексно, в том числе путем создания комфортных и доверительных условий труда, предоставления гибких графиков работы и отпусков большей продолжительности, поскольку уровень заработной платы на государственной службе в целом ниже, чем в бизнесе. Что же касается компенсации образовательных кредитов, то, как и в провинции Британская Колумбия, этот инструмент оказался не столь эффективен, как первоначально предполагалось (из-за встречавшихся случаев последующих увольнений молодых государственных служащих).

Возможно, по вышеприведенным причинам, в провинции Ньюфаундленд и Лабрадор на тот момент созданию кадрового резерва уделялось не столь высокое внимание. Такая работа специально не выделялась в отдельное направление и не была формализована, в том числе в части привлечения на государственную службу сотрудников со стороны. В определенной степени она осуществлялась лишь в рамках эпизодического мониторинга профессионального роста государственных служащих в целях их возможного повышения по службе.

В **Королевстве Нидерландов** Бюро государственной службы высшего звена (BABD) было образовано и действовало не в качестве отдельного органа исполнительной власти, а на правах департамента Министерства внутренних дел страны, что существенно ограничивало полномочия данной структуры, действовавшей по принципу реального влияния на развитие государственной службы. В компетенцию BABD входили следующие полномочия:

а) сбор информации о вакантных должностях высшего звена – топ-менеджеров министерств (генеральных секретарей, генеральных директоров, директоров);

б) участие в рассмотрении кандидатур лиц, претендующих на занятие вакантных должностей данного уровня;

в) подготовка предложений министрам по указанным кандидатурам;

г) создание условий для ротации кадров высшего звена между министерствами;

д) организация переподготовки и повышения квалификации кадров высшего звена;

е) преодоление существующей фрагментарности государственной службы.

Фактически полномочия по назначению государственных служащих на должности данной категории являются прерогативой конкретных министров. В то же время BABD одной из своих основных задач считает обеспечение ротации государственных служащих один раз в пять лет.

В определенной мере основные направления работы BABD созвучны с некоторыми полномочиями Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров[3]. В то же время BABD подотчетно объединенному совещанию

3 Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1382 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 49. Ст. 5922.

генеральных секретарей министерств и лишено возможности действенно влиять на кадровую политику министров, рассматривающих рекомендации BABD, но не связанных жестко необходимостью их безусловного выполнения.

Особенности государственной службы заключаются и в том, что в отличие от ряда ведущих западноевропейских государств гражданская служба Королевства Нидерландов основана на принципе открытого доступа (объявление конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы не только для гражданских служащих, но для всех желающих) и формально не имеет карьерного характера. Однако такой подход характерен только для гражданской службы, поскольку военная и правоохранительная службы в Нидерландах, как и в Российской Федерации, основаны на карьерном принципе.

В соответствии с Законом **КНР** «О государственной службе» порядок назначения на должности государственной службы (перечень которых определен организационным отделом ЦК КПК) предусматривает проведение конкурса. В то же время возможны различные исключения из конкурсного порядка отбора кадров как по перечню должностей, так и по объективным потребностям (например, необходимость привлечения высококвалифицированного специалиста из бизнес-структуры).

Поэтому для занятия должностей государственной службы предусмотрены различные способы: прием (путем прохождения общих открытых конкурсных экзаменов), назначение на вышестоящую должность и перевод (с других должностей государственной службы, из государственных организаций и предприятий), приглашение (используется в случае острой служебной необходимости с разрешения управления по делам государственных служащих провинциального уровня и выше для замещения узкоспециальных и вспомогательных должностей).

К сдаче экзаменов для приема на государственную службу не допускаются лица: имеющие судимость; ранее уволенные с государственной службы по виновным основаниям; не удовлетворяющие общим требованиям, предъявляемым законодательством к государственным служащим.

Экзамены проводятся как в письменной (основная форма), так и в устной форме. Они включают проверку уровня общих и специальных знаний в зависимости от выбранной кандидатом вакантной должности. Литература для подготовки к сдаче экзаменов на замещение должностей государственной службы и прохождения периодических аттестаций в широком ассортименте представлена в Интернете и во всех книжных магазинах КНР (включает сборники для изучения, обсуждения, тесты, комментарии и т.п.).

Основным принципом кадровой политики в управлении в **Сингапуре** провозглашен принцип меритократии, предполагающий, что руководящие посты в правительстве должны занимать наиболее способные люди независимо от их социального и финансового положения, связей в обществе[4].

С учетом указанного принципа будущих высших руководителей отбирают и готовят начиная со школы, составляя программы профессионального роста для наиболее одаренных подростков. Отбор таких подростков осуществляется не только с учетом академических успехов в учебе и по итогам успешной сдачи экзаменов, но и с учетом общих аналитических и иных способностей, умения добиваться результатов в своей деятельности. Около 1 % лучших выпускников школы получают направление на обучение за государственный счет в лучшие университеты мира, а после окончания учебы им предоставляют высокую должность с достойной оплатой и в течение шести лет дают возможность проявить себя в работе последовательно в трех министерствах.

По достижении государственным служащим возраста 32 лет с учетом результатов его предыдущей работы оценивают его потенциал и ранжируют (аттестуют) на более высокие должности. Государственные служащие в Сингапуре имеют высокую зарплату и значительные социальные гарантии.

Одним из главных выводов из изучения опыта государственного управления в Сингапуре можно считать внимание к молодым людям, целенаправленный поиск, выявление и пестование талантливых молодых людей, их обучение за государственный счет, вовлечение их в систему государственного управления и удержание в ней путем материального стимулирования и вычерчивания четких карьерных перспектив.

В Сингапуре полагают, что для успеха страны в экономической сфере требуется модель управления, основанная на отборе будущих управленцев на основе системного целевого поиска молодых одаренных людей и программ их кураторства в дальнейшем.

При этом следует отметить, что данная система не предполагает конкурсных процедур с обеспечением равного доступа к вакантным должностям всем гражданам. В связи с этим возможность использования данной системы в нашей стране с учетом конституционной нормы о равном допуске граждан Российской Федерации к государственной службе носит весьма ограниченный характер.

Однако при этом не исключается, что вопросы подбора кадров для государственной службы в Российской Федерации могли бы быть несколько скорректированы, с тем чтобы создать по возможности больше контактов образовательных учреждений с государственными структурами (например, в виде прохождения практики студентов в аппаратах государственных органов), больше стимулов для поступления на государственную службу для молодых лю-

4 Информация была получена в ходе ознакомительных лекций в Школе государственной политики имени Ли Куан Ю при Национальном университете Сингапура.

дей и их удержания на этой службе. Одним из первых шагов в этом направлении стало снижение требований к продолжительности стажа, необходимого для назначения на должности федеральной гражданской службы высшей и главной групп, а также исключение требования к продолжительности стажа для замещения должностей ведущей группы[5].

Интересный опыт замещения должностей на гражданской службе показывает **Япония** [Стрельцов, 2002. С. 108–110; Административное право…, 2003. С. 427–437; Илышев, 2009. С. 54–61, 69–71][6]. Прием на государственную службу в Японии производится на основе единых государственных экзаменов. Японское законодательство исходит из принципа равного доступа граждан к государственной службе. Закон о государственных служащих предусматривает, что набор на государственную службу осуществляется в соответствии с личными заслугами кандидата, его профессиональной подготовкой и деловыми качествами, на выявление которых направлены конкурсные процедуры (экзамены).

Организация этих экзаменов возложена на орган, отвечающий за кадровую систему государственной службы – Национальную кадровую службу (НКС), или Совет по делам персонала (дзиндзиин). Этот орган был создан 3 декабря 1948 года. Он подведомствен Кабинету министров, но не его канцелярии (аппарату), и уполномочен решить три задачи:

- обеспечить нейтральность и справедливость кадровой политики в отношении отдельных служащих;
- осуществить функцию компенсации ограничения основных трудовых прав государственных служащих (например, запрета на гарантированное Конституцией Японии права на забастовки), быть своего рода «профсоюзом» государственных служащих;
- быть специальным органом кадровой политики.

Национальная кадровая служба осуществляет контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы, представляет рекомендации по кадровым вопросам парламенту, кабинету и отдельным министерствам. Среди полномочий НКС также издание в пределах своей компетенции правил и инструкций по государственной службе, разбор служебных жалоб государственных служащих, организация и проведение конкурсных экзаменов.

Служба состоит из трех членов, назначаемых Кабинетом министров с согласия обеих палат парламента на четыре года (с возможностью повторного назначения, но не более чем еще на два срока). Один из членов НКС по назначению Кабинета выполняет функцию председателя, Премьер-министр не может сместить председателя.

Возложенные на Национальную кадровую службу функции реализуются через деятельность его аппарата (Секретариата), который возглавляет Генеральный секретарь, назначаемый членами Совета НКС. Численность Секретариата НКС составляет 659 человек, из которых 36 человек работают в Институте по повышению квалификации государственных служащих; 459 человек – в пяти подразделениях Секретариата (отделе управления делами («советник по общим вопросам»), отделе кадров (набора и использования персонала), отделе жалоб («справедливой инспекции»), отделе по оплате труда служащих и отделе по делам служащих («благосостояния служащих»); 164 человека – в девяти региональных секретариатах (местных бюро) в Хоккайдо, на Окинаве и т.д.

Кроме того, при НКС функционирует Инспекционная комиссия по этике государственных служащих, состоящая из председателя и четырех членов. Деятельность этой комиссии обеспечивает секретариат в количестве 12 человек.

В обязанности Национальной кадровой службы входят:

- планирование и проведение конкурсных экзаменов для приема на государственную службу, разработка системы назначения и снятия с должности;
- представление рекомендаций в отношении пересмотра условий и размера оплаты труда, а также продолжительности рабочего времени;
- определение конкретного содержания условий труда;
- планирование и проведение всеми министерствами общих курсов по повышению квалификации государственных служащих;
- планирование, разработка и содействие в реализации правил служебного поведения и вынесения дисциплинарных взысканий;
- рассмотрение жалоб на необоснованные взыскания в отношении государственных служащих;
- принятие соответствующих мер в целях «формирования гибкой и открытой кадровой системы, идущей в ногу с требованиями эпохи».

Порядок формирования Национальной кадровой службы (Совета по делам персонала), его правовой статус и полномочия позволяют охарактеризовать ее как структуру с очень полезными функциями, которая находится на оптимальном расстоянии от министерств и ведомств.

В составе Управления набора и использования персонала находятся специальный экзаменационный отдел и четыре главных экзаменатора. НКС своими правилами может ввести дополнительные требования для поступающих впервые, а в отношении претендующих на повышение в должности – ограничить

5 Указ Президента Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 478 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы».

6 Материал получен авторами в ходе ознакомительных поездок.

круг экзаменующихся путем отбора на основании результатов прошлой служебной деятельности.

Для впервые поступающих на службу граждан экзамены проводятся по трем отдельным группам: 1) для окончивших высшие образовательные организации; 2) для имеющих неполное высшее образование; 3) для окончивших средние образовательные организации. На руководящие посты назначаются только лица, имеющие высшее образование. При этом лучшие шансы на занятие высоких позиций на государственной службе имеют выпускники юридического факультета Токийского университета.

Конкретных списков заболеваний, препятствующих поступлению на службу в Японии, в ходе ознакомления не выявлено. В то же время отмечаем, что в отдельных случаях допускается проведение экзамена по физической подготовке. При проведении первичного приема на государственную службу применяется возрастной ценз: минимальный и максимальный возраст для поступления на государственную службу составляет, как правило, от 21 до 33 лет.

Конкурсные экзамены организуются по принципу «открытых дверей». Время и место их проведения объявляются в средствах массовой информации. Экзамены для прохождения на государственную службу представляют собой письменные тесты со множеством вариантов ответов по обширному кругу проблем, требующие широкой эрудиции (своего рода ЕГЭ), и серию сочинений на заданные темы разного профиля.

Сдача экзамена не гарантирует поступление на государственную службу. Лица, успешно сдавшие экзамен, включаются в единый квалификационный лист (своеобразный «кадровый резерв»), который затем рассматривается кадровыми комиссиями министерств и ведомств. При этом назначение на должность впервые или повышение в должности, как правило, производится с условием об испытании не менее шести месяцев, а по истечении испытательного срока при положительных результатах происходит назначение на должность на постоянной основе.

Данная система назначений, позволяющая в централизованном порядке на конкурсной основе осуществлять отбор наиболее квалифицированных кандидатов на замещение должностей государственной службы без привязки на данном этапе к конкретной должности, заслуживает изучения и может быть заимствована применительно к отбору кадров на государственную гражданскую службу в Российской Федерации.

В **Австрии**[7] попасть на подготовительную государственную службу возможно при соблюдении определенных требований. Кадровые отделы отдельных органов государственного управления зачастую отбирают кандидатов строго по оценкам двух государственных экзаменов, хотя эти отметки и не дают полной гарантии последующей успешной государственной службы. В Австрии, в отличие от Испании и Италии, нет единой системы конкурсов: каждый орган сам определяет способ подбора сотрудников. При этом весьма распространено проведение собеседований.

Так, например, процедура приема на службу в аппарат Парламента Австрии начинается с принятия решения о приеме нового сотрудника. Новое рабочее место появляется, если возникла новая задача в рамках органа или если появилась вакансия в связи с уходом сотрудника на пенсию, или по иной причине. На основе описания рабочего места (должности) государственного служащего разрабатывается профиль требований к будущему сотруднику и с учетом этих требований проводится конкурс. По согласованию с будущим начальником этого сотрудника принимается решение о методике проведения конкурса – будет это тест, собеседование или интервью. Затем принимается решение о формировании конкурсной комиссии. В ее состав входят четыре человека с правом голоса: по два представителя от работодателя и от профсоюза. Эта комиссия имеет право пригласить дополнительных членов в свой состав, но с правом совещательного голоса. В любом случае правом участвовать в работе конкурсной комиссии обладает человек, который отвечает за вопросы равноправия. Следует отметить, что в аппарате парламента установлена квота для приема на службу женщин в 40 %.

Затем формулируется текст конкурсного объявления, который публикуется в газетах или в Интернете. В любом случае этот текст размещается на бирже рабочих мест государственного управления.

Все заявления, которые поступили, проверяются кадровой службой аппарата парламента (гражданство, законченное образование и пр.). Те претенденты, которые соответствуют формальным критериям конкурса, подвергаются различным стандартным тестам, например, проверяется их знание орфографии, владение иностранным языком (если это требуется), четкость работы и пр. В зависимости от результатов тестов комиссия составляет так называемый «короткий список» самых пригодных претендентов, как правило, из 6–12 человек, и они допускаются к последнему этапу конкурсной процедуры: с ними ведется структурированное интервью. В ходе этого этапа конкурса выделяют тех, кто сможет лучше всех интегрироваться в существующий состав сотрудников. Поэтому во время структурированного интервью всегда должен присутствовать будущий начальник – требуется его личное впечатление. Затем комиссия составляет список самых пригодных кандидатов с указанием их места в листе рейтингов. На основании этого списка составляется обоснованное предложение о лучшем кандидате для приема на службу. Предложение представляется Президенту Национального совета (палаты Парламента Австрии), который принимает окончательное решение, почти всегда следуя рекомендациям комиссии.

7 Материал получен авторами в ходе ознакомительной поездки в Австрийскую Республику.

К конкурсным процедурам в аппарате парламента привлекаются часто внешние консультанты из фирм по кадровым вопросам (кадровых агентств). Это делается при приеме на вакантные руководящие должности или при проведении нескольких конкурсов одновременно, когда не хватает своих ресурсов для проведения конкурса.

Следует также отметить, что на службу в Австрии принимают главным образом молодых выпускников университетов сразу же после или через один-два года после окончания университета.

Каждый новый сотрудник (кроме занимающих самые высокие позиции) должен пройти программу дополнительного профильного образования, которая определяется кадровым отделом и отделом, в котором работает новый сотрудник. Цель этого обучения – адаптировать знания, навыки, способности нового сотрудника к потребностям его должности. Все юристы в аппарате Парламента Австрии проходят тренинги или семинары по 20–30 часов.

Для молодых сотрудников, имеющих высшее или полное среднее образование, по окончании этого обучения и после двух или четырех лет работы требуется составить письменную научную работу, которая полностью учитывает специфику их должности, а также сдать устный экзамен, который принимает начальник отдела кадров. Во время экзамена, например, референт комитета в аппарате парламента должен показать, что хорошо разбирается во всех вопросах, обладает компетентностью, умеет правильно общаться с депутатами, имеет у них хорошую репутацию, знает, как их поддерживать в работе. Если сотрудник отказывается сдавать экзамен, его могут уволить.

Порядок замещения должностей государственной службы в Российской Федерации

Как следует из статей 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с приведенными в начале данной статьи конституционными положениями, в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита права на равный доступ к государственной службе, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – его защита. Данное право в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации может быть ограничено только в конституционно значимых целях и только федеральным законом, а принимаемые по вопросам его регулирования и защиты законы субъектов Российской Федерации в силу статьи 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации не могут противоречить соответствующим федеральным законам. Такой подход в целом закреплен и в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации (см. например, постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2009 года № 2-П).

В данном контексте, как было отмечено ранее, большое значение имеет рассмотрение вопроса о соотношении предполагаемого порядка отбора кандидатов на замещение должностей государственной службы с конституционным принципом равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе (часть 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

С учетом этой нормы частью 1 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено этой статьей. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы.

При этом законодательством Российской Федерации предусмотрено несколько случаев, когда поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы осуществляется без конкурса. Так, согласно части 2 статьи 22 указанного Федерального закона, конкурс не проводится:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;
- при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;
- при заключении срочного служебного контракта;
- при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 28, частью 1 статьи 31 и частью 9 статьи 60 этого Федерального закона;
- при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе.

Следует отметить, что замещение должностей без конкурса в указанных случаях имеет правовое обоснование.

Так, конкурс не проводится при замещении должности на определенный срок (по срочному служебному контракту), например, должности категории «помощники (советники)» всегда замещаются на срок полномочий соответствующего должностного лица (министра, иного руководителя государственного органа), которое самостоятельно подбирает себе помощников и советников.

Должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, замещаются обычно гражданами или

гражданскими служащими, прошедшими отбор в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации, или федеральный резерв управленческих кадров.

Назначение на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе, производится без конкурса, поскольку порядок формирования этого резерва предполагает проведение конкурса для граждан, впервые поступающих на гражданскую службу, и для гражданских служащих, претендующих на повышение в должности гражданской службы (пункты 1–4 части 6 статьи 64 Федерального закона).

Включение гражданских служащих в кадровый резерв государственного органа для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста по результатам аттестации с учетом порядка ее проведения можно рассматривать как итог своего рода «внутреннего конкурса» в государственном органе (пункт 5 части 6 статьи 64 Федерального закона).

Возможность быть включенными в кадровый резерв государственного органа для гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы либо упразднением государственного органа, а также увольняемых с гражданской службы по основаниям, установленным частью 1 статьи 39 Федерального закона («Прекращение служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон»), предоставлена этим служащим в качестве гарантии (пункты 6 и 7 части 6 статьи 64 Федерального закона), которая может быть реализована при определенных условиях. При этом включение их в кадровый резерв государственного органа производится для замещения должностей гражданской службы той же группы, к которой относится последняя замещаемая гражданским служащим должность гражданской службы (часть 7 статьи 64 Федерального закона).

Назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 28, частью 1 статьи 31 и частью 9 статьи 60 Федерального закона, не требует проведения конкурса, поскольку эта норма также касается только гражданских служащих, уже состоящих (состоявших) на гражданской службе, то есть уже преодолевших конкурсные барьеры и при этом в виде гарантии имеющих право на замещение должности не выше той, которую они замещали, к примеру, при сокращении должностей.

Следует отметить, что конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому нормативным актом государственного органа (часть 3 статьи 22 Федерального закона), а также по решению представителя нанимателя – при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы (часть 4 статьи 22 Федерального закона).

В последнем случае речь идет о самом низком уровне гражданской службы, отличающемся невысоким уровнем оплаты труда. Этим обусловлено небольшое число претендентов на данные должности, что зачастую делает невозможным проведение конкурсных процедур для замещения этих должностей.

Итак, для системы организации гражданской службы в Российской Федерации характерна «открытая» форма набора на должности гражданской службы, при которой должность может быть занята любым гражданином, соответствующим установленным требованиям и успешно прошедшим конкурс, а не только гражданским служащим.

При этом надо отметить, что другие виды государственной службы основаны главным образом на принципе «закрытой» системы набора кадров, при которой вышестоящая должность может быть занята, как правило, в порядке карьерной службы в данной системе.

По данному признаку «закрытой» или «карьерной» службой можно считать военную службу и службу в правоохранительных органах. Например, граждане, зачисленные на конкурсной основе в военные профессиональные образовательные организации или военные образовательные организации высшего образования, после окончания первого курса обучения заключают контракт о прохождении военной службы. Дальнейшую службу указанные граждане проходят в соответствующей структуре с установленными правилами должностного роста.

Возможности введения большей вариативности способов формирования кадрового состава государственных органов

Применительно к гражданской службе нуждается в обсуждении вопрос о возможности введения большей вариативности способов формирования кадрового состава государственных органов.

Прежде всего, следует отметить наличие проблемы на стыке гражданской службы и других видов службы, а также при переходе из одного государственного органа в другой. Так, в некоторых федеральных государственных органах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, предусмотрено прохождение как военной или правоохранительной службы (условно обозначим этим собирательным термином виды государственной службы, связанные с правоохранительной деятельностью), так и гражданской службы. При этом большая часть государственных служащих в этих органах проходит военную или правоохранительную службу.

Практика показывает, что часть этих служащих переходит на гражданскую службу (например, по

достижении предельного возраста военной службы), причем нередко они замещают прежнюю должность, но уже в статусе гражданского служащего.

Таким образом, происходит переход карьерного служащего на должность гражданской службы, для замещения которой установлен конкурсный порядок.

Представляется целесообразным обсудить вопрос о возможности такого перехода в указанных государственных органах без конкурса, поскольку эти служащие обладают значительным опытом и отличаются высокими квалификационными характеристиками.

Следует также отметить, что имеются особенности в замещении должностей в некоторых иных органах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Так, подбор лиц для замещения должностей гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных дел России и в посольствах Российской Федерации традиционно основывается на особых принципах, предполагающих подготовку кадров в специализированных образовательных организациях системы МИД России и их последующее трудоустройство в этой же системе.

В целом прохождение службы в системе МИД России можно характеризовать как карьерную службу, имеющую сходство с военной службой по таким признакам, как целевой порядок подготовки служащих для замещения должностей и частая ротация этих служащих, в том числе с переездом в другую местность.

С учетом такой специфики для гражданской службы в системе Министерства иностранных дел России в перспективе могут быть заимствованы отдельные элементы регулирования вопросов поступления на военную службу и ее прохождения. Например, для лучших выпускников специализированных образовательных организаций системы МИД России может быть предложен упрощенный порядок поступления на вакантные должности в этой системе (с учетом того, что конкурс был пройден ими при поступлении в образовательную организацию).

Обсуждая вопрос о возможности введения большей вариативности способов формирования кадрового состава государственных органов, следует отметить также специфику поступления на службу в Администрацию Президента Российской Федерации как орган, который формирует Президент Российской Федерации в целях обеспечения реализации своих полномочий (пункт «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации).

С учетом указанной конституционной нормы в формировании этого государственного органа, обеспечивающего деятельность Президента Российской Федерации, имеются значительные особенности, что предполагает особый порядок поступления на службу в этот орган, включающий элементы подбора кадров.

Как показывает практика, конкурсный механизм подбора кадров для замещения вакантных должностей в этом государственном органе не вызван необходимостью, а более предпочтительным является отбор лиц из кадровых резервов разных уровней, сформированных на конкурсной основе. С учетом этого не исключаем возможность установления для Администрации Президента Российской Федерации особых условий замещения вакантных должностей гражданской службы, что, однако, нуждается в предварительном обсуждении.

Механизм подбора кадров для гражданской службы на конкурсной основе также может быть несколько уточнен с учетом подходов, основанных на опыте поступления на службу в других странах.

Проведение конкурсов в каждом отдельном государственном органе требует привлечения многих ресурсов, при этом зачастую не обеспечивается должный уровень проведения конкурсных процедур. Поскольку кадровые службы государственных органов, как правило, не имеют специальной подготовки и инструментария для проведения конкурсов, они не всегда могут проводиться на должном профессиональном уровне.

В связи с этим предлагается обсудить вопрос о проведении отбора граждан для поступления на гражданскую службу впервые на централизованной основе (например, в образовательных центрах, в РАНХиГС при Президенте Российской Федерации и ее филиалах или на базе органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы) и с определенной периодичностью (например, один – три раза в год). В этом случае кандидаты могут проходить экзамены, другие конкурсные процедуры, по итогам которых будут отбираться для зачисления в кадровый резерв, из которого государственные органы с учетом специфики своих задач смогут отбирать лиц для замещения вакантных должностей. При этом возможно также повторное тестирование кандидата в конкретном государственном органе.

Реализация данного предложения предполагает необходимость решения нескольких задач.

Первая задача – это выбор оптимальной инфраструктурной схемы проведения конкурса, выбор исполнителя, способного обеспечить объективную оценку знаний и навыков конкурсантов, исключить элементы злоупотреблений как со стороны экзаменуемых, так и со стороны экзаменаторов.

Вторая задача – разработка содержательного наполнения заданий и методики их проведения.

Третья задача – оценка материальной составляющей данного способа отбора, в том числе источников финансирования и способов оптимизации этих расходов. При этом следует отметить, что привлечение средств граждан для проведения этих конкурсных процедур исключено, поскольку может быть расценено как дискриминационная мера, не обеспечивающая равный доступ граждан к гражданской службе независимо от их имущественного положения.

Заключение

В заключение обращаем внимание на то, что при рассмотрении возможных способов изменения порядка отбора граждан на гражданскую службу уместно отметить отдельные высказывания государственного секретаря Е.А. Перетца (1878–1883 годы), который еще в конце позапрошлого столетия рассуждал о необходимости привлечения к работе в государственном аппарате не только людей умных, образованных и притом трудолюбивых, но также и практически знающих русскую жизнь на местах (в губерниях и уездах) [Перетц, 2018. С. 275–276].

Литература

Административное право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М.: Спарк, 2003.

Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. / Председатель ред. коллегии В.А. Туманов. М.: Норма, 2000.

Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Л.М. Энтин. 2-е изд. М.: Норма, 2005.

Илышев А.В. Японская государственная служба: монография. М: Изд-во РАГС, 2009.

Перетц Е.А. Дневник (1880–1883) / сост. и науч. ред. А.А. Белых. Издательский дом «Дело». РАНХиГС, 2018.

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

Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М.: МАКС Пресс, 2002.

References

Administrative law of foreign countries: Textbook. Ed. by Kozyrina A.N. and Shtatina M.A. Moscow. Spark, 2003. In Russian

European court of human rights. Selected cases. In 2 volumes. Chairman of the editorial board Tumanov V.A. Moscow. Norma, 2000. In Russian

European law. European Union law and legal protection of human rights: Textbook for universities. Ed. by Entin L. M. 2nd ed. Moscow. Norma, 2005. In Russian

Ilyshev A.V. Japanese civil service: monograph. Moscow. Izdatel'stvo RAGS, 2009. In Russian

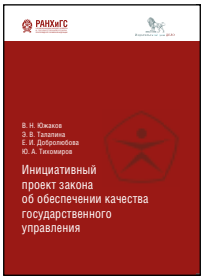
Peretz E.A. Diary (1880 – 1883). Compiler and scientific editor Belykh A. A. Izdatel'skiy dom "Delo", RANKhiGS, 2018. In Russian

Standards of the Council of Europe in the field of human rights in relation to the provisions of the Constitution of the Russian Federation: Selected rights. Moscow. Institute of Law and Public Policy. 2002. In Russian

Streltsov D.V. Public administration system in Japan in the postwar period. Moscow. MAKS Press, 2002. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ

Опубликована инициатива по повышению качества государственного управления[1]



Издательский дом «Дело» РАНХиГС опубликовал коллективную монографию «Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления». Авторы – В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров – представили итоги научного исследования концептуальных основ разработки законодательства о государственном управлении, ориентированного на повышение его качества, и подготовленный в соответствии с этими основами инициативный проект федерального закона об обеспечении качества государственного управления.

Разработчики выделяют три основных признака качественного государственного управления: 1) обоснованность государственного вмешательства (государство должно вмешиваться в экономические и социальные процессы только тогда, когда отсутствие такого вмешательства представляет собой значимые риски для общества, экономики и граждан); 2) результативность (достижение конечных общественно значимых результатов и необходимых для этого промежуточных и непосредственных результатов должно стать смыслом и основным содержанием государственного управления); 3) эффективность (обеспечение достижения ожидаемых результатов с наименьшим использованием ресурсов либо достижения более высоких результатов с использованием заданного объема ресурсов).

Законопроект определяет требования к целям, задачам и порядку осуществления государственного управления. Различаются циклы государственного управления, предложена новая типология государственных функций.

В результате установления единых требований ко всем органам власти, по мнению авторов, могут быть обеспечены не только унификация процесса государственного управления, но и последовательное повышение его качества.

Инициативный законопроект публикуется с целью дальнейшего обсуждения и доработки, трансформации в официальный законопроект.

Представленные в монографии результаты исследований, на основе которых был подготовлен законопроект, представляют собой самостоятельную ценность и имеют практическую значимость как для исследователей, так и преподавателей и студентов.

1 *Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А.* Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-19-22

Управление мотивационным профилем государственных служащих

ВАЛЕРИЯ ЮРЬЕВНА ДАМБУЕВА, кандидат социологических наук, доцент кафедры теории управления Ивановский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (153002, Российская Федерация, Ивановская область, Иваново, Посадский пер., 8, литер А1). E-mail: sotnikova-star@mail.ru

Аннотация: В статье представлено описание инварианта профиля персонала государственной службы, а также разработаны варианты мотивационного профиля для персонала Департамента образования Ивановской области с учетом уровня ответственности принятия управленческих решений. Формирование высокопрофессионального и компетентного кадрового состава – одна из важнейших задач совершенствования государственного управления. Задача, требующая внедрения новых технологий, стимулирующих гражданских служащих к долгосрочной деятельности, ориентированной на достижение конкретных результатов. Одним из значимых элементов системы управления кадрами государственного органа является мотивация гражданских служащих, на которую оказывает влияние множество факторов, связанных с прохождением гражданской службы. В статье представлена авторская классификация мотивационных типов государственных гражданских служащих, разработанная на основе положений концепции управления мотивацией Ричи и Мартина, а также обозначены конкретные процедуры реализации управления мотивационным профилем персонала государственной службы в Департаменте образования Ивановской области. Отмечается, что особую значимость приобретают инструменты управления мотивацией, сочетающие монетарные и немонетарные методы, а также изменяющие саму структуру мотивационной сферы.

Ключевые слова: мотивационный профиль персонала, потребностно-мотивационная сфера, мотиваторы, мотивационный тип, инструменты мотивации, монетарные и немонетарные методы мотивации

Статья поступила в редакцию 9 ноября 2020 года.

Дамбуева В. Ю. Управление мотивационным профилем государственных служащих. *Государственная служба*. 2020. № 6. С. 19–22.

MANAGING PERSONNEL MOTIVATIONAL PROFILE AS A TOOL FOR MOTIVATING CIVIL SERVANTS

VALERIA YU. DAMBUEVA, Candidate of Sci. (Sociology), Associate Professor of the Department of Management Theory
Ivanovo branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (8, lit. A1, Posadskiy per., Ivanovo, Ivanovo region, Russian Federation, 153002). E-mail: sotnikova-star@mail.ru

Abstract: The article describes the invariant profile of the civil service personnel, as well as prospects for developing a motivational profile for the personnel of the Department of Education in the Ivanovo region considering the level of responsibility for making managerial decisions. The formation of highly professional and competent personnel is one of the most significant tasks for improvement in the field of public administration. This requires the introduction of new technologies that motivate civil servants to long-term activities focused on achieving particular results. A significant part of the personnel management system of a public authority is the system for motivating civil servants, which is influenced by many factors related to the civil service field. The author presents a classification of motivational types of civil servants, which was developed based on the concept of motivation management by Richie and Martin, and also outlines specific procedures for implementing the management of the motivational profile of civil service personnel in the Education Department of the Ivanovo region. It is noted that motivation management tools that combine monetary and non-monetary methods, as well as change the very structure of the motivational sphere, are acquiring special significance.

Keywords: motivational profile of personnel, need-motivational sphere, motivators, motivational type, motivation tools, monetary and non-monetary methods of motivation

The article was received on November 9, 2020.

Dambueva V. Yu. Managing personnel motivational profile as a tool for motivating civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 6. P. 19–22.

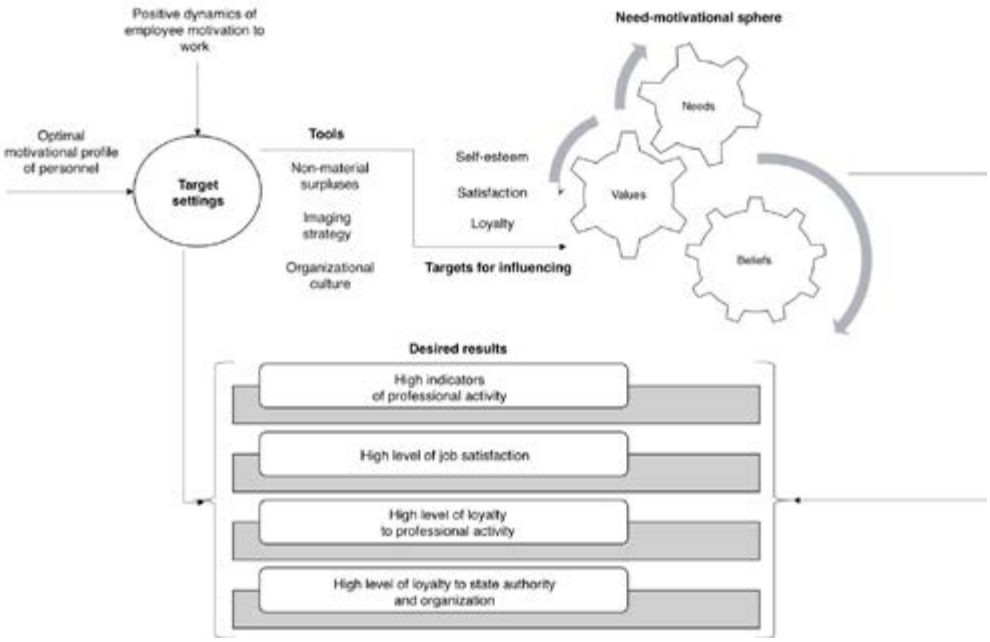
Introduction

To solve the problem of motivation for civil service personnel, it is necessary to develop new tools to ensure that the level of efficiency in the professional activity of civil servants corresponds to the level of satisfaction and profit during the performance of their duties. The preamble to the "Methodology for the Non-Material Motivation of Civil Servants of the Russian Federation", approved by the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation, notes that "the effectiveness of state regulation largely depends on the stability of functioning of the state institutions", and "achievements in the activities of state bodies are direct a consequence of the results of the intellectual work of civil servants, in connection with which the formation of professional staff is among the priority tasks for improving public administration".[1] Article 13 of the Federal Law No. 79-FZ of July 27, 2004 "On the State Civil Service of the Russian Federation" (as amended on December 16, 2019), speaks of the relevance of the formation of highly professional personnel: "a civil servant performs his/her official activities in civil service positions under the act of appointment to the post and with a service contract and receives a salary from the federal budget or the budget of a constituent entity of the Russian Federation".[2]

The issues of personnel training were discussed in detail in October 2020 at a meeting between the President of the Russian Federation Vladimir Putin and the rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Vladimir Mau; the conversation focused on the significant aspects of work of the academy and ways to improve personnel training for the Russian public administration system.[3]

However, the preparing highly professional personnel for the public administration system takes time; therefore, we should think about the need to use motivational tools oriented into the future. Motivation management tools are of particular importance since they allow not only to effectively use monetary and non-monetary methods of stimulation but also make it possible to change the very structure of the need-motivational sphere of employees. Using the motivational profile of civil servants can help in solving this problem.

Figure 1. Model for managing the motivational profile of the personnel of the Department of Education in the Ivanovo region (Compiled by the author)



Motivational profile of civil servants in the Ivanovo region

In the Department of Education of the Ivanovo region, the management of the motivational profile of civil servants is a process of influencing the need-motivational structure of employees to change it in a given direction. The process is implemented through the management system of the need-motivational sphere of employees.

The model for managing the motivational profile of personnel (**Figure 1**) includes the following elements: target settings, desired results, the structure of the need-motivational sphere of personnel, tools, and targets for managerial influence.

The "Public Declaration of Goals and Objectives of the Department of Education in the Ivanovo Region" of March 2, 2019, states that "the projected motivation system for employees of the Department in the Ivanovo Region is aimed at achieving such goals as ensuring positive dynamics of employee motivation to work and creating an optimal motivational profile of personnel".[4]

The author developed the unique classification of civil servants' motivational types based on the typological model of motivation by Gerchikov V. I. [Litvinyuk, 2019. P. 63] and the provisions of the motivation management concept by Sheila Ritchie and Peter Martin [Ritchie, Martin, 2004],

1 https://rulaws.ru/acts/Metodika-nematerialnoy-motivatsii-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih-Rossiyskoy-Federatsii/

2 http://www.kremlin.ru/acts/bank/21210/page/2

3 http://www.kremlin.ru/events/president/news/53898

4 http://www.iv-edu.ru/content/about/declaration

Table 1. Classification of civil servants' motivational types depending on the dominant factor of motivation

Dominant factor	Motivational type
High salary and material incentives	Pragmatic
Working conditions	Hygienic
Clear regulation of work (Structuring)	Performance
Social capital (Social contacts)	Status
Social support (Relationships)	Affective
Social recognition and approval	Patriotic
Self-realization (Striving for achievements)	Ambitious
Authority	Owner
Diversity and changes	Innovative
Creativity	Creative
Self-improvement	Progressive
Content of the work (Interesting and beneficial work)	Professional

which is presented in **Table 1**.

For the pragmatic type of civil servant, money is the main motivator.

The hygienic type of a civil servant is focused on working conditions, such as regime, climate, equipment, etc.

Performance-based staff needs clear criteria for the results that are expected from them.

The status type of a civil servant is characterized by a desire to form useful social ties.

The affective type of civil servant is focused on establishing long-term warm relationships with colleagues.

Civil servants of the patriotic type are ready to work on a general idea and fully devote themselves to the implementation of the plans of the leadership.

Civil servants of ambitious type strive for individual professional results.

Civil servants of the owner type are interested in the opportunity to influence other people and the work process in the organization. As a rule, they take maximum responsibility for the functions entrusted to them and are ready to work with full dedication for the proper performance of their duties.

The innovative type of civil servants needs constant changes in his/her professional activities.

Figure 2. Ideal motivational profile for the personnel at strategic decision-making level (Compiled by the author)

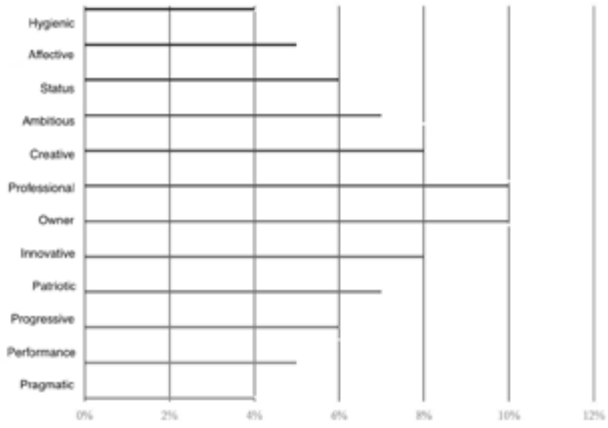
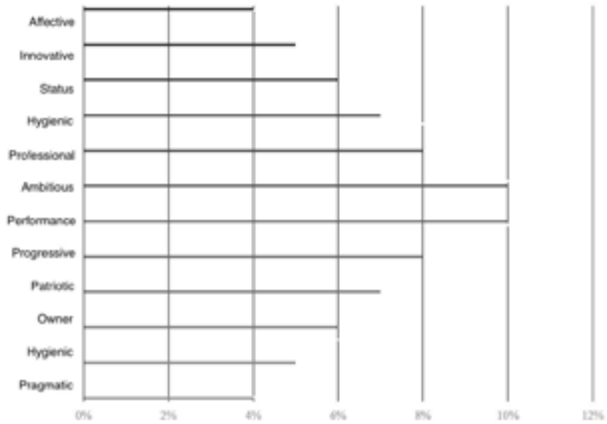


Figure 3. Ideal profile of civil service personnel at the tactical decision-making level (Compiled by the author)



The creative type of civil servants needs the ability to present and implement non-standard ideas.

Opportunities and conditions for self-development, both personal and professional, are characteristic of the progressive type of civil servants.

Civil servants of professional type value the content of work, the feeling of its usefulness to society.

All the motivational types above are found among employees of institutions and organizations working in the public administration system, and the proportion of these types constitutes the motivational profile of public service personnel.

Ideal motivational profile of civil service personnel

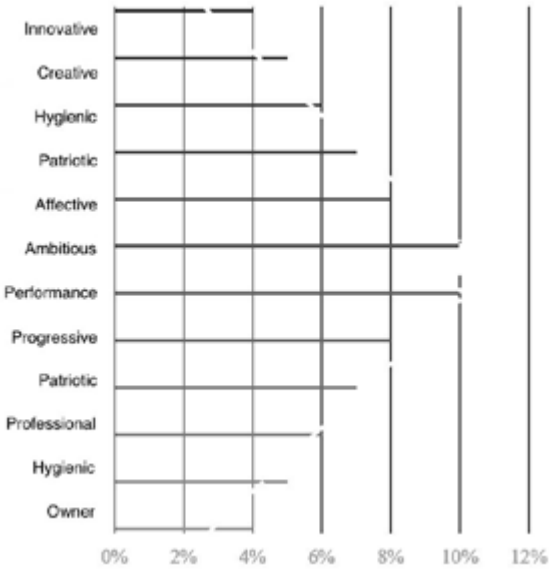
The system for analyzing and assessing the motivational profile of civil service personnel involves comparative analysis of the real and ideal profiles. For personnel at different management levels – strategic decision-making, tactical decision-making, and operational (technical) decision-making levels – there is an ideal (optimal) profile. The ideal profile of civil service personnel at the strategic decision-making level is shown in **Figure 2**.

A strategist is an abstract thinker who develops solutions to the challenges of the surrounding reality, taking into account available and potential resources. That is why the content of the work, the feeling of its usefulness to society, and the ability to inspire others to do the work more efficiently is necessary for the civil servant at the strategic level.

The ideal profile of civil service personnel at the tactical decision-making level is shown in **Figure 3**.

The tactical level of managerial decision-making is focused on achieving goals set at the level of tactical management. As a rule, civil servants, making decisions at the tactical level, are engaged in resolving problems that arise here and now, ensuring the removal of obstacles and the effective implementation of management decisions in practice. Therefore, the effectiveness of the general idea, public recognition of personal participation, the ability to

Figure 4. Ideal motivational profile of civil service personnel at the operational decision-making level (Compiled by the author)



formulate and present non-trivial ideas, as well as to develop options for achieving the goals are important for a civil servant at the tactical level.

The ideal motivational profile of civil service personnel at the operational decision-making level is shown in **Figure 4**.

Operational management is mainly associated with the executive activity; therefore, the main motivators of civil servants at this level are the ability to have specific parameters of the desired results of their work and the ability to have their own achievements.

The tools for achieving goals are the system of non-material incentives (awards, public recognition), the strategy for forming an image, and organizational culture.

Their application is aimed at forming appropriate self-esteem of employees, increasing their job satisfaction and professional and organizational loyalty.

The object of management is the need-motivational sphere of the employee's personality, in particular, its three main elements – needs, values, and attitudes.

Conclusion

The use of the model for managing the motivational profile of personnel in the Department of Education of the Ivanovo Region will increase the efficiency of professional activities of employees, their level of job satisfaction, and ensure loyalty to both the profession itself and to the government body they represent.

The introduction of the model for managing the motivational profile of employees in the Department of Education of the Ivanovo region involves the implementation of the following stages: information support of the model; instrumental support of the model; functioning of the model.

The information support of the model should include:

documents, regulating the goals and desired results of the motivation management system for employees in the Department of Education of the Ivanovo Region, principles of motivation management, types, forms and methods of motivation, competencies of motivation management subjects;

information about the state of employees' motivation;

information about motivation management practices with positive results.

The document regulating the functioning of the employee motivation management system can be the Regulation on the motivation of civil servants in the Department of Education of the Ivanovo region.

The instrumental support of the model involves the development of tools for managing the motivation of employees in the Department of Education of the Ivanovo Region, the main of which are non-material incentives, the strategy for forming an image, and organizational culture.

Non-material incentives for the professional activity of employees in the Department of Education of the Ivanovo region can include high self-esteem, job satisfaction, the possibility of self-realization, social status – the feeling of elitism.

The functioning of the model is ensured by the orders of the head of the Department, information support of employees, competent organization of work, as well as the effective control system.

References

Bakhrakh D. N. Civil service in the Russian Federation. Moscow. Izdatel'stvo Gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii, 2018. In Russian

Dobrolyubova E. Strategic management of civil service personnel. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2015. No. 2. P. 58–62. In Russian

Litvinyuk A. A. Motivation and stimulation of labor activity. Theory and practice. Moscow. Izdatel'stvo Yurayt, 2019. 398 p. In Russian

Panina O. V. Improving the assessment and motivation for professional performance of civil servants as a tool to increase the transparency of civil service. *Vestnik Akademii*. 2015. No. 3. P. 103–108. In Russian

Perry J. L. Civil Service Systems and Public Service Motivation in Frits. Ed. by M. van der Meer and als. In: Comparative Civil Service Systems in the 21st Century: Palgrave Macmillan. 2015. In English

Pertseva A. S. Guarantees for civil servants as a leading motivation factor in the system of civil service. In: Actual problems of administrative, financial and information law. Materials of the VI All-Russian conference. 2019. P. 34–38. In Russian

Ritchie S., Martin P. Motivation management: Textbook for universities / Trans. from English and edited by prof. E.A. Klimov. Moscow. YUNITI-DANA, 2004. P. 399. In Russian

Vorobyov E. B. The motivation system is an integral part of the personnel management system. *Ekonomika i zhizn'*. 2008. No. 3. P. 25–31. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-23-27

О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ В ОТРАСЛИ ГЕОДЕЗИИ И КАРТОГРАФИИ

АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ БОРОДИН, кандидат экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, директор
Фонд поддержки экономических и социальных программ «Единение» (НО «Фонд “Единение”») (123112, Российская Федерация, Москва, Пресненская набережная, 12). E-mail: borodinav@yandex.ru
ЛЕОНАРД ИОСИФОВИЧ ЯБЛОНСКИЙ, кандидат технических наук, заместитель директора по научной работе
Научный геоинформационный центр РАН (119019, Российская Федерация, Москва, ул. Новый Арбат, 11/1). E-mail: leonard52@mail.ru

Аннотация: Рассмотрены основные документы, определяющие государственную политику в отрасли геодезии и картографии с оценкой результатов реализации и предложений по перспективам ее формирования в современных кризисных условиях. Указаны возможные причины неудачной реализации мероприятий, планируемых в концептуальных документах и направленных на развитие картографо-геодезической деятельности и системы обеспечения пространственными данными. Выполнен анализ терминологических понятий «отрасль геодезии и картографии» и «сфера картографо-геодезической деятельности», их отличий.

Проведена оценка влияния современной кризисной ситуации на определение приоритетных целевых задач государственной политики в отрасли геодезии и картографии. На основании выполненной оценки обоснована актуальность разработки государственной антикризисной программы функционирования отрасли геодезии и картографии. Определены наиболее необходимые в современной кризисной обстановке предложения для включения в состав этой государственной программы.

Ключевые слова: геодезия, картография, государственная политика, картографо-геодезическая деятельность, отрасль, программа, пространственные данные

Статья поступила в редакцию 28 октября 2020 года.

Бородин А.В., Яблонский Л.И. О государственной политике в отрасли геодезии и картографии. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 23–27.

ON STATE POLICY IN THE FIELD OF GEODESY AND CARTOGRAPHY

ALEXANDER VLADIMIROVICH BORODIN, Candidate of Sci. (Economics), Active State Advisor of the Russian Federation of the 3rd Class, Director
Fund for Supporting Economic and Social Programs “Edinenie” (Fund “Edinenie”) (12, Moscow, Presnenskaya naberezhnaya, Russian Federation, 123112). E-mail: borodinav@yandex.ru
LEONARD IOSIFOVICH YABLONSKY, Candidate of Sci. (Technical Sciences), Deputy Director of the Research Scientific Geoinformation Center of Russian Academy of Sciences (11/1, Novy Arbat st., Moscow, Russian Federation, 119019). E-mail: leonard52@mail.ru

Abstract: The article discusses the main documents defining state policy in the field of geodesy and cartography. It also evaluates the results of implementation and proposals on the prospects for their formation in modern conditions. Possible reasons for the poor implementation of the measures planned in the main documents and aimed at the development of the cartographic and geodetic activities, as well as the system for providing spatial data, are given. The authors analyze such concepts as «the field of geodesy and cartography» and «the sphere of cartographic and geodetic activity» as well as their differences.

The article assesses the current world crisis and its impact on the priority tasks of state policy in the field of geodesy and cartography. The given study shows the relevance of the development of a state anti-crisis program for the work of the geodesy and cartography industries. In the conclusion, the authors identify the most necessary proposals for including them in this state program.

Keywords: geodesy, cartography, government policy, cartographic and geodetic activity, field, program, spatial data

The article was received on October 28, 2020.

Borodin A. V., Yablonsky L. I. On state policy in the field of geodesy and cartography. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. No. 6. P. 23–27.

Введение

В настоящее время отраслевая картографо-геодезическая деятельность на государственном уровне регулируется Федеральным законом Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 431-ФЗ) и другими нормативными правовыми актами[1]. В соответствии с Планом деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации на период с 2019 по 2024 год разработан и утвержден в четвертом квартале 2019 года проект «Основы государственной политики Российской Федерации в области геодезии, картографии и пространственных данных до 2024 года в рамках исполнения плана мероприятий («дорожной карты») на среднесрочный период (2019–2024 годы)»[2].

Нужно признать, что и в прошлом федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ), курирующими картографо-геодезическую деятельность, систематически разрабатывались концептуальные или стратегические документы по развитию отрасли, однако ни один из них не получил полную практическую реализацию.

В прошедшие десятилетия были разработаны нормативные правовые концептуальные документы «Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации», одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации № 1157 от 21 августа 2006 года, и «Концепция развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации № 2378р от 17 декабря 2010 года[1].

Предпринятая попытка построения в 2006–2015 годах отечественной инфраструктуры пространственных данных (ИПД) на примере зарубежных (западноевропейских) инфраструктурных проектов закончилась без получения планируемых результатов. Авторы полагают, что это произошло из-за не вполне обоснованного целеполагания при решении концептуальных задач с приоритетной ориентацией руководителей и участников проекта на создание и внедрение технологически, структурно или, скорее, системно не продуманного состава базовых пространственных данных[3]. Одновременно отметим низкий (практически полное отсутствие) уровень научного сопровождения и организационно-финансового обеспечения [Яблонский, 2019. С. 520–523]; намеченные в Концепции мероприятия не выполнены в полном или хотя бы в достаточном объеме (**рисунок 1**).

1 Документы. htth://economy.gov.ru; Нормативно-правовое регулирование. http://rosreestr.ru

2 htth://economy.gov.ru

3 Авторы отмечают, что ответственные за реализацию Концепции не в полной мере применяли введенный в 2010 году Национальный стандарт Российской Федерации «Данные пространственные базовые», разработанный Федеральным государственным унитарным предприятием «Государственный научно-внедренческий центр геоинформационных систем и технологий» (ФГУП «ГОСГИСЦЕНТР») и Институтом географии Российской Академии наук (ИГ РАН).

Рисунок 1. Результаты реализации концепции создания и развития ИПД

Figure 1. Results of implementing the concept for the SDI creation and development

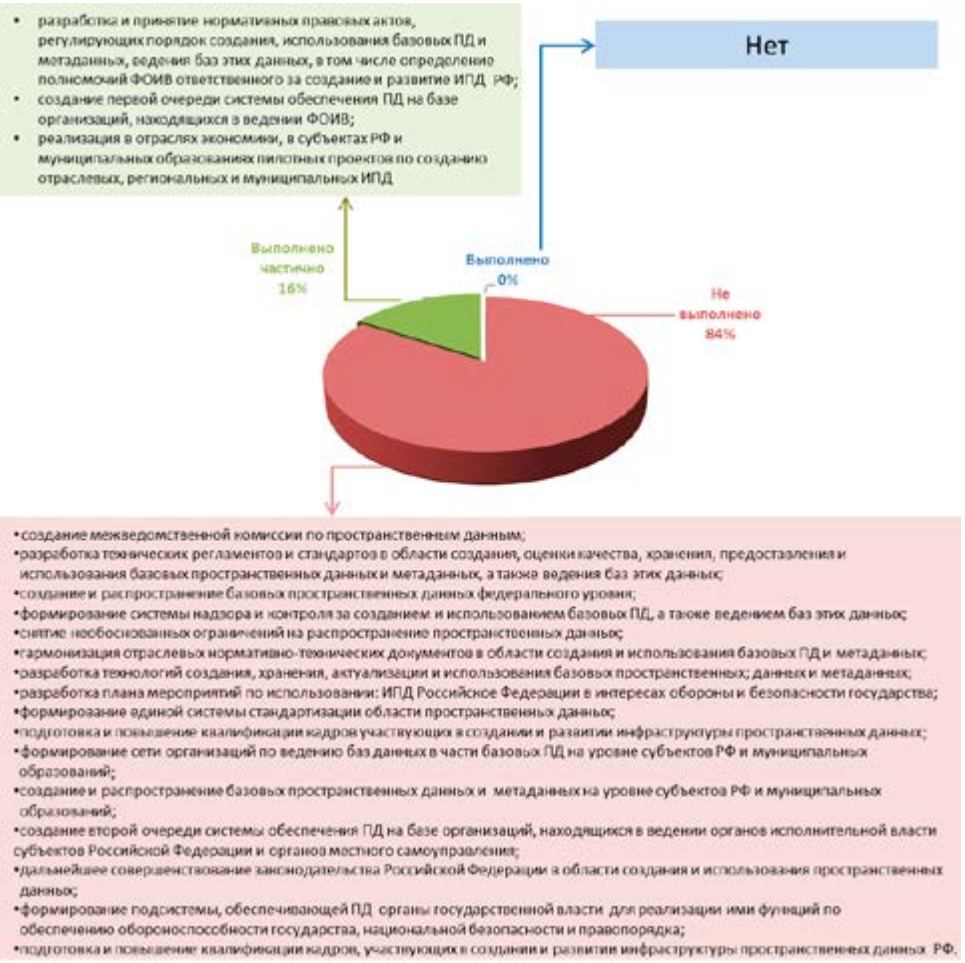


Рисунок 2. Результаты реализации Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года

Figure 2. Results of the Geodesy and Cartography Industry Development Concept until 2020

Возможно, из-за ошибочной оценки состояния, закономерностей эффективного функционирования и существующих причинно-следственных связей развития отрасли в зависимости от экономики страны не выполненными остались и многие мероприятия первого и второго этапов Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года, под угрозой оказалась реализация 3-го этапа Концепции (2015–2020 годы) (**рисунок 2**).

Не получили реализации и многие другие документы стратегического развития отрасли, разработанные и предоставленные в проектном виде[4]:

Программа развития геодезии и картографии до 2020 года (разработка 2012 года);

Стратегия топографо-геодезического и картографического обеспечения Российской Федерации на перспективу до 2030 года (разработка 2015 года).

Оценивая неутешительный опыт разработки и выполнения предыдущих нормативных правовых документов, можно ожидать аналогичное будущее и для последующих предложений, определяющих государственную политику развития отрасли геодезии и картографии. И чтобы этого не случилось, на первоначальном этапе необходимо определиться с основным понятием: на какую отрасль экономики направлен проектный документ «Основы государственной политики…»[5] и что включает вся совокупность отраслевой деятельности? Основываясь на международных и общероссийских классификаторах экономической деятельности и публикациях[6] [Бородин, 2017. С. 119–122; Орлов, Побединский, 2013. С. 4–13], можно утверждать, что отрасль определяется как совокупность всех производственных единиц, осуществляющих преимущественно одинаковый или сходный вид производственной деятельности. При этом отраслевая картографо-геодезическая деятельность (код подгруппы: 71.12.4), в соответствии с «Общероссийским классификатором видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2)», включает следующие виды деятельности (**таблица**).

В статье 71 Конституции Российской Федерации прямо определено, что в ведении Российской Федерации находятся геодезия и картография. Основу же названия проекта нового стратегического документа составляет сочетание слов «геодезия», «картография» и «пространственные данные», которое ранее было принято в названии Федерального закона № 431-ФЗ, что является крайне некорректным, так как нарушает единство и целостность формулировки картографо-геодезической деятельности. Если мы говорим о геодезии и картографии, конечным результатом деятельности которых является создание пространственных данных, то нет необходимости добавлять в

4 Пояснительная записка к проекту Программы развития геодезии и картографии на основе Плана мероприятий реализации Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года. 2012 г. http://textarchive.ru/c-2445481-pall.html; Стратегия топографо-геодезического и картографического обеспечения Российской Федерации на перспективу до 2030 года (в ред. на 01.04.2015) – проект. 2015 г. http://base.consultant.ru/cons/cgi/online oc

5 htth://economy.gov.ru

6 Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности. Четвертый пересмотренный вариант. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2009. 336 с. http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4r.pdf; Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) (утв. приказом Росстандарта от 31 января 2014 года № 14-ст., ред. от 12 февраля 2020 года).

Таблица. Виды картографо-геодезической деятельности

Table. Types of cartography and geodesic activities

Коды подгруппы и видов деятельности	Наименование деятельности
71.12.4	Деятельность геодезическая и картографическая
71.12.41	Деятельность топографо-геодезическая. Эта группировка также включает деятельность по определению границ территорий объектов культурного и археологического наследия
71.12.42	Деятельность картографическая, включая деятельность в областях наименований географических объектов и создания и ведения картографо-геодезического фонда
71.12.43	Работы гидрографические, изыскательские
71.12.44	Деятельность, связанная со сбором, обработкой и подготовкой картографической и космической информации, включая аэросъемку
71.12.45	Инженерные изыскания в строительстве. Эта группировка также включает проведение изыскательских работ в целях сохранения и воссоздания объектов культурного наследия
71.12.46	Землеустройство

формулировку слова «и пространственные данные». На нормативно-правовом уровне в большей части государств мира, включая страны СНГ, в названиях национальных законов о геодезии и картографии принято сочетание слов «о геодезии и картографии» или «о геодезической и картографической деятельности». Так, в Республике Армения действует закон от 2001 года «О геодезии и картографии», в Республике Беларусь – закон от 2008 года «О геодезической и картографической деятельности», в Республике Казахстан – закон от 2002 года «О геодезии и картографии», в Кыргызской Республике – закон от 2002 года «О геодезии и картографии», в Республике Узбекистан принят новый закон от 2 июля 2020 года «О геодезической и картографической деятельности»[7].

Таким образом, как по виду деятельности, так и по установленному названию отраслью юридически правомочно считать геодезию и картографию.

Вместе с тем нужно отметить, что кроме отрасли в нормативных документах фигурирует понятие «сфера деятельности». При этом понятия отрасль и сфера деятельности различны. В научном мире отмечается, что непрерывно продолжается процесс дальнейшего углубления познания и появления не известных ранее знаний на основе дифференцирования (деления) уже сформированных ранее, «достаточно устоявшихся дисциплин на все более специальные области знания, которые уже самостоятельно формируют свои собственные методы исследования, изучают свои объекты и т.д.» [Синянская, 2015. С. 50].

Кроме того, необходимо учесть бурное развитие такого направления, как геоинформационные технологии, в которых активно реализуются важнейшие для отрасли имплицитные механизмы, влияющие опосредованно (экономические, политически мотивированные), а также механизмы неформального характера, реализацию которых обеспечивает деятельность общественных объединений, экспертных советов в сотрудничестве и при поддержке государственных органов или самостоятельно.

В отрасли геодезии и картографии в настоящее время существует и развивается ряд сфер деятельности: геодезия, высшая геодезия и инженерная геодезия, спутниковая геодезия, фотограмметрия, картография, геоматика и др. При этом постоянно появляются новые сферы деятельности на стыке отраслей. Таким образом, нет никаких оснований расширять предмет регулирования такого документа, как основы государственной политики в области геодезии и картографии, дополнением в виде пространственных данных. Вместе с тем определиться с разработкой отдельного стратегического документа по основам государственной политики в области обеспечения пространственными данными, или, как в настоящее время принято называть в большинстве развитых государств, инфраструктуры пространственных данных, было бы полезным. При этом современный мировой опыт указывает на целесообразность раздельного государственного регулирования вопросов геодезии, картографии и ИПД.

Такое нормативное правовое регулирование реализовано во многих экономически развитых странах. Разработаны и приняты отдельные национальные законы: о геодезии и картографии один закон, а об ИПД – другой, раскрывающий первый. Так, в странах Европейского союза, США, Японии и во многих других странах действуют два отдельных закона о геодезии и картографии, а также самостоятельный – об ИПД. Закон об ИПД (в общей или схожей для всех стран части) представляет собой информационно-телекоммуникационную систему, направленную на обеспечение пространственными данными частных и государственных потребителей[8] [Яблонский, 2019. С. 519–523]. Национальная политика этих стран в картографо-геодезической деятельности обеспечивает высокий уровень создания и доведения до потребителей пространственных данных[9].

7 База данных. Законодательство стран СНГ. http://base.spinform.ru

8 Coordination of Geographic Information and Related Spatial Data Activities. Office of Management and Budget • Circular A-16 revised. The National Spatial Data Infrastructure. This printing of OMB Circular A-16, revised August 19, 2002. http:// fgdc.gov

9 The Status of Topographic Mapping in the World. A UNGGIM – ISPRS Project 2012 – 2014 / G. Konecny, U. Breitkopf, A. Radtke, High Resolution Global Land Cover/Land K. Lee. – Global Geospatial Information and Use Mapping. Resources: Proceedings of 17.ISPRS WG IV/2 workshop, 21 Apr. 2016 – Novosibirsk: SSUGT, 2016. – pp. 4–44; US. Geological Survey http://usgs.gov

Как можно заключить, во многих странах достаточно унифицированы по названию и содержанию основные документы, регламентирующие картографо-геодезическую деятельность. Представляется целесообразным отразить аналогичный стандартный подход сначала в основах государственной политики, а затем и внести соответствующие изменения в федеральное законодательство.

Кроме этого, в документе, определяющем государственную политику, необходимо обозначить понятийный аппарат, раскрывающий сферы деятельности в геодезии и картографии. Данное уточнение необходимо, поскольку государственная политика в отрасли геодезии и картографии должна реализовываться с учетом стратегических национальных приоритетов других отраслей и регионов страны, определенных в иных документах стратегического планирования, разработанных как ФОИВ, так и на региональном, муниципальном уровнях.

Не менее важным этапом разработки основ государственной политики в области геодезии и картографии является определение целевого приоритета и, прежде всего, не по развитию, а по выходу отрасли из кризисного состояния. Современное состояние отрасли характерно дефицитом финансовых ресурсов, неритмичностью производства пространственных данных, снижением уровня научно-технического потенциала, профессиональной управленческой, технологической компетенции и качества создания пространственных данных. Активизация экономического кризиса со значительным падением цен на энергоресурсы, продолжение и последствия пандемии коронавируса существенно снизят уровень управленческой, хозяйственной, в том числе картографо-геодезической, деятельности. При этом отрасль геодезии и картографии, как и многие другие, относятся к обеспечивающим отраслям функционирования экономики страны, и с уменьшением финансовых ресурсов, промышленного производства и хозяйственной деятельности гарантировано ощутимое падение спроса на картографо-геодезические (пространственные) данные и другие результаты специальных геодезических работ и услуг фондов пространственных данных. В этой связи наиболее актуальной из рассматриваемых основ государственной политики будет разработка программы антикризисного функционирования отрасли геодезии и картографии. Представляется необходимой разработка в этой государственной программе основных направлений по изменению организационно-управленческих структур, активизации научных исследований, построению системы «бережливого картографо-геодезического производства», формированию «клиентоориентированных пространственных данных», расширению дистанционных информационно-коммуникационных связей «отрасль – потребители» и др. направлений, детальное рассмотрение которых может быть предложено в рамках другой статьи.

Заключение

В заключение нужно выделить, что авторы в данной публикации не ставили целью рассмотрение всего многогранного спектра государственной политики в области геодезии и картографии, что невозможно в рамках одной статьи. Отсутствие в это кризисное время профессиональной, внятной государственной политики в отрасли геодезии и картографии делает непредсказуемым расширенное толкование о ее перспективах. Вполне возможно, что появятся дополнения и критические замечания по данной актуальной теме, которые авторы примут с интересом и благодарностью.

Литература

Бородин А.В. Анализ проблем развития картографо-геодезической отрасли. *Государственный аудит. Право. Экономика.* 2017. № 3–4. С. 119–123.

Орлов С.В., Побединский Г.Г. Задачи и перспективы развития отрасли геодезии и картографии. *Сборник статей по итогам научно-технических конференций. Приложение к журналу «Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка».* 2013. № 6. Вып. 6. С. 3–15.

Синянская М.Л. Геодезия как целостная научная система и ее возрождение. *Геодезия и картография*. 2015. № 4. С. 48–52.

Яблонский Л.И. Инфраструктура пространственных данных (ИПД): возникновение понятия, современное состояние и основные направления развития. *Материалы XV Общероссийской научно-практической конференции «Перспективы развития инженерных изысканий в строительстве в Российской Федерации»*. М.: ООО «Геомаркетинг», 2019. С. 519–524.

References

Borodin A. V. Analysis of problems in the development of cartography and geodesic field. *Gosudarstvennyy audit. Pravo. Ekonomika.* 2017. No. 3–4. P. 119–123. In Russian

Orlov S. V., Pobedinsky G. G. Tasks and prospects for the development of the geodesy and cartography field. *Sbornik statey po itogam nauchno-tekhnicheskikh konferentsiy. Prilozheniye k zhurnalu "Izvestiya vuzov. Geodeziya i aerofotosyemka".* No. 6, 2013. P. 3–15. In Russian

Sinyanskaya M. L. Geodesy as a holistic scientific system and its revival. *Geodeziya i kartografiya.* 2015. No. 4. P. 48–52. In Russian

Yablonsky L. I. Spatial Data Infrastructure (EID): emergence of concept, current state and main directions for development. *Materials of the XV All-Russian Scientific and Practical Conference "Prospects for the development of engineering research in construction in the Russian Federation".* M.: Geomarketing LLC, 2019. P. 519–524.

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-28-36

Оценка изменения устойчивости экономических процессов в регионах

ДЕНИС ЮРЬЕВИЧ ФРАЙМОВИЧ, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики инноваций и финансов
Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (600005, Российская Федерация, Владимир, ул. Горького, 79). E-mail: fdu78@rambler.ru
МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА ГУНДОРОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики инноваций и финансов
Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (600005, Российская Федерация, Владимир, ул. Горького, 79). E-mail: mg82.82@mail.ru
ЗОРИСЛАВ ВЛАДИМИРОВИЧ МИЩЕНКО, кандидат технических наук, доцент кафедры управления качеством и технического регулирования
Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (600005, Российская Федерация, Владимир, ул. Горького, 79). E-mail: zvm2002@rambler.ru

Аннотация: В статье отмечается актуальность темы использования и совершенствования методологической базы в целях заблаговременного получения необходимых индикаторов об ухудшении ситуации в регионах и соответствующей корректировки процессов в ответ на изменения социально-экономической конъюнктуры. Базовыми индикаторами в данном случае выступают удельные показатели оборота малого бизнеса и инвестиций в основной капитал, а также степень износа основных фондов. Анализ тенденций производится по нескольким параметрам, позволяющим выявить средние результаты по ключевым народнохозяйственным процессам в пределах выбранных временных интервалов и изменение уровня межрегиональной дифференциации. Для повышения объективности выводов произведено сопоставление значений устойчивости конкретных показателей в различных денежных курсах. Используемый диагностический инструментарий основан на эконометрических методах и подкреплен графической интерпретацией данных. Определены возможные направления применения разработанной методики по оценке стрессоустойчивости социально-экономических систем.

Ключевые слова: стрессоустойчивость, резилиентность, регионы, воспроизводство, дифференциация, индикаторы функционирования территорий, оборот малого бизнеса, инвестиции, степень износа основных фондов

Статья поступила в редакцию 27 ноября 2019 года.

Фраймович Д.Ю., Гундорова М.А., Мищенко З.В. Оценка изменения устойчивости экономических процессов в регионах. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 28–36.

ASSESSMENT OF CHANGES IN THE STABILITY OF ECONOMIC PROCESSES IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

DENIS Y. FRAJMOVICH, Dr. Sci. (Economics), Professor of the Department of Economics of Innovation and Finance
Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (79, ul. Gorkogo, Vladimir, Russian Federation, 600005). E-mail: fdu78@rambler.ru
MARINA A. GUNDOROVA, Cand. Sci. (Economics), Senior Lecturer of the Department of Economics of Innovation and Finance
Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (79, ul. Gorkogo, Vladimir, Russian Federation, 600005). E-mail: mg82.82@mail.ru
ZORISLAV V. MISHCHENKO, Cand. Sci. (Technics), Senior Lecturer of the Chair of Quality Management and Technical Regulation
Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (79, ul. Gorkogo, Vladimir, Russian Federation, 600005). E-mail: zvm2002@rambler.ru

Abstract: In the article the relevance of the topic of using and improving the methodological base in order to obtain in advance the necessary indicators on the deterioration of the situation in the regions and the corresponding adjustment of processes in response to changes in the socio-economic situation is noted. The basic indicators are specific indicators of small business turnover and investments in fixed assets, as well as the degree of depreciation of fixed assets. Trend analysis is carried out according to several parameters, which allow to identify average results on key national economic processes within selected time intervals and change of level of interregional differentiation. In order to increase the objectivity of the conclusions, the stability values of specific indicators in different monetary courses have been compared. The diagnostic tools used are based on econometric methods and are supported by graphical interpretation of the data. The possible directions of application of the developed methodology for assessing the stress resistance of socio-economic systems are determined.

Keywords: stress resistance, resilience, regions, reproduction, differentiation, indicators of the functioning of territories, small business turnover, investment, degree of depreciation of fixed assets

The article was received on November 27, 2019.

Frajmovich D.Y., Gundorova M.A., Mishchenko Z.V. Assessment of changes in the stability of economic processes in the regions. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 6. P. 28–36. In Russian

Введение

Определение дальнейших перспектив развития отечественной хозяйственной системы по результатам введенных в отношении России западных санкций является в последнее время предметом оживленных научных дискуссий. Вопросы о получении страной экономических выгод в силу снижения притока зарубежной продукции и развития на этой основе внутренних производителей или, наоборот, степени замедления инновационно-инвестиционных процессов ввиду существенного сокращения импортных ресурсно-технологических потоков могут найти ответы только после тщательного и объективного исследования ряда значимых индикаторов функционирования территорий РФ в динамике.

Представляется целесообразным проведение ретроспективного анализа и сопоставление математических функций, характеризующих важнейшие экономические процессы по показателям предпринимательской активности, уровня инвестирования и степени обновления производственных мощностей в зависимости от времени в разрезе нескольких периодов. Достаточно информативной может выступать оценка разброса фактически достигнутых регионами результатов в пространственном ракурсе. Подобный подход позволит реализовать комплексный мониторинг уровня достижения социально-экономических целей выбранной для исследования территорией.

При определении инструментальной базы для осуществления анализа социально-экономических процессов достаточно ценными выступают выводы С.Ю. Малкова, главного конструктора информационных систем Центра долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования МГУ имени М.В. Ломоносова. По его словам, есть некие методологические проблемы, связанные с оценкой экономического развития. Большинство существующих моделей ориентированы на поиск устойчивых состояний. Это хорошо, когда в экономике все хорошо. Когда нужно выйти из ловушки, нужны подходы, которые рассматривают динамику [Беседы об экономике, 2017. С. 71].

Стоит отметить, что устойчивость не всегда должна ассоциироваться с оптимальным развитием, поскольку для перехода системы в принципиально новое состояние, трансформации на модернизационную траекторию, требуется кардинальное изменение в поведении, то есть «встряска», которые не укладываются в стандартные представления о резилиентности, либо сохранении темпов функционирования.

Полноценное изучение уровня извлечения хозяйственных возможностей требует осмысления тенденций формирования результатов. Поэтому вопросы определения закономерностей роста, устойчивости, динамики, трендов и степени предсказуемости в развитии социально-экономических систем являются особенно актуальными, а методологическая база, их раскрывающая, постоянно обновляется новыми исследовательскими положениями.

Так, например, К. Фостер отождествляет устойчивость со способностью региона предвидеть, готовиться, реагировать и восстанавливаться после беспорядка [Foster, 2007].

В данном случае ученым предлагается обобщенная и несколько «смешанная» трактовка понятия применительно к региону без привязки основных признаков устойчивости к каким-либо социально-экономическим процессам. Кроме того, «реагирование» и «восстановление», по сути, могут означать реализацию любых трансформаций в ответ на внешние возмущения, которые, в свою очередь, не обязательно входят в установленный ретроспективный «коридор» значений. Таким образом, при оценивании устойчивости необходимо учесть изменения ключевых экономических показателей в докризисный и посткризисный периоды функционирования региональной системы.

Согласно выводам Л. Джили и Х. Хараса, проанализировавших динамику изменения благосостояния населения Юго-Восточной Азии, для уровня жизни общества фундаментальное значение имеют темпы долгосрочного экономического роста. Это незаменимый механизм выведения людей из бедности [Gili, Kharas, 2007]. Данное замечание представляется особенно ценным, поскольку скорость реализации намеченных целей, помимо критериев сохранения имеющегося интервала результатов, обеспечивает исследователей полноценным аппаратом для измерения степени улучшения тех или иных показателей применительно к функционированию определенных территорий. Об этом свидетельствует опыт достижения «экономического чуда» за счет ускоренной модернизации в Японии, Южной Корее, Сингапуре, Китае и других странах. Следовательно, в методологии анализа устойчивости регионов должно определяться несколько статистических характеристик экономических процессов.

По убеждению исследователей из РАНХиГС при Президенте РФ, формирование концептуальных основ теории региональной устойчивости как направления отечественной региональной экономики, соответствующего современным западным (европейским) представлениям, позволит выработать рекомендации по адекватным мерам сохранения жизнеспособности территорий в кризисных ситуациях и снижения внешних угроз для сбалансированного социально-экономического роста [Климанов, Казакова, Михайлова, 2018. С. 180].

Вышеприведенные выводы подчеркивают актуальность рассматриваемого вопроса в части необходимости использования и совершенствования методологической базы, посвященной изучению устойчивости, в целях заблаговременного получения необходимых индикаторов об ухудшении ситуации в регионах и соответствующей корректировки процессов в ответ на изменения социально-экономической конъюнктуры.

Предлагаемый подход к изучению стрессоустойчивости территорий

Среди конкретных индикаторов, характеризующих важные стороны функционирования российской социально-экономической системы, были выбраны следующие:

V – оборот малого бизнеса на душу населения (тыс. руб./чел.; тыс. долл./чел.);

I – инвестиции в основной капитал на душу населения (тыс. руб./чел.; тыс. долл./чел.);

F – степень износа основных фондов (в %).

Необходимо отметить, что первые два показателя, характеризующие удельный объем денежной массы, для более полного представления складывающейся экономической ситуации целесообразно рассмотреть в привязке к рублевому и долларовому курсам. В целях корректного сравнения данных анализируемый период можно разбить на два трехлетних временных интервала: предсанкционный (2011–2013 годы) и постсанкционный (2015–2017 годы). В данном случае не учитывается переломный 2014 год, который повлек известные политические события, заставил перестраивать экономическую систему РФ и искать новые для страны ресурсные возможности. Об уровне эффективности выхода из сложившейся импортной «блокады» позволят судить только ключевые социально-экономические индикаторы, а также комбинаторные величины, сформированные на их основе.

По каждой количественной позиции в пределах конкретного анализируемого периода и соответствующей выборки из 18 регионов федерального округа предлагается оценить:

а) среднеарифметическую величину (*S*);

б) медиану (*M*) – значение, разбивающее анализируемую выборку субъектов Центрального федерального округа (ЦФО) на две половины (девять регионов демонстрируют показатели ниже медианы, а другие девять – выше);

в) стандартное отклонение ().

По критериям а), б), в) по каждому из выбранных трехлетних временных периодов в целях повышения репрезентативности сведений можно определить среднее значение. Целесообразно рассчитать устойчивость формирования результатов (*A*) как коэффициент влияния фактора времени из парного регрессионного анализа, если уровень значимости статистики В противном случае значение устойчивости предлагается считать равным нулю [Фраймович, Гундорова, Мищенко, 2018. С. 71].

Указанные вычислительные операции позволят существенно сократить массив информации, принимаемой для мониторинга уровня стрессоустойчивости социально-экономической системы.

Результаты исследования уровня стрессоустойчивости регионов ЦФО

Объектом апробации авторской методики выступают территории Центрального федерального округа Российской Федерации. Информационной основой исследования выступает российская официальная статистика[1].

Исходные данные для выполнения исследования в рамках показателя *V* (оборот малого бизнеса на душу населения) базируются на индикаторе, характеризующем отношение оборота малого бизнеса к численности населения территории, и представлены в **таблице 1**.

Потенциально сектор малого и среднего предпринимательства несет в себе ряд экономических и социально значимых функций, которые позволяют идентифицировать его как важнейшее явление в региональном хозяйстве во множестве аспектов: 1) повышении уровня занятости и самозанятости; 2) снижении социальной напряженности в обществе, расширении возможностей комфортного проживания, особенно в депрессивных районах; 3) удовлетворении спроса на специализированную продукцию и оказании специфических услуг; 4) обеспечении налоговых поступлений в бюджет субъекта Федерации; 5) инновационном вкладе в развитие территории [Домнина, Маевская, 2019. С. 70–71]. Перечень может быть дополнен фактором повышения уровня экономической безопасности государства за счет интенсификации использования внутренних ресурсов и уменьшения зависимости от импортных поставок, особенно в условиях санкций. Серия критериев а), б), в), сформированная по данным таблицы 1, а также

Таблица 1. Обороты малого бизнеса на душу населения по регионам ЦФО, тыс. руб./чел.

Data chart 1. Small business turnovers per capita by region, Central Federal District, thousand rubles/person

№ региона ЦФО*	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
1	127,34	139,39	138,67	159,24	300,58	300,00	325,16
2	100,55	113,08	129,47	141,85	159,46	147,50	195,54
3	98,04	116,39	128,59	129,37	189,91	194,17	215,31
4	110,59	122,92	144,44	158,34	365,92	310,19	340,68
5	119,73	163,68	177,09	210,99	316,89	303,62	323,35
6	145,24	166,90	174,43	178,34	229,90	235,11	266,50
7	117,52	120,64	133,69	132,72	207,83	170,68	221,15
8	76,29	91,87	108,22	123,37	160,09	173,73	214,26
9	123,58	131,58	156,38	177,81	216,70	220,67	242,70
10	171,93	178,19	173,25	178,50	265,30	198,96	267,40
11	81,95	90,46	104,03	102,35	168,82	151,39	184,20
12	120,91	142,40	148,29	141,15	277,17	187,76	237,17
13	113,15	133,64	146,38	171,92	275,91	265,90	287,68
14	86,97	100,74	116,28	131,64	182,19	192,79	218,59
15	89,79	96,10	107,77	120,38	209,35	146,95	215,42
16	101,55	111,81	124,31	136,20	232,87	211,61	250,94
17	135,96	208,18	174,84	185,22	321,38	230,68	240,13
18	510,64	413,73	413,73	444,51	781,57	812,05	1142,73

* – номера регионов соответствуют порядку представления территорий ЦФО в изданиях Росстата

Источник: Федеральная служба государственной статистики: http://www.gks.ru

1 http://www.gks.ru

Таблица 2. Критерии функционирования малого бизнеса регионов ЦФО в докризисный и посткризисный периоды, на базе вычислений в тыс. руб./чел.

Data chart 2. Criteria for the functioning of small businesses in the Central Federal district in the pre-crisis and post-crisis periods, based on calculations in thousand rubles/person

Показатели	Годы						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
S	135,10	146,76	155,55	167,99	270,10	247,43	299,38
M	115,34	127,25	141,55	150,10	231,38	205,29	241,41
	96,67	73,80	68,72	74,42	141,18	150,25	215,22
–	В целом за период 2011–2013			-	В целом за период 2015–2017		
	145,80			-	272,31		
	128,05			-	226,03		
	79,73			-	168,88		
A	0			-	0		

Таблица 3. Критерии функционирования малого бизнеса регионов ЦФО в докризисный и посткризисный периоды, тыс. долл./чел. (рассчитано авторами на основе информации о среднегодовых курсах доллара на сайте: http://www.cbr.ru/currency_base/dynamics/?UniDbQuery.Posted=True)

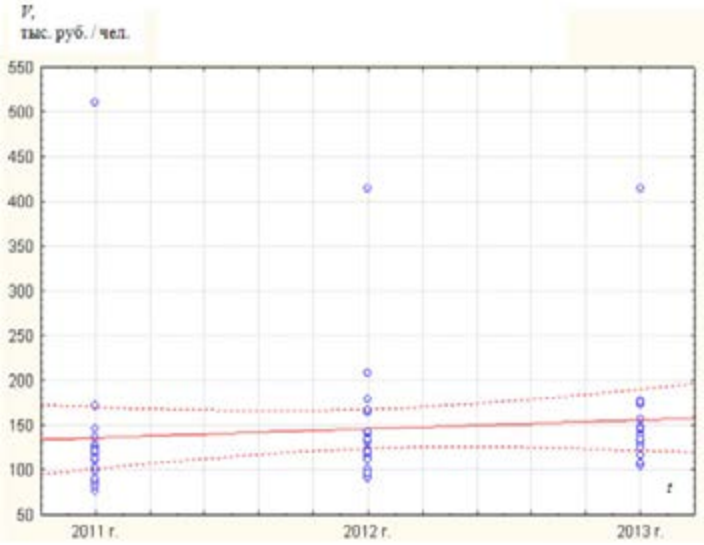
Data chart 3. Criteria of functioning of small businesses of Central federal district regions in pre-crisis and post-crisis periods, thousands of dollars/person

Показатели	Годы						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
M	3,92	4,09	4,44	3,89	3,79	3,11	4,14
	3,29	2,37	2,16	1,93	2,31	2,27	3,69
–	В целом за период 2011–2013			-	В целом за период 2015–2017		
	4,73			-	4,43		
	4,15			-	3,68		
	2,61			-	2,76		
A	0			-	0		

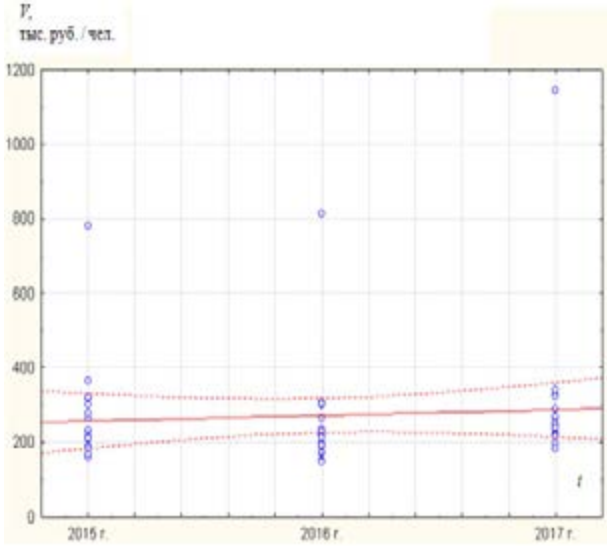
Рисунок. 1. Диаграммы рассеяния по оборотам малого бизнеса на душу населения в регионах ЦФО по периодам: а) 2011–2013 годы; б) 2015–2017–годы, тыс. руб./чел.

Figure 1. Dispersion diagrams on small business turnover per capita in the regions of the Central Federal District by periods: a) 2011–2013; b) 2015–2017, thousand rubles/person

а) r=0,1059; p=0,4459; V=-897,233 + 10,226 t



б) r=0,0709; p=0,6104; V=-1264,982 + 14,641 t



усредненные значения показателей за два трехлетних периода приведены в **таблице 2**.

Как показывают проведенные расчеты, индикаторы функционирования малого бизнеса в 2015–2017 годы по отношению к 2011–2013 годам (в тыс. руб./чел.) существенно увеличились. В то же время рост (стандартного отклонения) нельзя признать положительным фактом, поскольку он свидетельствует об усилении уровня межрегиональной дифференциации. Также социально-экономическая система регионов ЦФО за сопоставляемые промежутки времени (t) не демонстрирует устойчивого развития, что подтверждается весьма низкими показателями корреляции (r) и уровнями значимости (**рисунок 1**). В посткризисный период 2015–2017 годов наблюдается тенденция удаления от указанной приемлемой зоны значений.

При анализе уровня активности малого бизнеса территорий ЦФО за 2011–2017 годы в разрезе показателей среднедушевого оборота, рассчитанных в долларах США[2], складываются следующие результаты (**таблица 3**).

Выполненные расчеты дают основание утверждать, что в посткризисный период функционирования экономики ЦФО отсутствие улучшений характерно для всех

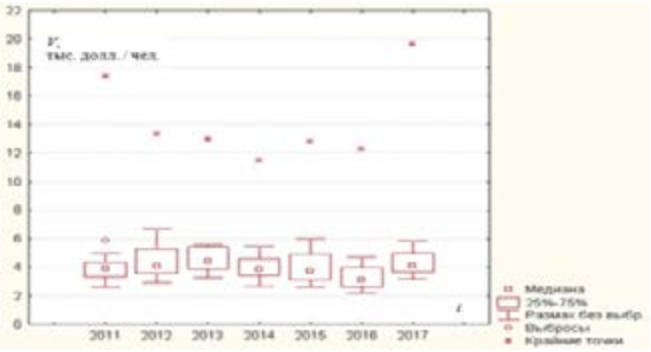
2 http://www.cbr.ru/currency_base/dynamics/?UniDbQuery.Posted=True

выбранных параметров. При этом значения среднедушевого оборота малого бизнеса, привязанные именно к среднегодовому курсу доллара США, позволяют более объективно рассмотреть формирующиеся тенденции и учесть инфляционные процессы, возникающие с разной силой и частотой в хозяйственной системе.

Из диаграммы размаха рассматриваемых показателей на **рисунке 2** видно, что после сложного для экономики 2014 года два последующих года происходило заметное снижение активности предпринимательского сектора. В 2017 году наблюдается некоторое оживление ситуации применительно к достижению медианного уровня в 4,14 тысяч долларов на человека. Необходимо признать, что ценой данного подъема является существенное повышение межрегиональной дифференциации до 3,69 тысяч долларов (таблица 3) за счет аномально высокого показателя, зафиксированного по Москве в 19,6 тысяч долларов США на человека. В ближайшем по мощности регионе, Воронежской области, этот показатель ниже более чем в три раза.

Рисунок 2. Диаграмма размаха среднедушевого оборота малого бизнеса регионов ЦФО за 2011–2017 годы, тыс. долл./чел.

Figure 2. Diagram of the scale of average per capita turnover of small businesses of the Central Federal District for 2011–2017, thousands of dollars/person



Диаграммы рассеяния по оборотам малого бизнеса на душу населения (тыс. долл. /чел.) в регионах ЦФО за анализируемые периоды времени приведены на **рисунке 3**.

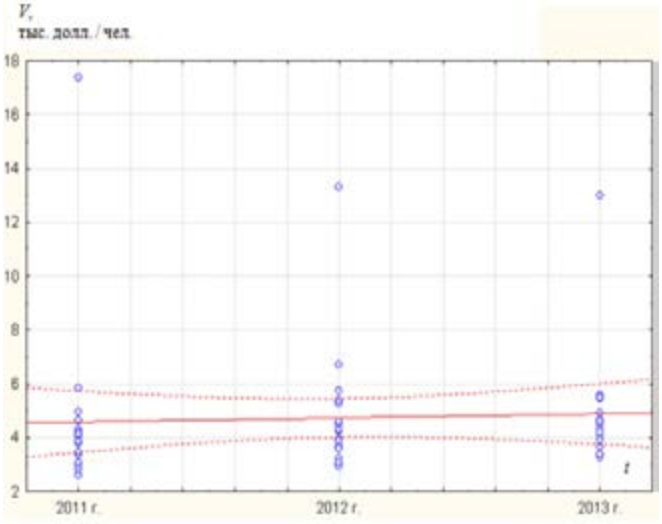
Анализ данных по таблице 3 показал, что среднее арифметическое значение удельного оборота малого бизнеса (в тыс. долл. / чел.) демонстрирует незначительное снижение с 4,73 до 4,43, что составляет 6,3% от докризисного уровня, а по медианной границе падение составило 11,3%. Разница между медианной и средней оценками объясняется усиливающимся расслоением в результатах деятельности малого бизнеса как между предприятиями, так и по отдельным годам, а также регионам. Данная ситуация может быть вызвана ростом концентрации капитала в отдельном субъекте Федерации на фоне существенной стагнации в преобладающей части входящих в состав Федерального округа территорий.

Графический мониторинг динамики изменения уровня активности малого бизнеса (*V*) в посткризисный период с 2015 по 2017 год свидетельствует о том, что система регионов ЦФО характеризуется весомой разбалансированностью. Нельзя упускать из виду и факт отсутствия какой-либо упорядоченной тенденции развития в традиционно считающейся стабильной фазе с 2011 по 2013 год (рисунки 2, 3). Из этого следует, что кризисная ситуация в экономике возникла

Рисунок 3. Диаграммы рассеяния по оборотам малого бизнеса на душу населения в регионах ЦФО по периодам: а) 2011–2013 годы; б) 2015–2017 годы, тыс. долл./чел.

Figure 3. Dispersion charts on small business turnover per capita in the Central Federal District by periods: a) 2011-2013; b) 2015–2017, thousands of dollars/person

а) r=0,0454; p=0,7442; V=-9,914 + 0,144 t



б) r=0,1035; p=0,4563; V=-33,046 + 0,357 t

Таблица 4. Критерии среднедушевого инвестирования в основные фонды по регионам ЦФО в докризисный и посткризисный периоды, долл./чел. (рассчитано авторами на основе информации о среднегодовых курсах доллара на сайте: http://www.cbr.ru/currency_base/dynamics/?UniDbQuery.Posted=True)

Data chart 4. Criteria for average per capita investment in fixed assets in the Central Federal district regions in the pre-crisis and post-crisis periods, USD/person

Показатели	Годы						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
M	2055,15	1924,20	2041,26	1677,88	1054,91	1110,16	1352,73
	628,53	683,85	721,22	643,99	460,37	441,67	582,14
–	В целом за период 2011–2013			-	В целом за период 2015–2017		
	2060,67			-	1232,50		
	2006,87			-	1172,60		
	677,87			-	494,73		
A	1001,33			-	0		

не только из-за событий 2014 года и последовавших за ними санкций по отношению к Российской Федерации. Серьезное влияние оказывают хозяйственная база и институциональная среда, инициирующие воспроизводственные процессы на территориях, а также социальные импульсы, создающие необходимые условия для поступательного функционирования.

Сегодня, спустя четверть века после «старта» государственной политики по инновационной переориентации в развитии малого и среднего предпринимательства (МСП), этот вектор по-прежнему находится «в плену» представлений о том, что его главная цель – рост числа субъектов МСП и их доли в ВВП страны, хотя в последние 10 лет существенного прогресса по этим показателям не наблюдается [Бухвальд, 2019. С. 24].

Приведенное утверждение в полной мере согласуется с результатами, полученными в ходе настоящего исследования. При этом необходимо подчеркнуть, что количественные индикаторы функционирования малого бизнеса не всегда трансформируются в качественные. Рост числа субъектов предпринимательства и даже их совокупного оборота еще не означает увеличения эффективности как локального, так и регионального масштабов.

Исходные данные для выполнения исследования в рамках показателя *I* также отобраны из официальной российской статистики[3] и характеризуют удельный (среднедушевой) объем инвестиций в основные фонды за 2011–2017 годы.

Если непосредственно переходить к оценке индикаторов инвестирования по среднегодовому курсу доллара[4] по критериям *S*, *M*, и *A*, то результаты расчетов в докризисный и посткризисный периоды принимают значения, показанные в **таблице 4**.

Выполненные исследования по удельным объемам вложений в период с 2015 по 2017 год свидетельствуют о сокращении практически в два раза финансирования народнохозяйственных мощностей. Диаграммы рассеяния на **рисунке 4** указывают на серьезное нарушение

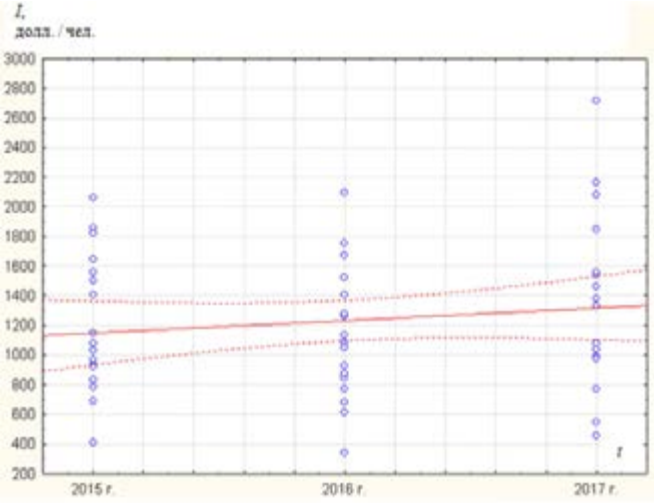
3 http://www.gks.ru

4 http://www.cbr.ru/currency_base/dynamics/?UniDbQuery.Posted=True

Рисунок 4. Диаграммы рассеяния по среднедушевому инвестированию в основные фонды в регионах ЦФО по периодам: а) 2011–2013 годы; б) 2015–2017 годы, долл. /чел.

Figure 4. Dispersion diagrams per capita investment in fixed assets in the Central Federal District by periods: a) 2011–2013; b) 2015–2017, USD/person

а) r=0,6765; p=0,00; V=-101160,629 + 1001,331 t



б) r=0,1392; p=0,3153; V=-7603,4 + 84,151 t

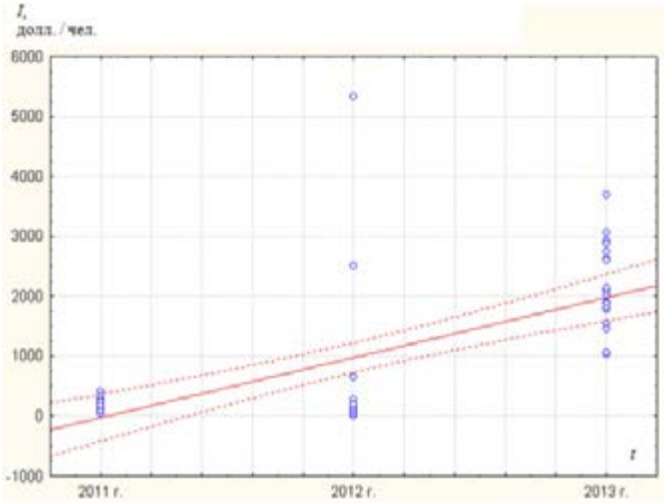


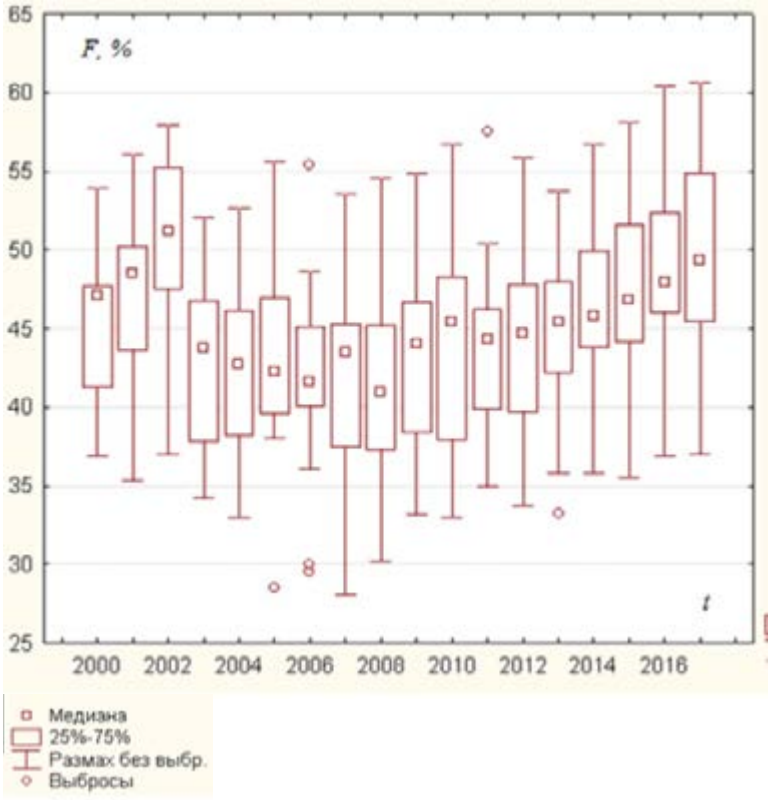
Таблица 5. Критерии степени износа основных фондов по регионам ЦФО в докризисный и посткризисный периоды, в % (рассчитано авторами на основе информации Росстата: http://www.gks.ru)

Data chart 5. The criteria for the degree of depreciation of fixed assets in the Central Federal District in the pre-crisis and post-crisis periods, in %

Показатели	Годы						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
M	44,35	44,65	45,45	45,80	46,85	47,95	49,35
	5,48	5,45	5,13	5,31	5,66	5,99	6,24
–	В целом за период 2011–2013			-	В целом за период 2015–2017		
	44,53			-	48,35		
	44,82			-	48,05		
	5,35			-	5,96		
A	0			-	0		

Рисунок 5. Диаграмма размаха степени износа основных фондов по регионам ЦФО за 2000–2017 годы, в %

Figure 5. The diagram of the extent of depreciation of fixed assets by region of the Central Federal District for 2000–2017, in %



устойчивости воспроизводственных процессов. Данный сбой продиктован санкционными действиями со стороны западных стран и ограничением инвестирования деятельности российских субъектов хозяйствования. Говоря о достижении цели увеличения нормы накопления капитала, можно однозначно утверждать, что «реанимационный» период в отечественной экономике пока еще не дает положительных результатов и затягивается на неопределенный срок.

По заключению академика А.Г. Аганбегяна, один из ключевых драйверов экономического роста России – инвестиции в основной капитал. Но у нас действует отсталая технологическая и материально-техническая база народного хозяйства. В Российской Федерации накопления в основные фонды – 20,5% – по системе национальных счетов ниже среднего уровня развитых стран. Мы стагнируем закономерно, и надо только удивляться, почему мы временами растем. Если начать разбираться, за счет чего мы растем и в какие периоды, то становится очевидным, что рост в основном связан с повышением цен на нефть [Аганбегян, 2019. С. 34].

Общее сокращение притока инвестиций в производственные мощности страны влияет на ухудшение качественных признаков модернизации и темпов среднедушевого ВВП, которые при благоприятных условиях распределения капиталов и развитых экономических институтах должны обеспечивать кардинальные положительные сдвиги.

Изменения показателя F, характеризующего степень износа основных фондов, заставляют, как и в предыдущих двух случаях, сделать неутешительные выводы о стагнации воспроизводственных процессов на территориях ЦФО (**таблица 5**).

Необходимо отметить существенное увеличение средних показателей доли устаревшего производственного капитала, а также повышение межрегионального разброса значений (**рисунок 5**). При этом медианный «результат» 2017 года в 49,35% очень близок к критической отметке 2002 года в 51,15%.

Полученные авторами результаты исследования согласуются с выводами Е.М. Бухвальда в части выявления системной тенденции на устаревание основного капитала по медианной оценке при сохранении значительного расслоения территорий в структуре ЦФО.

В контексте инновационного развития экономика России, демонстрируя достаточно медленные темпы роста, представляет собой разорванное в клочья пространство, что ини-

циирует не только формальную угрозу безопасности страны, но препятствует реализации всех стратегических приоритетов [Бухвальд, 2019. С. 12].

Изменения степени износа основных фондов в посткризисный период с 2015 по 2017 год, как видно из диаграмм рассеяния на **рисунке 6**, в плане устойчивости принимают более выраженные очертания по сравнению с предыдущим трехлетним интервалом времени, но в неудовлетворительном ключе.

Полученные результаты в определенной мере согласуются с выводами ряда специалистов, изучающих проблемы, динамику и перспективы роста российской экономики.

По заключению А.А. Широва, воспроизводственные процессы достаточно сильно связаны с пространственным развитием экономики. В России есть богатые регионы, где воспроизводство осуществляется на удовлетворительном уровне, и есть территории, в которых плохая структура внутрихозяйственных связей является ключевым элементом, сдерживающим экономическое развитие. Проблема в том, что в рамках той политики стабилизации, которая проводится в стране, увеличивается количество регионов, где формируется отрицательный вклад региональной структурной компоненты в экономическую динамику. Региональное развитие все более и более тормозится за счет несовершенства структуры экономик отдельных территорий и неэффективности межрегиональных взаимодействий. Это еще раз показывает, что простая, почти примитивная экономика не в состоянии формировать необходимый уровень доходов и устойчиво расти. Для преодоления этих тенденций требуется переход к нормальному расширенному воспроизводству, прежде всего – основного капитала [Широв, 2019. С. 46].

Расчеты темпов роста ключевых народнохозяйственных индикаторов России, выполненные А.В. Сидоровичем за период с 2008 по 2017 год, свидетельствуют о том, что происходит консервация неблагоприятных тенденций и экономика находится в состоянии стагнации. В интервале с 2014 по 2018 год, когда показатели ухудшились, общая закономерность лишь подтвердилась. На фоне снижения темпов роста и объемов производства ВВП наиболее существенным следствием данных трансформаций стало сокращение реальных располагаемых доходов населения. Это вызывает большую обеспокоенность в связи с возможными последствиями, нарушающими социальную и политическую стабильность. Длительная полоса неустойчивого развития требует признания, что данные тенденции не случайны и являются результатом системных противоречий, в тисках которых оказалась экономика страны. По мнению ученого, имеющиеся проблемы явно возникли из-за недостаточных инвестиционных условий и введения долговременных политических и экономических санкций против России [Сидорович, 2019. С. 109–115].

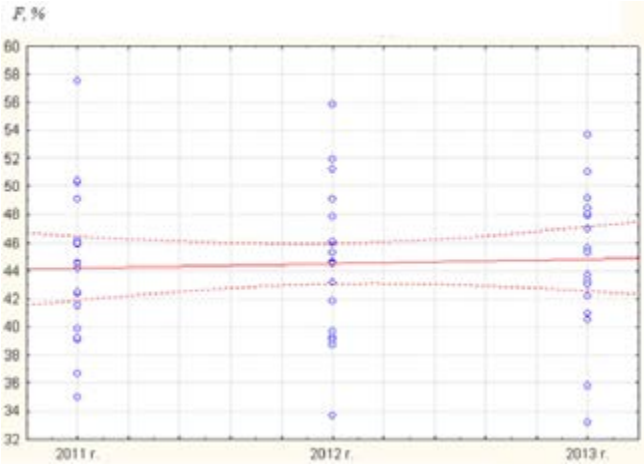
Полученные авторами результаты оценки устойчивости соответствуют утверждениям А.А. Широва и А.В. Сидоровича. Хозяйственного потенциала субъектов-лидеров явно недостаточно для компенсации отрицательных тенденций, возникших вследствие внешнего экономического и политического воздействия на систему регионов. Следовательно, локомотивами роста в развитии федеральных округов Российской Федерации должны выступать территории, относящиеся к группе интерквартильного размаха (25–75%) по рассматриваемым в исследовании параметрам.

Представляется целесообразным заключить, что региональную систему ЦФО нельзя признать сбалансированной. Анализируемый ряд ключевых народнохозяйственных процессов весьма непредсказуем и неустойчив, особенно в посткризисный период с 2015 по 2017 год. Но неудовлетворительные симпто-

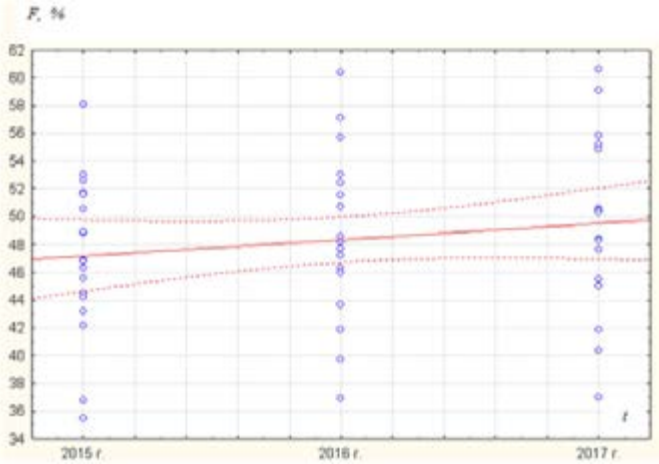
Рисунок 6. Диаграммы рассеяния по степени износа основных фондов в регионах ЦФО по периодам: а) 2011–2013 годы; б) 2015–2017 годы, в %

Figure 6. Scatter diagrams by the degree of depreciation of fixed assets in the Central Federal District by periods: a) 2011–2013; b) 2015–2017, in %

а) r=0,0513; p=0,7124; V=11,094 + 0,328 t



б) r=0,1609; p=0,2451; V=-73,273 + 1,158 t



мы проявляются и на предыдущей трехлетней фазе с 2011 по 2013 год, что заставляет обратить внимание не столько на внешние воздействия, инициируемые санкциями Запада, сколько на комплекс внутренних проблем, препятствующих поступательному функционированию отечественной экономической системы. Выходом из сложившейся ситуации выступает четкая регламентация и контроль эффективности инвестиционных программ, а также целенаправленное выстраивание институциональной среды, обеспечивающей общий порядок и заинтересованность хозяйствующих субъектов в генерации новых идей для насыщения воспроизводственных циклов на территориях.

Заключение

Предложенный и апробированный набор индикаторов может быть адаптирован под научное исследование с иным кругом задач. Приведенная логика расчетов является унифицированной и подходит для анализа функционирования любых региональных систем, по которым требуется идентифицировать динамические параметры и степень устойчивости ключевых народнохозяйственных процессов. Особый интерес представляет диагностика стрессоустойчивости по федеральным округам: Северо-Западному, Приволжскому, Дальневосточному и прочим. На этой основе реально формировать дополнительные количественно-обоснованные выводы, позволяющие сопоставить реакцию центральных районов Российской Федерации и периферии на кардинальные изменения общегосударственных инвестиционно-ресурсных условий и приоритетов.

Разработанный методический подход к анализу устойчивости экономических процессов на территориях содержит расчетную базу для применения в практической деятельности органов власти различных уровней при формировании, реализации и контроле программ социально-экономического развития, а также в научной работе специалистов, занимающихся фундаментальными исследованиями и обоснованием эффективности извлечения неиспользованных воспроизводственных резервов в регионах и федеральных округах.

Литература

Аганбегян А.Г. Для выхода из стагнации нужны коренные изменения. *Научные труды ВЭО России*. 2019. Т. 217. № 3. С. 28–39.

Беседы об экономике: Т. 1 / Под ред. С.Д. Бодрунова. М.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2017.

Бухвальд Е.М. Единое инновационное пространство как приоритет пространственного развития российской экономики. *Вестник ИЭ РАН*. 2019. № 4. С. 9–25.

Домнина И.Н., Маевская Л.И. Место и роль некрупного предпринимательства в социально-экономическом развитии регионов России: новые задачи государственной поддержки. *Вестник ИЭ РАН*. 2019. № 3. С. 66–82.

Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Региональная резилиентность: теоретические основы постановки вопроса. *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. № 6. С. 164–187.

Сидорович А.В. Системные противоречия российской экономики и условия перехода к новой модели развития. *Научные труды ВЭО России*. 2019. № 1. С. 106–126.

Фраймович Д.Ю., Гундорова М.А., Мищенко З.В. Исследование эффективности освоения нематериальных ресурсов на территориях Российской Федерации. *Государственная служба*. 2018. № 5. С. 68–75.

Широв А.А. Проблемы воспроизводства в современной российской экономике. *Вопросы политической экономии.* 2019. № 2. С. 37–46.

Foster K. A Case Study Approach to Understanding Regional Resilience. Working Paper. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley. 2007.

Gili L., Kharas H. An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. World Bank Publications, Washington DC. 2007.

References

Aganbegian A.G. Radical changes are needed to break out of stagnation. *Nauchnye trudy VEO Rossii*. 2019. Vol. 217. № 3. P. 28–39. In Russian

Buchwald E.M. A Single innovative space as a priority for the spatial development of the Russian Economy. *Vestnik IE RAN*. 2019. № 4. P. 9–25. In Russian

Domnina I.N., Maevskaya L.I. The Place and Role of Medium-Sized Entrepreneurship in Social and Economic Development of Russian Regions: New Tasks of State Support. *Vestnik IE RAN*. 2019. № 3. P. 66–82. In Russian

Foster K. A Case Study Approach to Understanding Regional Resilience. Working Paper 2007–2008. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley. 2007. In English

Frajmovich D.Y., Gundorova M.A., Mischenko Z.V. Investigation of the efficiency of the development of intangible resources in the territories of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2018. № 5. P. 68–75. In Russian

Gili L., Kharas H. An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. World Bank Publications, Washington DC. 2007. In English

Klimanov V.V., Kazakov P.M., Mikhaylova A.A. Regional resilience: theoretical basics of the question. *Ekonomicheskaya politika*. 2018. Vol. 13. № 6. P. 164–187. In Russian

Shirov A.A. Reproduction problems in the modern Russian economy. *Voprosy politicheskoj ekonomii.* 2019. № 2. P. 37–46. In Russian

Sidorovich A.V. System contradictions of the Russian economy and terms of transition to a new model of developments. *Nauchnye trudy VEO Rossii*. 2019. Vol. 215. № 1. P. 106–126. In Russian

Talks on the Economy: Vol. 1 / Edited by S.D. Bodrunov. M.: Institute of new industrial development named after S.Y. Witte, 2017. P. 69–72. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-37-45

Влияние структурных аспектов демографии и занятости на производительность труда: внутрирегиональный анализ

ДМИТРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ТЮТИН, **кандидат экономических наук, доцент**
Калужский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (248000, Российская Федерация, Калужская область, Калуга, пер. Никитина, 97). E-mail: tyutin@klg.ranepa.ru

Аннотация: Статья посвящена оценке влияния демографической структуры населения муниципальных образований на производительность труда в экономике Калужской области. Концентрация населения и экономической деятельности в отдельных муниципальных образованиях региона порождает дисбалансы пространственного развития. В данном контексте представляется актуальной оценка влияния демографической структуры и занятости на уровень производительности труда в муниципальных экономиках. Оценка этих условий дает возможность обоснования приоритетов политики пространственного развития региона, обеспечивающей баланс выравнивания и стимулирования.

Целью исследования является анализ влияния структуры демографии и занятости на производительность труда. Методическую основу исследования составили методы кластерного и структурного («сдвиг – доля») анализа. Проведенный анализ позволил выделить группы муниципальных образований региона, дифференцированных по демографическим показателям, представить оценку влияния структуры демографии и занятости на производительность труда внутри групп.

Показано, что рост производительности труда в выделенных группах муниципальных образований имеет специфику.

Обосновано, что «центрально-периферийная» модель развития региона имеет очевидные преимущества и недостатки. Периферийные территории испытывают дефицит социального капитала, что требует балансирования стимулирующей и выравнивающей политики регионального развития. Снижение отрицательных эффектов модели может быть обеспечено мерами сглаживающей политики региона, связанной с ростом доходов занятых в бюджетном секторе, диверсификацией экономики.

Ключевые слова: демографическая структура, структурные сдвиги, производительность труда, центрально-периферийная модель, Калужская область

Статья поступила в редакцию 20 апреля 2020 года.

Тютин Д. В. Влияние структурных аспектов демографии и занятости на производительность труда: внутрирегиональный анализ. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 37–45.

INFLUENCE OF STRUCTURAL ASPECTS OF DEMOGRAPHY AND EMPLOYMENT ON LABOR PRODUCTIVITY: INTRAREGIONAL ANALYSIS

DMITRY VASILYEVICH TYUTIN, **Candidate of Sci. (Economics), Associate Professor**
Kaluga Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (97, pereulok Nikitina, Kaluga, Kaluga region, Russian Federation, 248000). E-mail: tyutin@klg.ranepa.ru

Abstract: The article is devoted to assessing the impact of the demographic structure of municipalities' population on labor productivity in the economic sphere of the Kaluga region. The concentration of population and economic activity in some municipalities of the region causes an imbalance in development across the region. In this context, the assessment of the impact of demographic structure and employment on the level of labor productivity in municipal economies becomes relevant. The assessment of these conditions makes it possible to substantiate the priorities of the region spatial development policy, which ensures a balance of equalization and stimulation.

This study aims to analyze the influence of the structure of demography and employment on labor productivity. The methodological basis of the research was formed by the methods of a cluster and structural ("shift – share") analysis. The analysis made it possible to identify groups of municipalities in the region with different demographic indicators and to provide an assessment of the impact of the structure of demography and employment on labor productivity within these groups.

We can see that the growth of labor productivity in these groups of municipalities is specific.

It can be assumed that the "central-peripheral" model of the region's development has both definite advantages and disadvantages. Peripheral territories are experiencing a deficit of human resources, and this requires finding a balance between stimulating and equalizing policies of the regions' development. This model can be improved through the specific policy of the region associated with increasing income for workers engaged in the public sector and diversifying the economy.

Keywords: demographic structure, structural changes, labor productivity, central-peripheral model, Kaluga region

The article was received on April 20, 2020.

Tyutin D. V. Influence of structural aspects of demography and employment on labor productivity: intraregional analysis. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. No. 6. P. 37–45.

Introduction

Decree of the President of the Russian Federation on May 7, 2018, No. 204 "On national goals and strategic objectives for the development of the Russian Federation for the period until 2024"[1] sets the goals for scientific, technological, and socio-economic development of Russia up to 2024. The main directions of the socio-economic development of the Russian Federation are: ensuring sustainable natural growth of the population, increasing actual income of citizens, ensuring economic growth and increasing labor productivity, supporting employment.

In the situation of demographic restrictions, in which many Russian regions find themselves, the problem of ensuring economic growth is clearly visible. Low fertility and an increase in life expectancy have led to an aging population and a decrease in the proportion of the working-age population, which, in turn, poses the task for ensuring economic growth through increasing labor productivity.

For a long time, it was believed that economic growth is due to the improvement of the core components of the economy, such as capital or labor force. It was argued that for the economy to grow, it is required either to expand the labor market or to increase capital intensity. In 1957, the American economist Robert Solow demonstrated that economic growth largely depends not on an increase in capital and labor force but productivity growth – an increase in output per unit of input costs [Solow, 1957, P. 312].

In Paul Krugman's studies, development resources are divided into factors of the first and second orders. The factors of the first order include natural resources and population concentration, and as for the factors of the second order, they include the activities of the state, state policy and the policy of local authorities that ensure the status of the business environment, the possibility of mobilization and the effectiveness of factors of the first order [Krugman, 1991].

Looking at the importance of the combination of production factors – labor and capital, providing productivity in the economy, P. Krugman refers to the issues of economic efficiency. "Redistributive efficiency", the movement of labor and capital resources between territories in search of higher efficiency, becomes more important. At the same time, factors of the second order acquire the highest significance since they increase the competition between territories for efficient sources of growth.

Local governments want to ensure a high level of business activity, investment growth, and social development; therefore, they began to perform an expansive policy aimed at attracting the highest quality labor resources that should meet the needs of promising businesses. This predetermined the "central-peripheral" model of spatial development described in the works of J. Friedmann [Friedmann, 1966]. It turns out that by concentrating development resources on some territories of the region, the growth potential of others is limited. "Redistributive efficiency" means that the processes of socio-economic development of territories (municipalities) within the region are most influenced not by the available resources (factors of the first order), but by the policy of regional and municipal authorities, which determines the efficiency of using these resources (factors of the second order). Now we can note that the territories within one region demonstrate different possibilities for ensuring economic growth, increasing labor productivity, and the level of employment. The study of these processes makes it possible to formulate a regional policy aimed at ensuring a rational system of population resettlement and meeting the future needs of the territories in labor resources.

Research hypothesis. The formation of a "central-peripheral" redistribution system contributes to the concentration of labor resources in regional centers and outflow from other places. Intraregional economic centers have a more favorable demographic structure, as well as opportunities to increase labor productivity by attracting labor resources from other territories.

Methods and data. Labor productivity is one of the fundamental indicators characterizing the development of economic systems at various levels. Modern scientists thoroughly study issues of labor productivity [Rossiyskaya..., 2019; Akindinova, 2019]. The issues of the level of intercountry labor productivity are also being studied [Masich, 2017]. Scientists research socio-economic development and labor productivity in the constituent entities of the Russian Federation [Mikheeva, 2015; Balatsky, 2019]. However, the intraregional aspect is not widely represented in the studies. The influence of intraregional migration of the population on the level of labor productivity in the municipal economy is also insufficiently studied.

In a post-industrial society, people and human capital are the principal development resource. The mobile part of the population, being important carriers of labor competencies, easily moves through the territories to those places that provide more comfortable conditions for life. This leads to the concentration of inhabitants and competencies in some territories and their outflow from others. Thus, in some territories, there is a shortage of labor resources, stagnation of industries and business activities, and indicators of socio-economic development decrease. In this regard, studying the impact of structural-demographic changes on the economic development of municipalities should begin with a detailed classification of municipalities according to indicators characterizing the demographic structure and its impact on economic development.

1 Decree of the President of the Russian Federation of 05.07.2018 N 204 (as amended on 07.19.2018) "On national goals and strategic objectives for the development of the Russian Federation for the period until 2024". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/

Modern studies of structural changes in the regional economy are based on the "shift-share" analysis, but the possibilities for its application to the analysis of structural changes at the level of municipalities are significantly limited by the indicators of municipal statistics. As Mikheeva N. N. notes, "in reality, the choice of factors that determine the quantitative measure of their influence on regional dynamics are limited by the available statistical base, the number of statistical indicators included in the analysis and their set is determined not only by the substantive premises of the study but also by the presence of the initial information" [Mikheeva, 2013, P. 12].

The research methodology involves two stages. At the first stage, a multivariate classification of municipalities is carried out; the result is the formation of groups of municipalities with similar demographic indicators. The second stage includes a structural analysis of the influence of the territories' demographic characteristics on labor productivity in municipal economies.

Stage 1. To carry out a multivariate classification of municipalities, scientists use methods of cluster analysis by demographic indicators [Mirkin, 2011]. Within the framework of cluster analysis, a grouping of urban and municipal districts (hereinafter – municipalities) was carried out according to the following indicators:

- var 1 – population size of the municipality, people;
- var 2 – the share of the population under working-age, %;
- var 3 – the share of the population of working-age, %;
- var 4 – coefficient of natural increase, ‰;
- var 5 – coefficient of migration growth, ‰;
- var 6 – population density, people / sq. km.

Multivariate classification was performed using "Statistika 13" program. Using the method of hierarchical cluster analysis, scientists distinguish groups of municipalities (clusters), characterized by the similarity of indicators of demographic development. The multivariate classification was carried out in 26 municipalities of the Kaluga region: 2 urban districts and 24 municipal districts. Based on the presented variables (var 1 – var 6), characterizing the demographic situation for the municipalities of the Kaluga region, a matrix of 6 features was obtained, and then it was transformed into a matrix of distances between observations. Each municipality is represented by a vector in a 6-dimensional space of factors and is characterized by quantitative indicators – points of space. Comparison of the distances between these points demonstrates the degree of proximity of the studied municipalities, their similarity in terms of the proposed features. The smaller the distance between the indicators, the more similar the territories are. Thus, the formation of a cluster is performed through the comparison of the most similar features of municipalities.

The multivariate classification was carried out according to Ward's method, where the criterion for combining is the minimum increment of the intragroup sum-of-squares of deviations, which allows to form typical object groups approximately of the same size. Manhattan distance (the distance of city blocks) is taken as a metric (distance function). Unlike the Euclidean metric, the Manhattan distance decreases the effect of individual large differences between the variables of the same name. The advantage of this metric is especially relevant when analyzing the indicators of municipalities in the Kaluga region, which have a significant difference in the analyzed aspects of development.

The generalized results of clustering can be represented in the form of a similarity tree – a dendrogram, reflecting the relative proximity of all 26 municipalities that took part in the analysis. A dendrogram can be defined as a graphical representation of the results of the sequential clustering process, which was carried out in terms of a distance matrix. According to the number of objects, this tree has 26 levels. The first (lower) level contains points corresponding to each municipality. The connection of these two points on the second level shows the pair of the closest municipalities. At the third level, the following pair of similar points is noted. This is done upwards to the last level, at which all the studied municipalities act as a single set. The results were drawn on the map of the Kaluga region; therefore, to represent graphically the concentration of residents and labor resources in the municipalities of the region.

Stage 2. In economic theory, the indicator of labor productivity refers to microeconomic analysis. To analyze macroeconomic systems, we use the indicator of the social productivity of labor, which is determined by the value of the gross product per employee [Zolotov, 2002; Didyk, 2008]. Since Rosstat does not form indicators of the gross municipal product in the system of indicators of municipal statistics, the author assessed the indicator of the conditional gross municipal product of municipalities in the Kaluga region. The methodology for calculating the conditional gross municipal product by the resulting method, taking into account the available composition of indicators of municipal statistics, was described in the works of Kolechkov and Baburin [Kolechkov, 2012, P. 50; Baburin, 2015, P. 9]. But this method also has limitations connected with the presence of a repeated score, based on the information of the "Indicators of municipalities" Database; the conditional gross municipal product is calculated by the formula (1):

$$\boldsymbol{GMP = IP + AP + PS + RT}, \quad (1)$$

where GMP – the conditional gross municipal product;
IP – the number of delivered products, works and services performed by the municipality itself;
AP – the volume of agricultural products;
PS – the volume of paid services to the population;
RT – retail and catering turnover;

Mironov V. V. and Konovalova L. D. note that an increase in the social labor productivity can be ensured by a direct increase in the productivity of actors within the sectors of the economy and through the redistribution of labor resources from sectors with low productivity to

more productive sectors [Mironov, 2019, P. 54]. An increase in the productivity of actors within a particular sector of the economy provides an "effect within", and an increase in productivity due to redistribution – an "effect between" [Solow, 1987]. Such logic of structural analysis is used for the cross-sectoral analysis of labor redistribution, but Balatsky E. V. and Ekimova N. A. applied it to study the processes of intraregional redistribution [Balatsky, 2019]. Using this approach, we applied an algorithm for structural analysis of labor productivity in the municipalities of the Kaluga region. At the regional level, the indicator of the social productivity of labor can be represented by the aggregate of the social labor productivity of its constituent municipalities:

$$P = \sum_{j=1}^{N} P_j D_j, \qquad (2)$$

where P is the indicator of the social productivity of labor in the t period;
P_j – the indicator of social labor productivity of the j-th municipality in the t period;
D_j – the share of the employed in the j-th municipality in the total number of employed in the t period;
N – the number of municipalities in the region.

The dynamic expansion of formula (1) has the form:

$$P = \sum_{j=1}^{N} \Delta P_j D_j + \sum_{j=1}^{N} P_j \Delta D_j + \sum_{j=1}^{N} \Delta P_j \Delta D_j. \qquad (3)$$

The growth rate of the social productivity of labor in the region is determined by, and the growth rate of social labor productivity of the j-th municipal formation is. The growth rate of the share of the employed in the j-th municipality is determined by . The relative social productivity of labor of the j-th municipal formation: $G_j = P_j / P$.

Through the obtained notation, equation (3) can be shown as:

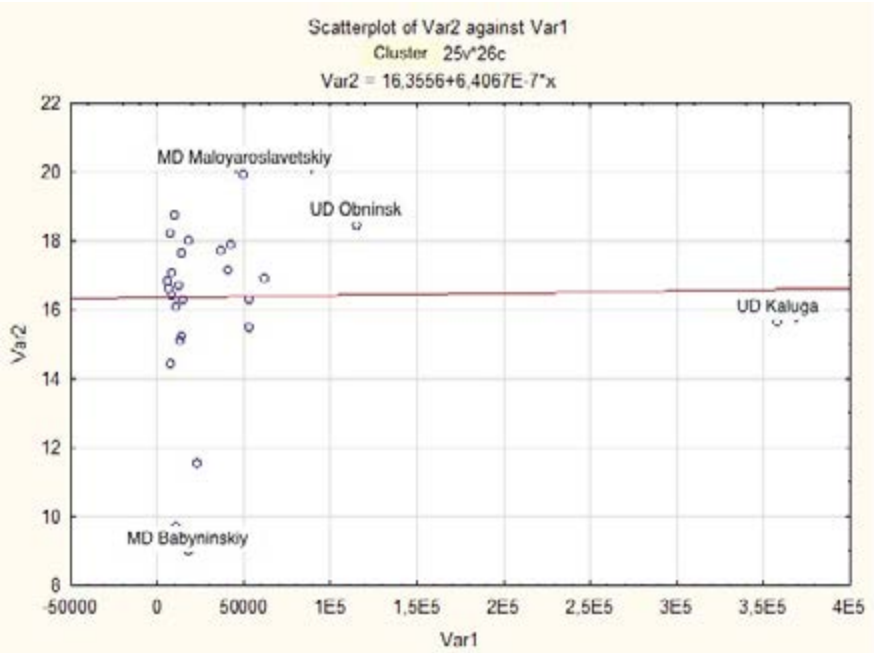
$$P^* = \sum_{j=1}^{N} P_j^* G_j D_j + \sum_{j=1}^{N} D_j^* G_j D_j + \sum_{j=1}^{N} P_j^* D_j^* G_j D_j. \qquad (4)$$

The first summand in equation (3) reflects the impact on the social productivity of labor on changes within the municipal economy ("effect within"), the second summand reflects the impact on labor productivity on the processes of redistribution of labor resources between municipalities in the region ("effect between"), and the third summand – mutual action of these effects ("emergence effect").Taking into account the influence of the effects, Balatsky E. V., Ekimova N. A. presented equation (4) in the form of a structural balance:

$$100\% = \sum_{j=1}^{N} (P_j^*/P^*) G_j D_j + \sum_{j=1}^{N} (D_j^*/P^*) G_j D_j +$$

$$+ \sum_{j=1}^{N} (P_j^* D_j^*/P^*) G_j D_j. \qquad (5)$$

Figure 1. Diagram of the scattering of municipalities by the variables "Population of municipalities" (var 1) and "Share of the population under working-age" (var 2)



As a result of Stage 1 of the analysis, an assessment can be made of the existing settlement system in the region and the concentration of the population in the formed agglomerations. At Stage 2, a structural analysis of labor productivity in municipal economies carried out, taking into account the redistribution of labor resources between the territories of the region ("effect between") and their own growth potential ("effect within").

Discussion. At Stage 1, having demographic indicators of municipalities of the Kaluga region in 2018 (var 1 – var 5), a scatter diagram was built, reflecting the proximity of municipalities by individual indicators of demographic development. Var 1, the population of the municipality, was taken as the base variable X, and the other four features were taken as the variable Y (var 2, var 3, var 4, var 5). The results of assessing the scattering of municipalities by the variables "Population of municipalities" (var 1) and "Share of the population under working-age" (var 2) are shown in **Figure 1**.

When considering this array of objects, we can distinguish municipalities that are remote from the statistical summation; they are represented by a graphic line. In particular, in the share of the population under working-age the Maloyaroslavets district and the city of Obninsk are characterized by good indicators, while the lower indicators refer to the Babyninsky district. Against the background of the regional average values, these municipalities stand out with positive indicators, which show good long-term demographic prospects for these territories. For the municipal authorities of these territories, the main task will be to create conditions aimed at retaining the population and promising labor resources.

Figure 2. Diagram of the scattering of municipalities by the variables "Population of the municipalities" (var 1) and "Share of the population of working-age" (var 3)

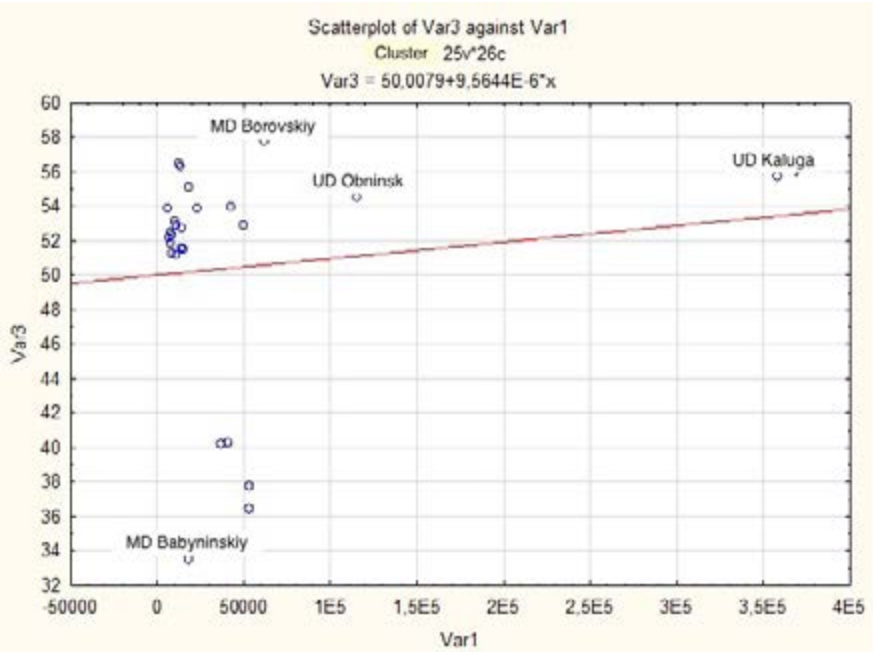
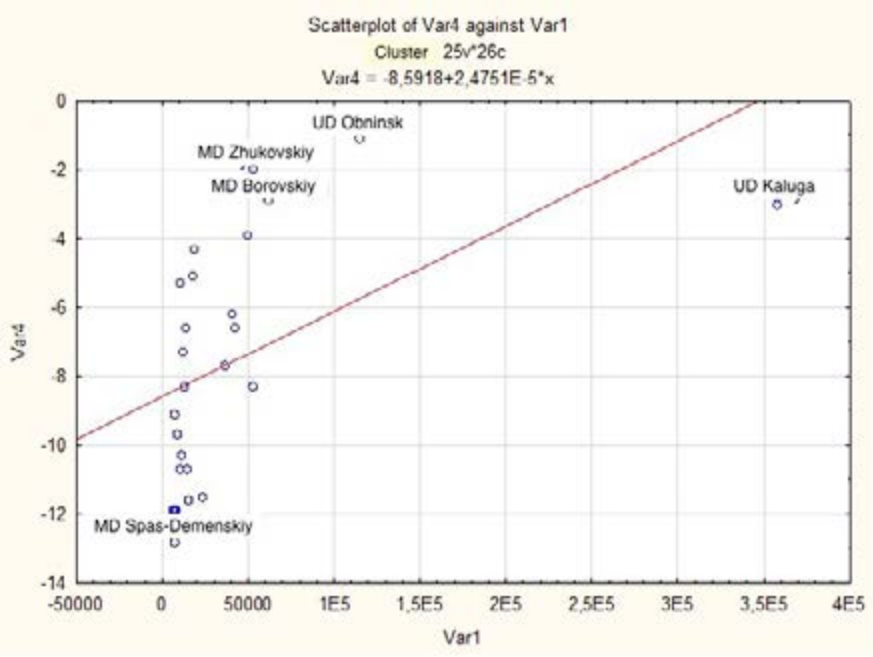


Figure 3. Diagram of the scattering of municipalities by the variables "Population of the municipalities" (var 1) and "Coefficient of natural increase" (var 4)



The scattering of municipalities based on the variables "Population of municipalities" (var 1) and "Share of the working-age population" (var 3) reflects not the perspective but the current situation with the labor supply of the municipalities' economy (**Figure 2**).

The slope of the middle line shows that with an increase in the population of the municipality, the share of the working-age population increases. According to the presented data, we see the predominance of a significant part of municipalities over the line; this indicates that these territories have a high percentage of the employable population. The best indicators are demonstrated by the urban districts of Kaluga, Obninsk, and the Borovsk municipal district.

In fact, this means that in the medium term, these municipalities may not experience serious problems with the provision of labor resources, but in the long term, the situation will be determined by the processes of natural and migration growth/loss of population.

The scattering of municipalities in the Kaluga region based on natural growth rates is shown in **Figure 3**.

According to the figure, all municipalities of the Kaluga region have negative indicators of natural population growth. The slope of the middle line indicates that in terms of population growth/decline, the largest municipalities have lower rates of natural population decline. The lowest figures of natural population decline are seen in the municipalities of the northern part of the Kaluga region – the so-called "Moscow wedge": Borovsky, Zhukovsky municipal districts, and Obninsk urban district. These territories are included in the Moscow agglomeration zone and receive major investment projects, and in recent years, the demographic situation in these territories has improved. The scattering result obtained for the variables "Population of the municipality" (var 1) and "Share of the population under working-age" (var 2) (**Figure 1**) shows the similarity of the estimates. Territories with a positive state of labor resources are characterized by the lowest rates of natural decline, and, on the contrary, municipalities with a negative state in the field of the population under the working-age have high rates of natural decline. It can be noted that in 2018, the indicator of the natural decline in the Obninsk and Kaluga urban districts was amounted to 1.1 ‰ and 3 ‰, in Zhukovsky and Borovsky municipal districts – 2 ‰ and 2.9 ‰, while in Spas-Demensky and Baryatinsky municipal districts, this indicator was 12.8 ‰ and 11.9 ‰.

The situation related to natural population decline in the Kaluga region in 2018 was partially improved due to migration processes in certain territories. With a natural decline of 1.1 ‰, the City of Obninsk shows 25.3 ‰ of the migration increase. On the contrary, in Kaluga, in 2018, the natural decline of 3 ‰ was aggravated by 8.7 ‰ of the migration outflow. In previous years, the situation in the municipality was more favorable, thus ensured a high concentration of inhabitants in the city. The slope of the middle line (**Figure 4**) indicates that large municipalities are characterized by lower rates of migration growth; this may be explained by the high cost of housing and other household expenditures.

The data in Figures 1-4 show the unevenness of the population settlement system in the municipalities of the Kaluga region. Kaluga and Obninsk urban districts are located along the line to the right, farther than other municipalities; this makes them the most populated municipalities of the Kaluga region. The total population of the region is 1 million 10 thousand inhabitants, 358 thousand residents (35%) live in the urban district of Kaluga, and 115 thousand residents (11%) in the urban district of Obninsk. The named urban settlements of the Kaluga region account for more than 46% of the region's inhabitants, and this indicates the unevenness of the settlement system.

Variables of the demographic block (var 1 – var 6) of the Kaluga region municipalities clustering are shown in **Figure 5**.

According to the indicators characterizing demographic development, municipalities have 4 clusters. The scattering of municipalities across clusters is uneven. Separate clusters have formed regional capitals – Kaluga and Obninsk urban districts. As we noted earlier, these territories have more than 46% of the region's residents and are characterized by the most positive demographic processes.

Cluster 3 was partially formed by municipalities in the northern part of the region, which are located in the Moscow agglomeration zone (Borovsky, Zhukovsky, Maloyaroslavetsky districts) and demonstrate the best indicators of socio-economic development in the region, which contributed to the stabilization of the demographic situation, as well as the growth and preservation of residents. The Moscow agglomeration is characterized by large production facilities with macro-regional specialization, effective logistics, and developed infrastructure. In other municipalities (not influenced by the Moscow agglomeration) included in this cluster, in recent years, the authorities implemented large infrastructure projects

Figure 4. Diagram of the scattering of municipalities by the variables "Population of the municipalities" (var 1) and "Coefficient of migration growth" (var 5)

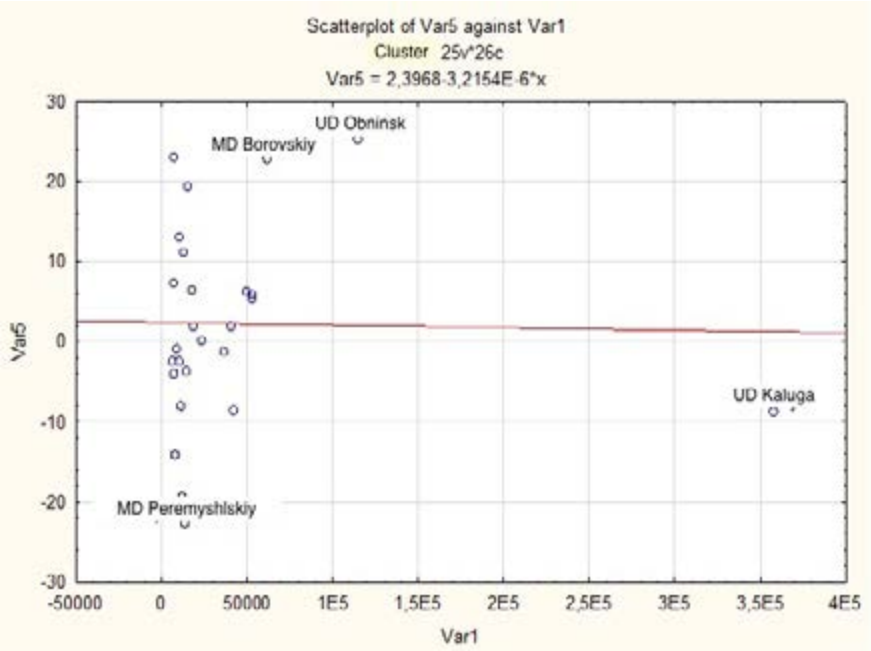


Figure 5. Results of municipalities clustering based on demographic indicators

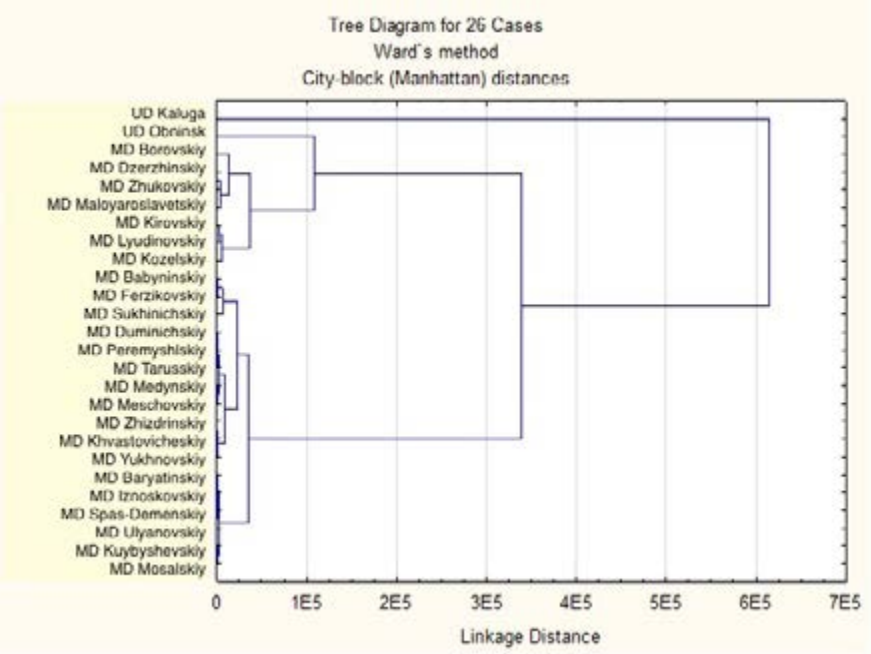
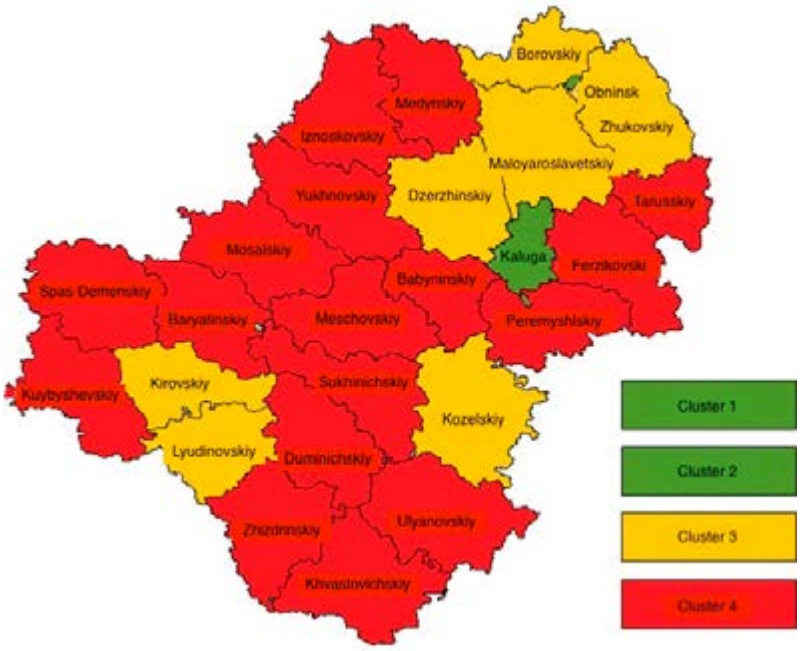


Table 1. Average values of intra-cluster variables by demographic indicators

Variable	Cluster Means			
	Cluster No. 1	Cluster No. 2	Cluster No. 3	Cluster No. 4
Var1	357700,0	115029,0	48094,43	11927,41
Var2	15,6	18,5	17,34	15,51
Var3	55,8	54,5	45,64	51,93
Var4	-3,0	-1,1	-5,37	-9,35
Var5	-8,7	25,3	4,69	0,29
Var6	653,5	2293,7	42,26	10,00

Figure 6. The result of clustering of the Kaluga region municipalities by demographic indicators



aimed at ensuring economic development. For example, in the territories of the Lyudinovsky and Borovsky districts, there are special economic zones of the industrial production "Kaluga", and in the Dzerzhinsky district, there is a territory of advanced socio-economic development. The implementation of these projects contributed to the creation of job positions (including high productive ones) and created conditions for improving the demographic situation.

Cluster 4 is the largest group of municipalities. It was formed by the territories with the greatest depopulation, characterized by a low number and density of the residents, as well as negative indicators of natural and migration growth.

The average values of intra-cluster variables (**Table 1**) allow us to note that the selected clusters demonstrate significant demographic differences in terms of population size (var 1), total natural growth rate (var 4), migration growth rate (var 5), and population density (var 6).

To visually represent the results of clustering, let us show the localization of clusters geographically (**Figure 6**): municipalities demonstrating favorable development indicators are marked in green, medium in yellow, and low in red.

At Stage 2, we analyzed the impact of structural changes in the economy on labor productivity ("effect within") and employment ("effect between") for the period 2012-2018. The data in **Table 2** show that the Kaluga region is characterized by an increase in labor productivity by 13.2% due to changes in the structure of the economy and by 45.9% through the changes in the structure of employment and the redistribution of labor resources between territories.

Municipalities with a positive demographic situation – the urban districts of Kaluga and Obninsk, ensured growth in labor productivity through the intraregional overflow of labor resources. Kaluga's contribution to the growth of the social productivity of labor in the region is 79.5%, and Obninsk – 11.6%. Considering that about 35% of the region's residents live in Kaluga and 11% in Obninsk, these cities have the best infrastructures in terms of quality (intraregional comparisons), and the growth in labor productivity in these economies was largely ensured by the influx of residents. In the last decade, the authorities have implemented large investment projects in the economy of these municipalities, and this also contributed to the inflow of new inhabitants and labor resource; thus, we may speak of the "emergence effect".

From a demographic point of view, municipalities in Cluster 3, in comparison with the city of Kaluga and Obninsk, have lower indicators in terms of the share of the working-age population, and a higher natural population decline. These territories ensured an increase in the social productivity of labor in the Kaluga region by 11.6%. Changes in the economy's structure ("effect within") play a significant role in the dynamics of labor productivity in these territories. The change in the economy's structure of these territories was partially influenced by the Moscow agglomeration. Also, large investment projects of the Kaluga region have been implemented in the municipalities of this cluster, which ensured the restructuring of the economy and the growth of labor productivity.

Municipalities in Cluster 4 are rural areas and their overall contribution to the growth of labor productivity for the period 2012-2018 was less than 1.5%. We cannot give unambiguous assessments of the reasons for the growth of labor productivity ("effect within" or "effect between") due to the similarity of indicators. These are territories with the most difficult demographic situation due to low population size and high rates of natural decline.

Results. The results of the study showed significant influence of the structural aspects of demography and employment on labor productivity in the region. The hypothesis of the study was confirmed: in the Kaluga region, there is a working "central-peripheral" system of settlement and spatial distribution of economic activity.

Table 2. The influence of economy and employment's structural changes on the social productivity of labor in the economy of the Kaluga region and its municipalities

	Changes in the structure of the economy ("effect within")	Changes in the structure of employment ("effect between")	"Emergence effect"	The sum of the effects
Kaluga region	13,19987	45,91333	40,88680	100,0
Cluster 1	0,81636	44,32381	34,40650	79,54667
Kaluga urban district	0,81636	44,32381	34,40650	79,54667
Cluster 2	0,42986	5,09242	1,82556	7,34783
Obninsk urban district	1,82556	0,42986	5,09242	7,34783
Cluster 3	9,70476	1,05376	0,86614	11,62465
Borovsky municipal district	5,95040	-0,26755	-3,93378	1,74907
Dzerzhinsky municipal district	2,98577	0,08374	2,50274	5,57225
Zhukovsky municipal district	0,10831	0,44884	1,00064	1,55779
Kirovsky municipal district	0,02400	0,21507	0,26242	0,50149
Kozelsky municipal district	0,03403	0,21769	0,42317	0,67488
Lyudinovsky municipal district	0,04143	0,32399	0,34383	0,70925
Maloyaroslavetsky municipal district	0,56082	0,03198	0,26712	0,85992
Cluster 4	0,8532	0,1059	0,52177	1,48086
Babyninsky municipal district	0,01233	0,03309	0,02849	0,07391
Baryatinsky municipal district	0,00507	-0,00075	-0,00233	0,00198
Duminichsky municipal district	0,00269	0,00381	0,00297	0,00947
Iznoskovsky municipal district	0,00594	-0,00102	-0,00316	0,00176
Zhizdrinsky municipal district	0,00975	0,00308	0,00801	0,02084
Kuibyshevsky municipal district	0,00168	0,00149	0,00174	0,00491
Medynsky municipal district	0,10561	0,00036	0,00506	0,11104
Meschovsky municipal district	0,00282	0,00084	0,00091	0,00457
Mosalsky municipal district	0,00622	-0,00011	-0,00031	0,00580
Peremyshlskiy municipal district	0,08495	-0,00316	-0,02669	0,05509
Spas-Demensky municipal district	0,00558	0,00285	0,00474	0,01318
Sukhinichsky municipal district	0,13426	0,01749	0,24088	0,39263
Taruskiy municipal district	0,00800	0,01720	0,02423	0,04943
Ulyanovskiy municipal district	0,00552	-0,00045	-0,00169	0,00338
Ferzikovsky municipal district	0,40811	0,00546	0,10629	0,51986
Khvastovichsky municipal district	0,01295	-0,00056	-0,00222	0,01016
Yukhnovsky municipal district	0,04172	0,02628	0,13485	0,20285

In the region, there are groups of municipalities differentiated by demographic indicators. Municipalities with a positive demographic situation are Kaluga and Obninsk cities. These urban districts have 46% of the region's residents and are characterized by the best indicators of the share of the working-age population. For the period 2012-2018, the growth of labor productivity in the economy of the Kaluga region was provided by the increase of productivity in the economy of the city of Kaluga by 79.5% and 11.6% in Obninsk. Growth in the economy of these municipalities is largely due to the influx of labor resources, and to a lesser extent to economic restructuring.

Another group of municipalities, industrial and industrial-agricultural areas, are characterized by lower demographic indicators. These municipalities are characterized by a lower share of the working-age population and a higher natural decline. The government of the Kaluga region has implemented large investment projects on the territory of these municipalities; restructuring of the economy ensured the growth of labor productivity. The reallocation of labor resources had a little effect on productivity growth in these territories. Besides, some municipalities of this group have a border (or are nearby) with the Moscow region, which obviously excludes the possibility of competition for labor resources with the metropolis but contributes to the restructuring of the economy.

The third group of municipalities is rural areas. This is the most numerous group of territories; however, their total contribution to the growth of labor productivity in the economy of the Kaluga region is less than 1.5%. The demographic situation in these municipalities is the most difficult since, in recent years, it was from these territories that the outflow of labor resources to economic centers of the region took place. Agriculture is the main branch of the economy of the municipalities of this group. The lack of large investment projects providing high productive jobs in the core industry and the lack of policy measures to restructure and diversify the economy are significant limiting factors for productivity growth in these municipalities.

Conclusion. The analysis of the study allows us to present the following outcomes. In the spatial development of the Kaluga region, a "central-peripheral" trend is clearly visible. According to this economic model, the main activity is concentrated in several regional centers that have significantly different demographic and productive potential. But we cannot give unambiguous

assessment conclusions about the advantages and disadvantages of the social labor center-periphery" model for the development of the region.

The concentration of economic activity and the redistribution of labor resources to regional centers contribute to a significant increase in labor productivity. Examples of such development are the urban districts of Kaluga and Obninsk, which ensured an increase in labor productivity due to the influx of labor resources ("effect between").

Territories with high productive jobs in the economy and infrastructural constraints cannot provide an inflow of labor resources but try to more actively implement projects for restructuring the economy and increase labor productivity by creating more high productive jobs ("effect within").

Municipalities with negative indicators are characterized by stagnation in core industries, low labor productivity, and an unsatisfactory demographic structure. For these territories, the priority should be given to a smoothing regional policy associated with an increase of workers' incomes engaged in the public sector, as well as the implementation of agro-food industry, environmental, and recreational potential of municipalities. In the development of existing potentials, the decisive role belongs to resource provision and not to administrative decisions, according to which the promising profile of the municipal economy is determined.

Dispersion of settlements slows down the processes of spatial development due to limited resources, problems of distances, demographic, and infrastructural constraints. In order to correct the existing shortage of social capital in the peripheral territories, it is necessary to carry out balancing adjustments in the stimulating and equalizing policy in the regional development of the Kaluga region. To avoid risks for the regional budget system and strengthen the equalizing component of regional policy, the regional authorities must increase revenue sources.

The depopulation of territories and the formation of a settlement system in large intraregional agglomerations have a detrimental effect on the state of the entire region. To support sparsely populated areas, it is necessary to apply local projects that increase labor productivity and the dynamics of economic growth, which, in turn, will enhance the economic and geographical situation of the territories through infrastructure projects. The implementation of these projects requires public investment.

The fight against social inequality, caused by differences in the territory of residence, should be carried out through regional policies aimed at increasing the availability of social services and public goods. In the short term, to achieve social development goals, transfers to municipalities should be provided from the regional budget, and this, in turn, may reduce the depopulation of territories.

References

Akindinova N.V., Yasin E.G., Avdeeva D.A., Denisenko M.B., Kondrashov N.V., Chekina K.S., Yarkin A.M. Scenarios for the growth of the Russian economy, taking into account the contribution of human capital: report for XX April international scientific conference on the problems of economic and social development, Moscow, April 9–12, 2019. Moscow: Izdatel'skiy dom NIU VShE. 2019. In Russian

Baburin V.L., Badina S.V. Assessment of the socio-economic potential of a territory prone to adverse and dangerous natural phenomena. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya 5. Geografiya.* 2015. No. 5. P. 9–16. In Russian

Balatsky E.V., Ekimova N.A. Internal sources of labor productivity growth in Russia. *Mir novoy ekonomiki*. 2019. No 13. P. 90–102. DOI: 10.26794 / 2220-6469-2019-13-4-90-102.

Didyk V.V. The condition of human resources as a factor of social labor productivity formation in the region. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz.* 2008. No 4. P. 62–70. In Russian

Zolotov A. The social productivity of labor. *Ekonomist*. 2002. No. 6. P. 92–96. In Russian

Kolechkov D. V., Gadzhiev Yu. A., Timashev S. A., Makarova M.N. Gross municipal product: methods for calculation and application. *Ekonomika regiona*. 2012. No. 4. P. 49–59. In Russian

Masych M.A., Panichkina M.V. Trends and patterns of socio-economic development of Russia and foreign countries from the standpoint of labor productivity. *Nauchno-tekhnicheskiye vedomosti SPbGPU. Ekonomicheskiye nauki*. 2017.Vol. 10, No. 6. P. 50–63. DOI: 10.18721 / JE.10605. In Russian

Mirkin B.G. Cluster analysis methods for supporting decisions: overview. Preprint. Moscow: Izdatel'skiy dom NIU VShE. 2011. P. 88. In Russian

Mironov V.V., Konovalova L.D. On the relationship of structural changes and economic growth in the world economy and Russia. *Voprosy ekonomiki*. 2019. No 1. P. 54–78.. DOI: 10/32609 / 0042-8736-2019-1-54-78. In Russian

Mikheeva N.N. Comparative analysis of labor productivity in Russian regions. *Region: ekonomika i sotsiologiya*. 2015. No 2. P. 86–112.. DOI: 10/15372 / REG20150605. In Russian

Mikheeva N.N. Structural factors of regional dynamics: measurement and assessment. *Prostranstvennaya ekonomika*. 2013. No. 1. P. 11–32. In Russian

The Russian economy in 2018. Trends and prospects. (Issue 40) [V. Mau et al.; under the scientific ed. by Dr. Econ. Sciences Kudrin A. L. & Dr. Econ. Sciences Sinelnikov-Murylev S. G.]. The Ye.T. Gaidar Institute for Economic Policy. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaydara. 2019. P. 656. In Russian

Friedmann J. Regional development policy. Boston: Massachusetts Institute of Technology. 1966. In English

Krugman P. R. Geography and Trade. Cambridge: MIT Press. 1991. In English

Solow R.M. Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*. August 1957. Vol. 39. No. 3. P. 312–320. In English

Solow R.M. We'd better watch out. New York Times Book Review, 12.07.1987. URL: http://standupeconomist.com/pdf/misc/solow-computer-productivity.pdf In English

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-46-56

Квалификационные требования к государственным служащим в модели цифровых компетенций

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

АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ СТЕПАНЕНКО, старший аналитик
Всероссийский научно-исследовательский институт труда Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (Российская Федерация, 105043, Москва, ул. 4-я Парковая, 29). E-mail: andrew.a.stepanenko@gmail.com

ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА ИЛЬЧЕНКО, 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.ilchenko@vcot.info

ВИТАЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ШАПОШНИКОВ, кандидат физико-математических наук, заместитель начальника учебно-методического отдела автономной некоммерческой организации дополнительного профессионального образования Центр повышения квалификации «АИС», старший аналитик
Всероссийский научно-исследовательский институт труда Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (Российская Федерация, 105043, Москва, ул. 4-я Парковая, 29). E-mail: Shaposhnikov.Vitalij@yandex.ru

Аннотация: В статье представлено описание подходов к формированию модели цифровых компетенций, принятой за основу G20 в 2016 году, и определению места и роли в ней квалификационных требований по информационной безопасности государственных гражданских служащих. Обосновывается необходимость разработки единого инструментария оценки степени готовности обеспечения информационной безопасности государственными гражданскими служащими.

Ключевые слова: информационная безопасность, государственная служба, квалификационные требования, компетенции по информационной безопасности, модель цифровых компетенций, оценка государственных служащих

Благодарность. Исследование выполнено в рамках государственного задания по теме: «Разработка методического аппарата оценки степени подготовленности государственных гражданских служащих в сфере обеспечения информационной безопасности», 2019–2020 годы

Статья поступила в редакцию 7 сентября 2020 года.

Сладкова Н.М., Степаненко А.А., Ильченко О.А., Шапошников В.А. Квалификационные требования к государственным служащим в модели цифровых компетенций. *Государственная служба*. 2020. № 6. С. 46–56.

QUALIFICATION REQUIREMENTS FOR CIVIL SERVANTS IN THE DIGITAL COMPETENCE MODEL

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-th Parkovaya St., Moscow, 105043, Russian Federation). E-mail: n.sladkova@vcot.info

ANDREY ALEXANDROVICH STEPANENKO, Senior Analyst
FSBI "All-Russian Scientific-Research Institute of Labor" of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation (29, 4-th Parkovaya St., Moscow, 105043, Russian Federation). E-mail: andrew.a.stepanenko@gmail.com

OLGA ALEKSANDROVNA ILCHENKO, Project Manager
FSBI "All-Russian Scientific-Research Institute of Labor" of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation (29, 4-th Parkovaya St., Moscow, 105043, Russian Federation). E-mail: o.ilchenko@vcot.info

VITALY ANATOLYEVICH SHAPOSHNIKOV, Candidate of Sci. (Physics and Mathematics), Deputy Head of the Educational and Methodological Department of the ANO DPO Central Research Center "AIS", Senior Analyst
FSBI "All-Russian Scientific-Research Institute of Labor" of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation (29, 4-th Parkovaya St., Moscow, 105043, Russian Federation). E-mail: Shaposhnikov.Vitalij@yandex.ru

Abstract: The article describes the approaches to the formation of the digital competence model, adopted as the basis for the G20 in 2016, and determine the place and role of qualification requirements for civil servants regarding information security. The paper argues for the need to develop a unified toolkit for assessing the level of preparedness of state civil servants in the field of information security.

Keywords: information security, civil service, qualification requirements, information security competencies, digital competency model, assessment of civil servants

Acknowledgment. The research was carried out within the framework of the state task on the topic: "Development of a methodological tool for assessing the level of preparedness of state civil servants in the field of information security", 2019 – 2020.

The article was received on September 7, 2020.

Sladkova N.M., Stepanenko A.A., Ilchenko O.A., Shaposhnikov V.A. Qualification requirements for civil servants in the digital competence model. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 6. P. 46–56.

Введение

Переход к цифровизации в экономике требует перестройки процессов в ОГВ и компетенций госслужащих[1]. Одним из необходимых качеств работника в период цифровизации во всех сферах деятельности, включая госслужбу, является навык работы с информацией[2] как специфическим предметом труда.

Автоматизация основных процессов деятельности государственных органов власти становится все более распространенной практикой. По опросу, проведенному в 2018 году исследователями Финансового университета при Правительстве Российской Федерации [Васильева, Пуляева, Юдина, 2018. С. 28–42], госслужащими используется целый ряд информационных систем, в том числе Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ (15 % опрошенных), «1С: Кадры (Предприятие)» (10 %); автоматизированная информационная система (далее – АИС) «Кадры Минэкономразвития России», «КонсультантПлюс» (по 4 %), Lotus, АИС «Управление персоналом государственных органов Санкт-Петербурга», «Парус», программный комплекс Аксиок.Net, Смета-кадры (по 2 %), Федеральный портал госслужбы и управленческих кадров и др.

В этой связи становится актуальным вопрос наличия у госслужащих сформированных навыков работы с информацией в цифровой среде, «способности использовать цифровые технологии, инструменты коммуникации и/или сети для получения доступа к информации, управления ею, интеграции, оценивания, создания и передачи информации с соблюдением этических и правовых норм для того, чтобы успешно жить и трудиться в условиях общества знаний» [Digital Transformation…, 2002. С. 5].

В соответствии с моделью цифровых компетенций [Digital Transformation…, 2002. С. 18], включающей перечень необходимых знаний, умений / навыков и мотивационных установок работника в области компьютерной, коммуникативной, медиа, технологической грамотности, Международным советом по ИКТ-компетентности выделяется важность навыков обеспечения информационной безопасности при реализации всех этапов работы с информацией в цифровом пространстве на любом рабочем месте.

Требования к модели и выбору инструментов оценки цифровых компетенций (в том числе для госслужащих) начали обсуждаться в российском экспертном сообществе еще в период разработки и далее на этапе последующего введения в действие программы «Цифровая экономика» [Baimuratova, Dolgova, Imaeva et al., 2018].

Важность выделения в общей модели компетенций государственных служащих блока цифровых компетенций и деления соответствующих квалификационных требований на три уровня – базовые, продвинутые и специальные – подчеркивается исследователями [Васильева, Пуляева, Юдина, 2018. С. 35]. Однако в существующих подходах к описанию цифровых компетенций государственных гражданских служащих отсутствуют отдельно выделенные требования к навыкам обеспечения информационной безопасности. Это ограничивает фокусировку на них, практически исключает необходимость создания средств измерения уровня развития навыков в данной области, а в дальнейшем и их развития.

Следует отметить, что зарубежная практика организации деятельности государственных органов власти во внешней и внутренней информационной среде демонстрирует сложившуюся технологию в предупреждении информационных рисков и инцидентов (Computer Security Act of 1987 (Public Law 100-235), руководство по организации обучения информационной безопасности для государственных служащих NIST Special Publication 500-172 «Computer Security Training Guidelines»[3] и др.). Реализуемые мероприятия направлены на формирование комплекса знаний, умений, поведенческих стереотипов государственных служащих как одного из важнейших факторов обеспечения информационной безопасности.

Для разработки пакета оценочных средств и методики проведения оценки готовности государственных гражданских служащих к обеспечению информационной безопасности были исследованы существующие зарубежные практики работы в области оценки и развития служащих государственного сектора, сформированы подходы к выделению квалификационных требований по обеспечению информационной безопасности на основе цифровой модели компетенций.

Обеспечение информационной безопасности госсектора в мировой практике

Понимание того, что проблема обеспечения информационной безопасности в организациях как государственного, так и частного секторов является основой национальной безопасности Соединенных Штатов Америки, возникло еще до того, как цифровизация стала одним из мировых трендов и до того, как была разработана основа модели цифровых компетенций, принятая в 2016 году на G20. Анализ нормативных актов, регулирующих деятельность в этой области, позволил выделить три этапа, последовательно углубляющих степень проработки проблемы.

1 Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf

2 The Global Competitiveness Report 2015, World Economic Forum. https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015

3 NIST Special Publication 500-172 «Computer Security Training Guidelines», 1989. https://csrc.nist.gov/publications/detail/sp/500-172/archive/1989-11-01

1 этап (1987–1997 годы). Обозначение проблемы и общих подходов к ее решению

Отправной точкой анализа стал Computer Security Act of 1987 (Public Law 100-235), первый документ, в котором была обозначена важность информационной безопасности в государственном секторе США. Целью Акта было определение минимально допустимого уровня мер обеспечения информационной безопасности в государственных компьютерных системах США, что позволило сформулировать требования к базовому уровню безопасности информации. В данном документе впервые на законодательном уровне было сформулировано требование к обучению всего персонала основам информационной безопасности для снижения влияния человеческого фактора (случайных ошибок, непреднамеренных нарушений правил информационной безопасности и т.п.) на общий уровень информационной безопасности.

На основании положений данного закона Национальный институт стандартов и технологий США (National Institute of Standards and Technology, NIST) разработал руководство по организации обучения информационной безопасности для государственных служащих NIST Special Publication 500-172 «Computer Security Training Guidelines», 1989 [Digital skills…, 2019], определяющее области и уровень получаемых знаний для различных категорий персонала (**рисунок 1**), которое стало обязательным для всех государственных структур США.

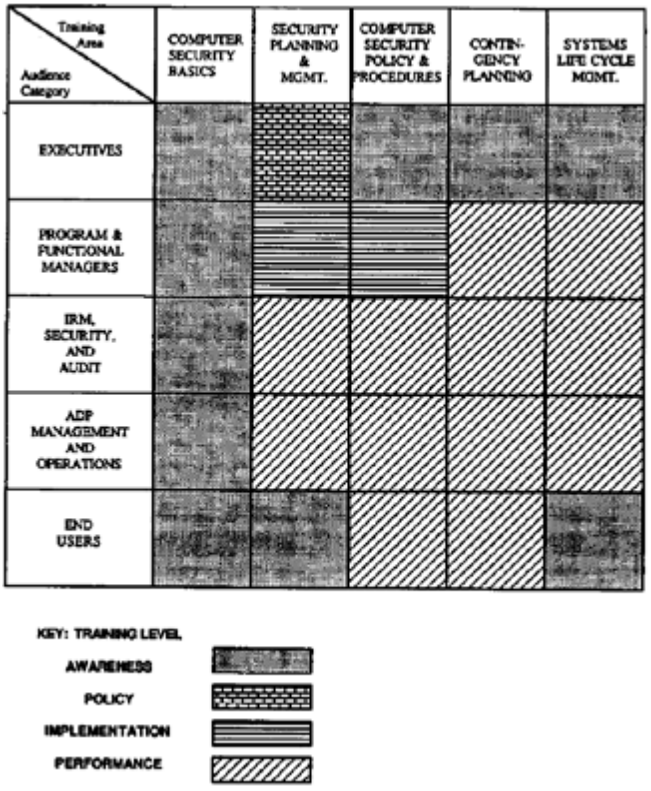
На протяжении почти 10 лет это руководство использовалось при планировании обучения персонала сначала государственных, а затем и коммерческих организаций США основам информационной безопасности.

2 этап (1998–2010 годы). Детализация требований по безопасности государственных систем и формирование модели компетенций для стандартизации требований к квалификации в области информационной безопасности

На основании накопленного на первом этапе опыта специалистами NIST был разработан новый подход к определению требуемых для различных категорий персонала компетенций в области информационной безопасности. Документ NIST Special Publication 800-16 «Information Technology Security Training Requirements: A Role- and Performance- Based Model», 1998, определил требования по обучению, предъявляемые не к конкретным должностным позициям, а к функциональным ролям (обязанностям) персонала, работающего с защищаемой информацией, и содержал две важные новации: разделение персонала организации на несколько типовых ролей сотрудников (в зависимости от необходимого объема знаний) и определение трех уровней квалификации для руководителей непрофильных подразделений и специалистов по информационным технологиям и информационной безопасности: начальный, средний и расширенный (**рисунок 2**).

Рисунок 1. Матрица обучения NIST SP 500-172[1]

Figure 1. NIST SP 500-172 Training Matrix



1 NIST. https://www.nist.gov/

Рисунок 2. Непрерывное обучение информационной безопасности NIST SP 800-16[1]

Figure 2. NIST SP 800-16 IT Security Learning Continuum

1 NIST. https://www.nist.gov/

Для каждого уровня обучения в документе были определены рекомендуемые перечни изучаемых тем, наиболее подходящие методы обучения, а также типы тестовых (оценочных) средств, используемых для контроля полученных знаний, умений и навыков.

Переход США к концепции электронного правительства сопровождался разработкой целого ряда нормативных документов, в которых вопросам информационной безопасности было уделено повышенное внимание. В частности, в E-Government Act of 2002 (Public Law 107–347) в разделе III Federal Information Security Management Act of 2002 (FISMA) в дополнение к ранее выдвигаемым требованиям по обучению было закреплено введение обязательного периодического тестирования знаний и проверки эффективности выполнения сотрудниками политик и процедур информационной безопасности. Эти требования в дальнейшем были детализированы в документе Office of Management and Budget (OMB) Circular A-130, Appendix III «Security of Federal Automated Information Resources».

Следует отметить, что большинство мер тестирования знаний касалось только тех категорий сотрудников, для которых информационная безопасность не является их специализацией. Отчасти это было связано с достаточно высокой технической сложностью предметной области «информационная безопасность» и связанной с этим сложностью требуемых оценочных средств.

На протяжении ряда лет в США предпринимались попытки привлечения к процессу оценки квалификации специалистов по информационной безопасности независимых организаций. В итоге был сформирован перечень организаций, специализирующихся на сертификации специалистов, и определены типы сертификатов, обладание которыми будет признаваться в качестве подтверждения квалификации специалистов по информационной безопасности. Перечень был впервые утвержден меморандумом для всех государственных организаций США от 13 августа 2008 года “Fact Sheet on Certification and Certificate Programs”, разработанным U.S. Office of Personnel Management.

3 этап (2011 – н.в.). Общегосударственная инициатива по обучению и единая модель компетенций в области информационной безопасности

Следующим важным этапом стало формирование общегосударственной модели компетенций для профильных специалистов в области информационной безопасности. Впервые модель была представлена в документе “Competency Model of Cybersecurity”, разработанном в 2011 году U.S. Office of Personnel Management. Предложенный в документе подход определил наборы компетенций, необходимых ИБ-специалистам нескольких профилей, имеющих различные грейды, и стал первой попыткой стандартизации трудовых функций, выполняемых ИБ-специалистами, унификации требований к их начальной квалификации и определения потребностей в их дополнительном обучении.

Развитием данного подхода, расширенного до всех пользователей информационных систем, стала общегосударственная инициатива США по обучению в области информационной безопасности National Initiative for Cybersecurity Education (NICE). В рамках этой инициативы в 2017 году был разработан документ NIST Special Publication 800-181 “National Initiative for Cybersecurity Education (NICE): Cybersecurity Workforce Framework”, который вводит более развитую модель компетенций специалистов по информационной безопасности, выполняющих трудовые функции различных специальностей и ролей. Всего в документе выделены 52 функциональные роли (специализации) работников, занимающихся обеспечением информационной безопасности.

В ЕС работа в области цифровой грамотности населения проводится через создание национальных коалиций по развитию новых умений. Сейчас в ЕС насчитывается 18 таких национальных коалиций, в которых задействованы более 300 участников-разработчиков и более 7 млн граждан. План по развитию цифровых навыков включает 11 мероприятий по использованию инструмента самоанализа SELFIE. В 2018 году создана новая рабочая группа «Цифровое образование, обучение, преподавание, оценивание».

В рекомендациях для граждан ЕС 2018 года [Цифровые навыки…, 2019. С. 22] при определении необходимых знаний и навыков в области информационной безопасности акцент делается на угрозы кибербезопасности в отношении личной информации и связанных с нею рисков – ложных новостей, кибербуллинга и радикализации. В качестве критического риска отмечается нарушение информационной безопасности в системе государственного управления.

Ежегодно, начиная с 2011 года, ENISA проводит в Европе месяц кибербезопасности (European Cyber Security Month), основными мероприятиями которого являются различные тренинги для студентов, граждан Евросоюза, технических экспертов, государственных и частных организаций.

Интересным и масштабным представляется опыт ENISA по реализации программы общеевропейских учений под названием Cyber Europe по управлению кибернетическими инцидентами и кризисами на уровне ЕС для государственного и частного секторов из стран – членов ЕС и ЕАСТ. Технология, лежащая в основе программы, предполагает моделирование масштабных инцидентов кибербезопасности, которые могут перерасти в киберкризисы. Учения предлагают захватывающие сценарии, основанные на реальных событиях, разработанных европейскими экспертами по кибербезопасности. В 2020 году в основу активности положен сценарий[4], связанный со

4 CYBER EUROPE 2020. The European Union Agency for Cybersecurity ENISA. https://www.cyber-europe.eu/img/CE2020_presentation.pdf

здравоохранением, в котором задействуются министерства здравоохранения, больницы, клиники, лаборатории, поставщики электронных услуг здравоохранения. Инциденты перерастают в кризис на всех уровнях: местном, организационном, национальном, европейском. Готовность к обеспечению информационной безопасности, непрерывности бизнеса и процедуры кризисного управления проверяются в игровом, приближенном к реальному, формате.

По итогам исследования уровня цифровой грамотности [Baimuratova, Dolgova, Imaeva et al., 2018], проведенного в 2018 году аналитическим центром НАФИ, которое основано на системе, предложенной в рамках саммита «Группы двадцати» (G20) в апреле 2017 года[5], цифровая грамотность оценивается по пяти направлениям, внутри каждого из которых выделяются три группы требований – к знаниям, навыкам и установкам:

- информационная грамотность;
- компьютерная грамотность;
- медиаграмотность;
- коммуникативная грамотность;
- отношение к технологическим инновациям.

В качестве еще одного примера приведем опыт Канады, здесь Совет по информационно-коммуникационным технологиям описывает модель компетенций, состоящую из детализированных по отдельным характеристикам пяти групп навыков [Skills in the digital economy, 2016. С. 21–24]:

- базовые навыки;
- деловые и межличностные навыки;
- цифровые и технические навыки;
- информационные навыки;
- предпринимательские навыки (включая цифровое предпринимательство).

Анализ зарубежной практики в области совершенствования навыков информационной безопасности в организациях государственного сектора позволил сформировать следующие подходы:

Квалификационные требования по информационной безопасности должны формироваться для нескольких целевых групп госслужащих (в зависимости от степени их вовлеченности в процессы обеспечения информбезопасности, например, специалисты по информационной безопасности, ИТ-специалисты, руководители всех уровней, все остальные госслужащие).

В условиях перехода к цифровой экономике детализация требований по информационной безопасности должна осуществляться с учетом модели требований к информационной безопасности в условиях цифровизации, разработанной на основе концептуальной схемы компетенций в цифровой экономике, предложенной G20.

5 Bridging the Digital Divide: Measuring Digital Literacy. G20 Insights, 2017. https://www.g20-insights.org/policy_briefs/bridging-digital-divide-measuring-digital-literacy/

Квалификационные требования по обеспечению информационной безопасности в модели цифровых компетенций

Согласно версии 3.2 «Методического инструментария по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы»[6], разработанного Министерством труда и социальной защиты РФ документа рекомендательного характера, к квалификационным требованиям относят базовые и профессионально-функциональные (в свою очередь подразделяющиеся на профессиональные и функциональные) требования к образованию, стажу, знаниям и умениям (таблица 1). К базовым, то есть не зависящим от видов деятельности, требованиям к знаниям и умениям относят знание законодательства (основ Конституции Российской Федерации, законодательства о гражданской службе, законодательства о противодействии коррупции); знание русского языка; знания и умения в области информационно-коммуникационных технологий; общие и управленческие умения, свидетельствующие о наличии необходимых профессиональных и личностных качеств (компетенций).

Система квалификационных требований/ Qualification requirements System

Квалификационные требования в области информационной безопасности находятся на стыке знаний законодательства РФ и знаний и умений в области информационно-коммуникационных технологий и имеют определенную специфику для различных должностей. Исходя из этого, было предложено определить две укрупненные целевые группы по должностям государственных гражданских служащих по отношению к информационной безопасности, для которых необходимо сформировать перечни компетенций. Укрупненная группа А – служащие-пользователи и укрупненная группа Б – служащие – специалисты в области информационных технологий, в частности, информационной безопасности.

Служащие из группы А должны знать требования законодательства к их должности в области информационной безопасности, инструкции по ИБ, владеть правилами использования ИТ-технологий, инструментов и т.п.

Для служащих группы Б обеспечение информбезопасности является основным функционалом должности, что предусматривает расширенные требования к их квалификации в обозначенной области.

Таким образом, к пользователям и профессиональным специалистам должны предъявляться разные требования по обеспечению информационной безопасности.

6 Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы, версия 3.2. https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71755218/

Таблица 1. Методический инструментарий по квалификационным требованиям

Table 1. Methodological tools for qualification requirements

	Квалификационные требования		
	Базовые	Профессионально-функциональные	
		Профессиональные	Функциональные
Образование	уровень образования	специальность (направление подготовки) профессионального образования	–
	ст. 12 Федерального закона № 79-ФЗ	ст. 12 Федерального закона № 79-ФЗ + справочник	
Стаж	продолжительность	по специальности (направлению подготовки)	–
	Указ Президента Российской Федерации № 16 / закон субъекта Российской Федерации		
Знания и умения	Законодательство: Конституция Российской Федерации; государственная служба; противодействие коррупции	в зависимости от области и вида деятельности	в зависимости от функциональных обязанностей
	Русский язык		
	Информационно-коммуникационные технологии		
	Общие и управленческие умения Профессиональные и личностные качества (компетенции)		

Поскольку для руководителей разного уровня и для «рядовых» сотрудников должен обеспечиваться разный уровень доступа к информации, то целесообразно разделить укрупненную группу служащих – пользователей ИТ-технологий на две группы – А1 и А2:

- группа А1: все гражданские служащие (кроме ИТ-специалистов, специалистов по информационной безопасности и руководителей);
- группа А2: руководители всех уровней.

Требования к направлению подготовки (специальности) профессионального образования государственных гражданских служащих группы А определяются требованиями к замещению должности, квалификационные требования по ИБ являются дополнительными.

Укрупненную группу Б также можно разделить на группы Б1 и Б2:

Группа Б1: ИТ-специалисты с квалификацией по информационным технологиям, задействованные в процессах обеспечения информбезопасности. Этой группе служащих требуется специализированная подготовка по укрупненным группам специальностей и направлений подготовки (УГСНП): «Компьютерные и информационные науки», «Информатика и вычислительная техника», «Электроника, радиотехника и системы связи». Подготовка ИТ-специалистов по учебным дисциплинам в области информационной безопасности предусмотрена соответствующими образовательными стандартами.

Группа Б2: специалисты по информационной безопасности. Данной группе госслужащих требуется обязательная специализированная подготовка по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки «Информационная безопасность».

В соответствии с системой квалификационных требований (**таблица 1**) компетенции в области информационной безопасности:

- для всех категорий госслужащих (группы А и Б) относятся к базовым квалификационным требованиям, находящимся на стыке знаний законодательства РФ и знаний и умений в области информационно-коммуникационных технологий;
- для госслужащих, непосредственно занимающихся обеспечением информационной безопасности в органах государственной власти (группы Б1 и Б2), дополнительно составляют часть профессионально-функциональных квалификационных требований.

В рамках исследования были проанализированы более 30 нормативных актов, разработанных Федеральной службой по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) России, ФСБ России, Центральным Банком России и Минтруда России, которые прямо или косвенно фиксируют требования к квалификации и уровню знаний в области информационной безопасности. Наиболее полно вопросы компетенций в области информационной безопасности прописаны в документах ФСТЭК России для государственных информационных систем[7] и для объектов критической информационной инфраструктуры[8]. Дополнительно

7 Требования о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах. Утверждены приказом ФСТЭК России от 11 февраля 2013 года № 17 (в ред. приказа ФСТЭК России от 15 февраля 2017 года № 27).

8 Требования к созданию систем безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и обеспечению их функционирования. Утверждены приказом ФСТЭК России от 21 декабря 2017 года № 235; Требования по обеспечению безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации. Утверждены приказом ФСТЭК России от 25 декабря 2017 года № 239 (в ред. приказа ФСТЭК России от 9 августа 2018 года № 138 и приказа ФСТЭК России от 26 марта 2019 года № 60).

следует отметить документы ФСБ России и Национального координационного центра по компьютерным инцидентам (НКЦКИ)[9], регламентирующих работу Государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации (ГосСОПКА), которые имеют ограничительную пометку «Для служебного пользования».

Анализ указанных документов позволил сделать вывод, что в целом прослеживается аналогичный принятому в США подход к разделению на требования к общему повышению осведомленности по информационной безопасности для всех работников и требования, предъявляемые к профильным специалистам. Нормативное регулирование в данной области по степени проработки проблемы предположительно соответствует середине 2-го этапа в США.

Следует отметить, что формирование детализированных перечней компетенций по информационной безопасности для различных целевых групп и их последующее согласование и утверждение на текущем уровне развития нормативно-правовой базы не регламентировано и крайне затруднено.

В связи с отсутствием единого документа, объединяющего и систематизирующего все необходимые требования по информационной безопасности, при разработке общей модели компетенций (**таблица 2**) были выделены квалификационные требования, сформулированные в разных нормативно-правовых актах и соответствующие доменам модели цифровых компетенций G20[10].

Содержательную основу модели компетенции «Информационная безопасность» составили знания и умения, приведенные в Справочнике квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, необходимые для замещения должностей с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих[11].

Требование обеспечения информационной безопасности относится к числу важнейших требований, включенных в Справочник. Этим объясняется, в частности, и включение требования знания основных нормативных правовых актов по информационной безопасности в профессионально-функциональные квалификационные требования в самостоятельном разделе «П.16.2. Вид профессиональной служебной деятельности “Регулирование в сфере обеспечения информационной и сетевой безопасности”» этого Справочника.

В предложенной модели компетенции «Информационная безопасность» каждая целевая группа имеет свой перечень требований к знаниям и умениям госслужащих по информационной безопасности.

Для обеспечения информационной грамотности каждый служащий из группы А должен владеть базовым понятийным аппаратом информационной безопасности, знать и применять в повседневной деятельности:

- требования законодательства РФ: основные законы; специальные, ведомственные нормативно-правовые акты в отношении разных видов служебной информации, степени ответственности за нарушение требований по работе со служебной информацией;
- правила информационной безопасности и защиты информации и безопасной работы с ИТ-сетью, ПК, копировальными аппаратами и другими техническими средствами.

Компьютерная грамотность любого служащего группы А должна быть на уровне знаний и пользовательского применения:

- основы безопасной работы с использованием средств автоматизации (выбор, установление, смена, сохранность пароля на служебном ПК; использование флеш-карт, копировальных и других устройств);
- правил информационной безопасности на своем рабочем месте и в процессе работы с внешними инстанциями.

Медиаграмотность является существенной компетенцией госслужащих группы А, отражающей знания и умения:

- пользования поисковыми системами в информационной сети Интернет для получения информации для подготовки служебных документов;
- получения информации из правовых баз данных, федерального портала проектов нормативных правовых актов;
- поиска информации при обязательной проверке ее на достоверность и полноту.

Коммуникативная грамотность служащих из группы А отражает знания и пользовательское применение:

- правил обращения и приемов по безопасности информации при работе со служебной информацией, включая правила использования электронной подписи, кодов, ключей и т. д.;

9 Методические рекомендации по созданию ведомственных и корпоративных центров государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации. Регламентирующий документ ФСБ России от 27 декабря 2016 года (документ ограниченного доступа); Требования к подразделениям и должностным лицам субъектов государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации. Регламентирующий документ НКЦКИ (документ ограниченного доступа).

10 Bridging the Digital Divide: Measuring Digital Literacy. G20 Insights, 2017. https://www.g20-insights.org/policy_briefs/bridging-digital-divide-measuring-digital-literacy/

11 О подготовке Справочника в соответствии с частью 8 статьи 12 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» было объявлено в письме Минтруда России от 26 апреля 2017 года № 18-1/10/В-3260. Обновленная версия Справочника подготовлена на основе предложений государственных органов, поступивших в Минтруд России в 2018 года – I квартале 2019 года.

Таблица 2. Модель требований к информационной безопасности с учетом квалификационных требований, согласованных с Минтрудом России. Составлено авторами

Table 2. Model of information security requirements based on qualification requirements agreed with the Ministry of labor of Russia. Compiled by the authors

Предметная область требований	Знания	Умения
А. Информационная грамотность	Глоссарий по цифровизации и информационной безопасности	Применение правил безопасной работы с разными видами служебной информации, каналами получения и распространения информации
	Законодательство РФ	
	Основные НПА	
	Специальные НПА	
	Ведомственные НПА	
	Национальные, межгосударственные и международные стандарты в области информационной безопасности	
	Основы информационной безопасности и защиты информации, в том числе по работе со служебной информацией	
	Основные угрозы безопасности информации	Формирование требований по информационной безопасности, разработка положений, инструкций, регламентов для специалистов ИТ и ИБ
	Модель нарушителя и принципы формирования политики безопасности	
Б. Компьютерная грамотность	Основы безопасной работы с использованием средств автоматизации	Соблюдение правил информационной безопасности при работе на ПК, в сети, с флеш-носителями и др.
	Основы защиты информации в операционных системах, базах данных и сетях	Установка и оптимальное использование встроенных средств защиты
	Технологии защиты информации:	Установка, обеспечение сохранности (исключение потери и дублирования), использование пароля на служебном ПК. Разработка правил и проверка электронной подписи
	- идентификация, аутентификация и авторизация, в том числе правила использования паролей на служебном ПК;	
	- защита от НСД;	Внедрение и настройка средств защиты Эксплуатация средств защиты
	- защита от вредоносного кода;	
	- сетевая безопасность;	
	- защита от атак;	
	- управление уязвимостями; - криптографическая защита информации; - резервное копирование;	
	- защита от утечек по техническим каналам	
	Построение защищенных систем и сетей	Проектировка, внедрение, аттестация, аудит защищенных систем
	Управление информационной безопасностью	Эксплуатация защищенной информационной системы
	Контроль и аудит информационной безопасности	
В. Медиаграмотность	Пользование поисковыми системами в информационной сети Интернет	Поиск и получение информации (PRAVO.GOV.RU); поиск и проверка достоверности и полноты информации, полученной из Интернета
	Получение информации из правовых баз данных, федерального портала проектов нормативных правовых актов	
Г. Коммуникативная грамотность	Правила безопасности информации при работе со служебной информацией и использовании информационно-телекоммуникационной сети Интернет; со служебной электронной почтой и служебными ПК	Формирование правил по информационной безопасности, разработка положений, инструкций, регламентов для пользователей, в том числе по работе: - с электронной подписью; - в сети Интернет; - с персональными данными. Проведение внутренних семинаров по коммуникативной грамотности для пользователей. Соблюдение правил ИБ
	Работа в системе межведомственного и ведомственного электронного документооборота, информационно-телекоммуникационных сетях	Соблюдение правил работы в системах и сетях
Д. Грамотность по технологическим инновациям	Мировые тенденции развития цифровизации	Грамотность и безопасность работы с новыми технологиями

- правил обращения и приемов по безопасности в использовании информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в социальных сетях, при обращении со ссылками, для предупреждения заноса вирусов, при использовании информации, содержащей персональные данные.

Требования к грамотности по технологическим инновациям служащих группы А определяют действия пользователя по отношению к использованию новых, предлагаемых к распространению на открытом рынке ИТ-технологий и устройств, и ответственность за риск несанкционированного доступа к служебной информации через новое устройство или ПО.

Для обеспечения *информационной грамотности* специалисты по ИТ и информационной безопасности (группа Б) должны владеть полным понятийным аппаратом в области ИБ, знать и применять (в части, их касающейся) в повседневной деятельности:

- требования законодательства РФ: основные законы; специальные, ведомственные нормативно-правовые акты;
- национальные, межгосударственные и международные стандарты в области информационной безопасности;
- основные угрозы безопасности информации;
- модель нарушителя и принципы формирования политики безопасности;
- правила информационной безопасности и защиты информации и безопасной работы с ИТ-сетью, ПК, копировальными аппаратами и другими устройствами;
- технологию формирования требований к информационной безопасности в органах государственной власти.

Компьютерная грамотность любого госслужащего группы Б должна включать следующие знания и умения:

- основы безопасной работы с использованием средств автоматизации;
- основы защиты информации в операционных системах, базах данных и сетях;
- правила информационной безопасности на своем рабочем месте и в процессе работы с внешними инстанциями;
- использование встроенных средств защиты;
- внедрение и настройка средств защиты;
- эксплуатация средств защиты;
- проектирование, внедрение и аттестация защищенных систем;
- эксплуатация защищенной информационной системы;
- технологии защиты информации:
- идентификация, аутентификация и авторизация;
- защита от несанкционированного доступа;
- защита от вредоносного кода;
- сетевая безопасность;
- управление уязвимостями;
- криптографическая защита информации;
- резервное копирование;
- защита от утечек по техническим каналам.

Медиаграмотность служащих группы Б отражает следующие знания и умения:

- пользование поисковыми системами в информационно-коммуникационной сети Интернет;
- получение информации из правовых баз данных, федерального портала проектов нормативных правовых актов;
- поиск информации при обязательной проверке ее на достоверность и полноту.

Коммуникативная грамотность специалистов группы Б отражает требования к знаниям и их применению в области:

- контроля соблюдения правил работы в системах и сетях всех госслужащих;
- правил обращения и приемов по безопасности информации при работе со служебной информацией;
- правил обращения и приемов по безопасности в использовании информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- требований к системе межведомственного и ведомственного электронного документооборота, информационно-телекоммуникационным сетям, организации юридически значимого документооборота[12];
- корректного применения электронной подписи (проверка электронной подписи).

Грамотность в использовании / применении технологических инноваций ИТ-специалистов и специалистов по информационной безопасности распространяется на требования проактивно изучать, знать мировые тенденции в области цифровизации, обеспечивать безопасность введения в практику пользования госслужащими нового программного обеспечения, технологии или устройства.

В целом модель компетенции «Информационная безопасность» (**таблица 2**) является достаточно общей и отражает место компетенций по информационной безопасности в модели цифровых компе-

12 Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 года № 1184 (ред. от 2 февраля 2019 года) «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, наделенных соответствующими федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг, и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде» (вместе с «Правилами обеспечения перехода федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, наделенных соответствующими федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг, и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных услуг»).

Рисунок 3. Корреляция уровня развития компетенций госслужащих по информационной безопасности со степенью зрелости процессов обеспечения информационной безопасности в органе государственной власти (ОГВ). Составлено авторами

Figure 3. Correlation of the level of development of civil servants' competencies in information security with the degree of maturity of information security processes in the state authorities (ОГВ). Compiled by the author

тенций G20. Эта модель может стать основой для формирования детализированных перечней компетенций по информационной безопасности для различных целевых групп. Следует отметить, что с учетом важности вопросов обеспечения информационной безопасности в органах государственной власти именно государство должно определить детализированные подходы и требования к специалистам разного профиля, а также к разработке инструментов оценки компетенций, прежде всего в отношении госслужащих.

Возможные способы оценки компетенций в области информационной безопасности

На основе подходов образовательных организаций была сформирована рекомендуемая модель проведения оценки по информационной безопасности, включающая в себя:

- рекомендуемые квалификационные требования (компетенции) по информационной безопасности;
- фонды оценочных средств, предназначенные для проверки компетенций (контрольные задания или иные материалы);
- методические материалы, определяющие процедуры оценивания в необходимых контрольных точках для проведения оценки работника (от отбора на «входе» до использования в процессе аттестационной процедуры).

В рамках научно-исследовательской работы «Разработка методического аппарата оценки степени подготовленности государственных гражданских служащих в сфере обеспечения информационной безопасности»[13] на основе этого подхода были разработаны пакет оценочных средств и методика проведения оценки готовности государственных гражданских служащих, более подробно представленные в других работах авторов.

В ходе опытной эксплуатации были получены положительные результаты при проверке степени подготовленности государственных гражданских служащих, которые по характеру своей деятельности не занимаются вопросами обеспечения информационной безопасности.

По результатам пилотного внедрения оценочных инструментов на площадках двух федеральных органов и органов исполнительной власти двух субъектов Российской Федерации была подтверждена корректность включения разного набора квалификационных требований к госслужащим разных групп как неотъемлемой части модели цифровых компетенций.

При апробации методического комплекса была выявлена закономерность между уровнем автоматизации и цифровизации органа в целом и уровнем развития компетенций государственных служащих в области информационной безопасности. Количество неправильных ответов оцениваемых служащих в органах государственной власти с более низкой степенью зрелости процессов по информационной безопасности и уровнем автоматизации процессов деятельности явно больше в сравнении с количеством неправильных ответов госслужащих в органах государственной власти с более высоким уровнем автоматизации (**рисунок 3**).

При этом было выявлено, что для проверки уровня знаний и умений госслужащих, непосредственно занимающихся обеспечением информационной безопасности, квалификации проверяющего персонала в органах государственной власти недостаточно. Возможным вариантом решения этой проблемы может стать привлечение внешних квалифицированных специалистов. Однако существенным препятствием для этого является отсутствие в настоящее время законодательного регулирования механизмов оценки компетенций в области информационной безопасности.

Возможным путем решения данной проблемы может стать привлечение центров независимой оценки квалификации. Правовую основу такой оценки вне рамок государственной службы заложил Федераль-

13 Рег. № НИОКТР АААА-А19-119091190073-1

ный закон от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации». В настоящее время система независимой оценки квалификации находится в стадии становления и развития, идет процесс создания центров независимой оценки квалификации по направлениям деятельности. В перспективе у органов государственной власти появится возможность привлечения к оценке квалификации специалистов по информационной безопасности профессиональных оценщиков, что позволит существенно повысить качество проводимой оценки, а также снизить затраты на ее проведение.

Заключение

В настоящее время каждый специалист должен обладать определенным набором компетенций по информационной безопасности, тем более если речь идет о государственных служащих. Авторами в ходе исследования было наглядно продемонстрировано, что компетенции в области информационной безопасности являются неотъемлемой частью цифровых компетенций. Проведен анализ зарубежных подходов к определению квалификационных требований по информационной безопасности, а также российских нормативных документов и практик в этой области. По результатам исследования были разработаны модели и подходы, которые позволили сформировать перечни квалификационных требований по информационной безопасности для различных категорий государственных гражданских служащих, разработаны фонд оценочных средств и методические материалы, определяющие процедуры оценивания.

Проведенная опытная эксплуатация подтвердила правильность разработанного подхода и позволила определить направления дальнейшего совершенствования предложенного инструментария оценки, а также выявила определенные проблемы, связанные со сложностью оценки квалификации профильных специалистов. Для решения выявленных проблем предложено использовать успешный зарубежный опыт привлечения независимых центров оценки квалификации.

Представленные авторами модели, перечни квалификационных требований и оценочные средства позволят определять и адресно повышать уровень профессиональных компетенций государственных гражданских служащих в области информационной безопасности как части более общих цифровых компетенций. Системная целенаправленная работа в этой области положительно скажется на способностях государственных служащих адаптироваться к условиям быстрых изменений цифровой экономики в Российской Федерации и в целом на обеспечении информационной безопасности в органах государственного управления.

Литература

Баймуратова Л.Р., Долгова О.А., Имаева Г.Р. и др. Цифровая грамотность для экономики будущего. М.: Издательство НАФИ, 2018.

Васильева Е.В., Пуляева В.Н., Юдина В.А. Развитие цифровых компетенций государственных гражданских служащих Российской Федерации. *Бизнес-информатика*. 2018. № 4 (46). С. 28–42.

Цифровые навыки и компетенция, цифровое и онлайн обучение. Европейский фонд образования, Турин, 2019. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2019-08/dsc_and_dol_ru_0.pdf

Digital Transformation – A Framework for ICT Literacy. A Report of the International ICT Literacy Panel. Educational Testing Service, 2002. https://www.ets.org/Media/Research/pdf/ICTREPORT.pdf

Skills in the digital economy – Where Canada stands and the way forward. The Information and Communications Technology Council, 2016. https://www.ictc-ctic.ca/wp-content/uploads/2016/05/Skills-in-the-Digital-Economy-Where-Canada-Stands-and-the-Way-Forward-.pdf

References

Baimuratova L.R., Dolgova O.A., Imaeva G.R. et al. Digital literacy for the economy of the future. Moscow: NAFI Publishing house, 2018.

Vasilyeva E.V., Pulyaeva V.N., Yudina V.A. Development of digital competencies of state civil servants of the Russian Federation. *Biznes-informatika*. 2018. No. 4 (46). P. 28–42.

Digital skills and competence, digital and online learning. European Foundation for education, Turin, 2019. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2019-08/dsc_and_dol_ru_0.pdf

Digital Transformation – A Framework for ICT Literacy. A Report of the International ICT Literacy Panel. Educational Testing Service, 2002. https://www.ets.org/Media/Research/pdf/ICTREPORT.pdf

Skills in the digital economy – Where Canada stands and the way forward. The Information and Communications Technology Council, 2016. https://www.ictc-ctic.ca/wp-content/uploads/2016/05/Skills-in-the-Digital-Economy-Where-Canada-Stands-and-the-Way-Forward-.pdf

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-57-62

Индикаторы метамодернизма на российском телевидении в контексте современного продюсирования

ИРИНА СЕРГЕЕВНА ГЛЕБОВА, **кандидат политических наук, доцент кафедры «Режиссура кино и мультимедиа» Институт кино и телевидения – ГИТР (Российская Федерация, 123007, Российская Федерация, Москва, Хорошевское шоссе, 32А). E-mail: iglebova@mail.ru**

ПАВЕЛ ВЛАДИМИРОВИЧ СУРКОВ, **продюсер, старший преподаватель кафедры управления культурными процессами 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: bondvox@yandex.ru

Аннотация: Вопросы отражения ключевых принципов метамодернизма на российском телевидении до сих пор почти не обсуждались в российской научной литературе. В статье раскрывается вопрос изменения социального и антропологического значения этих принципов в современном обществе, их отражения в сфере медиа. Авторы исследуют тему появления новых информационных продуктов и определения роли телевещания, перевода его на новый медийный уровень, например, на уровень сетевых платформ. Впервые показано соотношение массовой культуры в иных областях, например, в литературе, с тенденциями, которые являются определяющими при формировании современного информационного контекста. Подчеркивается возрастающая роль проактивной позиции зрителя, перевод его из статуса простого наблюдателя в режим актора, действующего в медийном поле. В работе отражена роль иммерсивности медиасреды, когда фактически каждый пользователь становится одновременно ее творцом и непосредственно вовлекается не только в потребление контекста, но и в его производство, учитывая личные интересы и реализуя собственные творческие возможности. Представленное исследование демонстрирует динамический процесс формирования ключевых принципов метамодернизма, определяются его ключевые характеристики, влияющие на развитие современной российской и международной медиасреды.

Ключевые слова: метамодернизм, вовлечение, иммерсивность, стриминговые сервисы, стриминг, мультимедийная журналистика, медиа, экосистемы, постмодернистское общество

Статья поступила в редакцию 16 ноября 2020 года.

Глебова И.С., Сурков П.В. Индикаторы метамодернизма на российском телевидении в контексте современного продюсирования. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 57–62.

INDICATORS OF METAMODERNISM ON RUSSIAN TELEVISION IN THE CONTEXT OF CONTEMPORARY PRODUCTION

IRINA SERGEEVNA GLEBOVA, **Candidate of Sci. (Political Science), Associate Professor of the Department of Movie, Television and Multimedia Directing**

GITR Film & Television School (32A, Horoshevskoe sh., Moscow, Russian Federation, 123007). E-mail: iglebova@mail.ru

PAVEL VLADIMIROVICH SURKOV, **Producer, Senior Lecturer at the Department of Cultural Processes Management, Institute of Public Administration and Civil Service**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: bondvox@yandex.ru

Abstract: The reflection of the key principles of metamodernism on Russian television has hardly been discussed in the Russian scientific literature so far. The article discusses the issue of changing the social and anthropological significance of these principles in modern society, their reflection in the media. The authors investigate the topic of the emergence of new information products and the definition of the role of television broadcasting, its transfer to a new media level, for example, to the level of network platforms. For the first time, the correlation of mass culture in other areas, for example, in literature, with trends that are decisive in the formation of the modern information context is shown. The increasing role of the proactive position of the viewer is emphasized, stressing the viewer's transfer from the status of a simple observer to the mode of an actor in the media field. The work reflects the role of the immersiveness of the media environment, when in fact each viewer becomes at the same time its creator and is directly involved not only in the consumption of the context, but also in its production, taking into account personal interests and realizing their own creative possibilities. The study demonstrates the dynamic process of the formation of the key principles of metamodernism, identifies its key characteristics that affect the development of the modern Russian and international media environment.

Keywords: metamodernism, involvement, immersiveness, streaming services, streaming, multimedia journalism, media, ecosystems, postmodernism, postmodern society

The article was received on November 16, 2020.

Glebova I. S., Surkov P. V. Indicators of metamodernism on Russian television in the context of contemporary production. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. No. 6. P. 57–62.

Введение

Новая культурная парадигма пока не находит однозначного наименования, единства среди современных культурологов пока нет. Однако можно говорить о некоторых общих признаках, индикаторах этого нового явления, что позволяет выделить ряд его ключевых принципов и на их основании выстроить его дефиницию. Такой подход позволит понять, каким образом эта новая культурная парадигма зарождается, каким образом влияет на современный социум и связанные с ним явления, в том числе и на сферу медиа. Если до недавнего времени в мире доминировал постмодернизм как основополагающая культурная направленность (при наличии многочисленных и при этом равнозначных культурных концепций), который переживал воздействие деятельности «нового человека», революционного, активного, то сегодня ситуация существенно переменилась. Есть различные описания и трактовки современной социальной ситуации, поэтому исследователи предлагают авторские взгляды на рассмотрение и декомпозицию его сущности: это постмодернизм Бодрийяра и Деррида, цифромодернизм Кирби и технологический протомодерн Эпштейна. Нам представляется наиболее рациональным говорить сегодня о концепции метамодернизма. Попытаемся раскрыть целесообразность доминирования именно этой концепции.

Новая культурная парадигма: проблема дефиниции

Концепция метамодернизма была предложена двумя европейцами – Тимотеусом Вермюленом и Робином ван ден Аккером. В 2010 году они опубликовали своеобразный манифест – «Заметки о метамодернизме» [Vermeulen, van den Akker, 2010], в котором постарались доказать, что в новой культуре произошел поворот от цинизма и иронии – к искренности и романтике, к возрастанию роли личности в условиях фрактальности современного общества, то есть возможности быстрой «пересборки» социальных групп под возникающую задачу, адаптивности социальных структур под руководством функционального лидера. Если возрастание роли личности было присуще всем социологическим концепциям, то метамодернизм открыто заявил о том, что общество не просто «пересобирается» вокруг одной личности, а позволяет выделять в ней разные функционально-деятельностные направления. Они могут быть структурированы в зависимости от вида практики, в которую в данный момент включена личность. Главное в данном случае – позиционность восприятия, когда личность превращается в актора и действует так, как считает возможным, а окружающая среда, в том числе социальная, создает условия для реализации этой возможности.

По нашему мнению, метамодернизм с содержательной точки зрения, как и сам манифест, пока что остается некой декларацией или попыткой нащупать тенденции и объяснить причины возникновения новой эпохи. В этом содержится ключевая проблема современного научного подхода к трактовке роли метамодернизма: ученые лишь констатируют факты, фиксируют социальные изменения, в то время как собственно эти изменения приводят фактически к социальному перевороту: меняется сама структура отношений в обществе, следовательно, меняется и поведение человека, которое автоматически приводит к изменению требований к окружающим его сервисам, где телевидение играет далеко не последнюю роль.

В 2017 году вышел сборник статей под редакцией Вермюлена и ван ден Аккера [van den Akker R., Gibbons A., Vermeulen T. 2017]. Несмотря на то, что сами авторы концепции почти не предложили ничего нового и никак не развили свои идеи, вместо них метамодернистский импульс подхватывают и теоретически дорабатывают иные исследователи и мыслители (Элисон Гиббонс, Ил Шахар и Люк Тернер). Так, в проект метамодерна вливаются ученые, более искушенные в теории и эмпирических исследованиях, благодаря чему метамодернизм обретает новую жизнь и доказывает право на свое существование. Литературовед и критик Александр Житенев так описывает ситуацию: «Для постмодернизма мир предстает как хаос, в котором в состоянии распада пребывают и субъект, и созданный им текст. Нелинейность высказывания связана не с фрагментарностью мира, а с идеей его многомерности. Расслоение текста репрезентирует не распад сознания, но множественность непрослеживаемых связей, исключающих последовательное развертывание в едином пространстве. Структурность высказывания тем самым сохранена, но она не охватывает текст как целое» [Житенев, 2012. С. 74].

Это касается не только текста, а вообще всей деятельности человека, где творчество – лишь высшая ее точка. Метамодернизм напрямую связан с предыдущими историческими и социальными этапами и как бы рассматривает шпенглеровскую концепцию «угасающего мира» [Шпенглер, 2006], но при этом существенно достраивая его рефлексивную позицию, в которой основное – осознание человеческой культуры как целого, поиск смысла культуры и искусства в мире, в котором произошла переоценка ценностей, мира в состоянии «пересборки». «Пересборка» имеет под собой целый ряд оснований – социальных, политических, антропологических, культурных [Митрошенков, 2015].

Постмодернизм как предтеча метамодернизма: декомпозиция принципов

Для рассмотрения истории вопроса остановимся на понятиях модернизма и постмодернизма – предшественниках метамодернизма: первый направлен на рефлексию процесса изменений и связан с эпохой технологического прогресса. Помимо влияния научных исканий, модернизм обращается к философско-эстетическим идеям фрейдизма, прагматизма, неопозитивизма.

Постмодернизм родился в США в середине XX века, ведь именно там и тогда развивались такие социокультурные феномены, как поп-арт, искусство битников и другие течения, которые и составили постмодер-

Таблица 1. Основные принципы постмодернизма

Table 1. Basic principles of postmodernism

	Принципы	Описание
1.	**Эклектичность** (сочетание несочетаемого)	Ничего нового не создается, причудливо скрещивается то, что уже было, но считалось, что эти вещи не могут составлять единое целое
2.	**Плюрализм культурных языков**	Мирно уживаются тенденции классической культуры с современными формами, взятыми из модернизма. Постмодернизм ничего не отрицает, он все принимает и толкует по-своему
3.	**Интертекстуальность**	Глобальное использование цитат и отсылок к произведениям. Искусство, целиком и полностью слепленное из выписок и реплик другого авторства, и это не считается плагиатом, ведь этика постмодернизма очень гуманна к подобным мелочам
4.	**Деканонизация искусства**	Стерлись границы между красивым и уродливым, развилась эстетика безобразного. Фрики завоевывают внимание тысяч людей, вокруг них формируются толпы фанатов и эпигонов
5.	**Ирония**	В рамках данного явления нет места серьезности. Люди устали переживать и расстраиваться, им хочется защититься от агрессивной среды мира с помощью юмора: вместо трагедии появляется трагикомедия
6.	**Антропологический пессимизм**	Нет веры и в прогресс, ни в гуманность
7.	**Шоутизация культуры**	Искусство позиционируется как развлечение, в нем очень ценится зрелищность

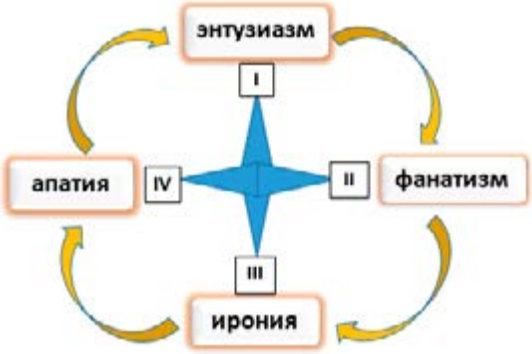
нистскую концепцию. Постмодернизм направлен на сближение элитарной и массовой культуры, в связи с чем получает большое количество последователей и апологетов, то есть его воздействие осуществляется прежде всего на эмпирическом уровне – когда «смазываются» границы элитарного, а доступное смешивается с тем, что создавалось исключительно для определенных социальных категорий. Эксплуатация восприятия человеком самого себя (фактически апологетика его тщеславия) и составляет основу постмодернизма как такового.

Рассмотрим основные принципы постмодернизма (**таблица 1**). После того как ключевые теоретики постмодерна Фредрик Джеймисон и Линда Хатчеон заявили, что гегемония постмодерна закончилась, начали возникать различные концепции, которые объединяются зонтичным термином «постпостмодернизм» [Jameson, 1984]. Поскольку постмодернизм характеризовался такими чертами, как деконструкция, ирония, стилизация, релятивизм, нигилизм и отречение от общих концепций (с целью создания карикатуры), дискурс о сущности метамодернизма будет охватывать процесс возрождения искренности, надежды, романтизма, влечения и возврата к общим концепциям и универсальным истинам до тех пор, пока мы не лишимся всего того, что было усвоено нами в рамках культуры постмодернизма [Hutcheon, 1989].

Но что же при этом происходит в рамках развертывания концепции метамодернизма как наиболее социально проективной среди всех «постпостмодернистических» концепций? Метамодернизм – это явление,

Рисунок 1. Восприятие действительности (по ван ден Аккеру)

Figure 1. Perception of reality (according to van den Acker)



сопряженное с «колебаниями» мира как такового. Когда происходит сочетание противоположных явлений в едином целом (человек: душа и тело; культура: наука, философия, искусство, религия, психология; деятельность: практика и теория; работа: коллективное и индивидуальное). При этом большое значение метамодернизм уделяет и «структуре чувства», то есть эстетической синкретике. Рациональная синкретика непригодна для творчества. Эстетическая (чувственная) синкретика оперирует понятием атмосферности, сочетающим в себе чувственное и трансцендентное, то есть базирующейся не в области этики, но в области эмпирики [Dempsey, 2014].

То, что Робин ван ден Аккер называл «колебаниями маятника», – это и есть сегодняшнее восприятие действительности и деятельность человека, сопряженная с этим восприятием (**рисунок 1**). Таким образом, вместо ознаменования возврата к наивным идеологическим позициям модернизма метамодернизм провозглашает, что наше время находится в состоянии колебания между аспектами культур модернизма и постмодернизма. Манифест метамодернизма рассматривается в качестве сочетания просвещенной наивности, прагматического идеализма, умеренного фанатизма и колебаний между иронией и искренностью, конструкцией и деконструкцией, апатией и влечением, пытаясь достичь состояния превосходства (трансцендентности), как если бы оно находилось в пределах нашей власти. Поколение метамодернизма осознает, что мы можем быть ироничными и искренними одновременно; одно не обязательно должно вытеснять другое.

Проникновение новой концепции в культурную сферу

Метамодернистская концепция касается всех областей культуры. В литературе, например, ключевым представителем метамодернизма становится Дэвид Фостер Уоллес, недавно переведенный на русский язык (перевод его лучшего романа «Бесконечная шутка» увидел

свет в самом конце 2018 года). Это установка на контрадикцию с толпой, на одинокого героя, на личность, но при этом – признание нового формата рассказа о таком герое: через сложное, «сетчатое» повествование, отсутствие единой временной линейки и достаточную сложность нарратива.

Это изменение нарратива, вернее, использование старых, модернистских инструментов для трансляции новых идей, для определения роли нового человека, свойственно в том числе и телевидению.

Но при этом эмпирическая составляющая из подобного нарратива не уходит: на примере Уоллеса можно видеть, как трансформируется восприятие человеком действительности, мы фактически вживаемся в образ человека – и именно на это метапереживание и направлен метамодернистский нарратив, который реализуется и в рамках современного телевидения [Vermeulen T., van den Akker R. 2010. С.12].

Телевидение проходит через определенную «пересборку»: традиционное эфирное телевидение становится архаичным элементом, телевидение персонифицируется, даже кастомизируется, и ту роль, которую раньше играло кабельное телевидение (когда пользователь мог сам под себя собрать интересующие его программы), сегодня занимают стриминговые сервисы. Если раньше выбор человека был ограничен малым количеством телеканалов и небольшой коллекцией фильмов местного видеомагазина, то сейчас появилось значительное количество бесплатного контента в сети. Так, по данным Nielsen, потребление линейного телевидения в мире падает примерно на три процента в год, в основном за счет миллениалов, которые потребляют на 20 % меньше линейного телевидения в сравнении со старшим поколением [Ceriello, 2018]. Очевидно также, что в ближайшие 10 – 20 лет качать фильмы, музыку, программы или игры станет неактуально. Все будет обитать где-то на удаленных серверах, а доступ к данным будет осуществляться с любых устройств, независимо от их технических характеристик.

Фактически телевидение переместилось в виртуальную среду, в Интернет, и современный зритель – это прежде всего пользователь социальных сетей и стриминговых сервисов. Самый популярный видеоконтент – посты в Instagram и TikTok (другие социальные сервисы тоже не отстают, например, на генерацию визуального контента напрямую нацеливается Facebook). Соответственно, в своей регулярной деятельности телевидение смещается в сторону стриминга: телеканалы создают собственные мобильные приложения для показа программ, и эти приложения уже предлагают большее число разнообразного контента, нежели традиционное телевидение.

Достаточно посмотреть на результаты последнего «Оскара» и самые кассовые визуальные продукты прошлого года: ключевой фильм года – «Bird Box» – выпущен исключительно на Netflix (этот фильм породил целое направление активностей в соцсетях, так называемый Bird Box Challenge, когда люди по всему миру пытались сделать разнообразные действия с завязанными глазами подобно героям фильма, и это действие имело важную социальную значимость, так как привлекало внимание общественности к проблеме слепых). Получивший «Оскара» за лучшую режиссуру, операторскую работу и как лучший фильм года, «Roma» тоже был выпущен исключительно для показа на Netflix.

Тот же Netflix выпустил специальную рождественскую серию «Черного зеркала» – «Black Mirror: Bandersnatch», в которой зритель, просматривающий фильм на мобильном устройстве или на телевизионной приставке, может сам управлять развитием сюжета. Феномен иммерсивности, полного вовлечения человека, зрителя в процесс не просто трансляции, но и воздействия на контент (пусть и в некотором роде иллюзорный ввиду его конечной контролируемости) – тоже существенный признак метамодернистского общества, новой антропологической парадигмы и новых условий социального существования. И тот факт, что сам принцип иммерсивного искусства был свойственен, например, площадному театру (а позднее – театральному методу Брехта), лишь нашел свое подтверждение в метамодернистском обществе: важность вовлеченности в процесс с учетом расширения индивидуальной парадигмы восприятия (возникает больше источников информации и больше точек коммуникации) неоспорима.

Метамодернизм на телевидении: к вопросу изменения управленческой парадигмы

Все вышеперечисленное – признаки метамодернизма в работе современного телевидения (которое уже не совсем телевидение, а просто трансляция персонализированного аудиовизуального контента, при том что любой человек одновременно становится и потребителем, и производителем такого контента). Естественно, возникает потребность в изменении подхода к регулированию телевизионной сферы. Налицо реализация базового принципа регулирования телекоммуникационных отношений как таковых: соединение императивного и диспозитивного подходов, в рамках которого государство ориентируется на то, каким образом функционирует телекоммуникационный рынок, а управленческие нормы фиксируются таким образом, чтобы они придерживались общеправового характера и устанавливали нормативные рамки функционирования телекоммуникационной среды как таковой. При этом формирование государственной политики, основные управленческие и социальные тренды, в свою очередь, находят прямое отражение в контенте, возникающем в современных телевизионных и стриминговых сетях. Особенно ясно тенденция прослеживается по списку программ, получающих сегодня ведущие премии в области телевидения (даже в среде, где стриминговые сервисы не столь распространены). Это касается в первую очередь России, поскольку в наших текущих условиях стриминг зачастую является некоей экзотикой и дополнительным сервисом, предлагаемым действующими каналами.

Миру метамодернизма соответствуют и традиционные телевизионные программы, которые были удостоены премии ТЭФИ в последние годы. Рассмотрим телевизионные программы и то, как признаки метамодернизма, в первую очередь, повышенной социальной вовлеченности, в них отражены:

– программы, отстаивающие традиционные ценности и направленные на поиск человека: то, что призвано разрушить стереотип одиночества, с неизбежностью апеллирует к личной истории (программа «Жди меня»). Это своеобразный ответ на социальную проблематику, выведение ключевых острых вопросов на фронтир зрительского внимания, что тоже находит свое отражение при планировании эфирной политики;

– программы, в которых из личностей складывается коллективный субъект (некая единая мета-личность) с четким внутренним функционалом, как на программе «Что? Где? Когда?»;

– пограммы – экранные долгожители, разработанные исключительно в нашей стране, как, например, детская образовательная программа «АБВГДейка», которая была основана еще на советском телевидении, но не утратила актуальности и сегодня. Так же к цитатности прошлого и выстраиванию параллели с настоящим относится и телевизионный фильм «Таинственная страсть», основанный на романе Василия Аксенова. При этом телеверсия, в отличие от текста романа, посвящена любовной истории, которая в источнике не является главной сюжетной составляющей. Ключевой ход создателей сериала: зритель ассоциирует себя с недавним прошлым, как бы «отражаясь» в понятной всем истории, соотнося с ней собственный опыт взаимоотношений, который подчеркивается узнаваемыми строчками и образами поэтов-шестидесятников (в то время как роман Аксенова – это фактически мемуарное произведение, требующее детального знания контекста советского литературного сообщества 60-х годов).

Вместе с тем вопросы использования метамодернизма на телевидении и актуализации этих процессов сегодня ощущаются особенно остро. Российское телепроизводство находится в догоняющем статусе по сравнению с общемировой индустрией. И поиск ответов на то, как должен выглядеть современный телевизионный контент, лежит именно в культурологической плоскости. Именно поэтому предлагается рассмотреть ряд признаков метамодернизма, выстроенных в компаративистском ключе по отношению к постмодернистским признакам и принципам, соотнеся их между собой. На предложенной основе получается репрезентативная и открытая картина современного общества и современной визуальной среды как ее неотделимого элемента.

Таблица 2. Программы, удостоенные премии ТЭФИ

Table 2. Programs awarded with the TEFI Prize

Номинации Категория «Дневной эфир»	Победители ТЭФИ			
	2018 год	2017 год	2016 год	2015 год
Дневное ток-шоу	«Жди меня», НТВ	«Время покажет», Первый канал	«Игра в бисер», телеканал «Россия – Культура»	
Телеигра	«Что? Где? Когда?», Первый канал	«Своя игра», НТВ	«Что? Где? Когда?», Первый канал	«Своя игра», НТВ
Программа для детей и юношества	«Три кота», СТС	«АБВГДейка», ТВ Центр	«Умницы и умники», Первый канал	«Лунтик», телеканал «Россия – Культура»

Заключение

Метамодернизм – термин, который привлекает большое внимание как средство формулировки изменений, происходящих в современной культуре (современное поколение на интуитивном уровне это осознает). В результате множественных кризисов последних двух десятилетий (изменений информационного пространства, климата, финансовых спадов, а также обострений глобальных конфликтов) мы стали свидетелями возникновения явного и общего желания к изменениям, к тому, что преждевременно было провозглашено «концом истории» [Fukuyama, 1992].

Новое поколение взрослело в атмосфере 80-х и 90-х годов на мультсериалах «Симпсоны» и «Южный парк», по-прежнему остающихся чрезвычайно популярными у своей повзрослевшей аудитории. Соответственно, ирония и цинизм культуры постмодернизма стали неотъемлемой установкой, проникшей в нас. Несмотря или вопреки этому явлению, сильное желание понять смысл и созидательное поступательное движение (прогресс), а также экспрессию привело к попытке формулирования и формирования современного состояния доминантной культуры – культуры, в которой человек от пассивного созерцателя переходит в статус актора, активного деятеля и фактического со-творца контента, вне зависимости от его готовности: он сам исподволь оказывается внутри процесса. Дивный новый мир, в котором любой желающий мог стать участником увлекательных событий книги или фильма, ранее был лишь уделом домыслов фантастов (как, например, в романе Майерса «Серебряный вихор», где главный герой оказывается внутри страны литературных героев), а сегодня уже превратился в реальность. Контент становится все более иммерсивным, и вся среда его восприятия – готовой для того, чтобы человек участвовал не только в его созерцании, но и в создании, и в ассоциативном применении.

Все большее значение для современного телевидения приобретает смена позиции зрителя. Если раньше было достаточно лишь привлечения внимания зрителя к транслируемой программе, то сегодня становится

Таблица 3. Ключевые индикаторы постмодернизма и метамодернизма

Table 3. Key indicators of postmodernism and metamodernism

	Модернизм	Постмодернизм	Метамодернизм
1	Влечение	Апатия	Вовлеченность
2	Конструкция	Деконструкция	Реконструкция
3	Идеализм	Прагматизм	Прагматический идеализм
4	Наивность	Просвещенность	Просвещенная наивность
5	«Бог умер»	«Я – Бог»	Поиск Бога
6	Поиск новых фактов и глубин	Всеобщая материальная поверхностность	Возрождение «вечного», «универсального», архетипического
7	Центрирование	Дисперсия	Корреляция
8	Беспокойство и тревога	Затухание аффекта	Надежда и тоска по романтизму
9	Искусство ради искусства	Пастиш, редуцированная форма пародий	Поиск искренности и иронии через одновременное их принятие
10	Форма (закрытая)	Антиформа (открытая)	Комбинация форм и антиформ
11	«Время перемен», уход от традиций и опыта	«Конец истории», «последний человек»	«Пора домой», надежда на возвращение
12	Цель	Игра	Намерение
13	Скандальность	Конформизм	Пассивное восприятие всего
14	Элитарность	Демократичность	Индивидуализм
15	«Мы – новое»	«Мы – все»	«Мы – продолжение»
16	Паранойя	Шизофрения	Психосоматика

необходимым перевести его в проактивную позицию, усилить фактор всесторонней вовлеченности зрителя в фактический диалог с просматриваемым им контентом.

Зритель уже не просто хочет быть исключительно воспринимающей стороной, активность его позиции состоит именно в соучастии в произведении контента – и механизмы нового телевидения предоставляют зрителю такую возможность. Именно это и следует рассматривать в качестве основного признака метамодернизма на современном, в том числе и российском, телевидении. Конечно, в настоящее время отечественное телевидение не может предложить слишком широкого спектра технологических решений для усиленного вовлечения зрителей, но работа в этом направлении ведется.

Кроме того, телевидение приобретает расширенную функциональную роль для зрителя: теперь это не только источник развлечения или получения информации, но еще и разнообразные деятельностные сферы: средство сопровождения быта, платформа социальных дискуссий, место самовыражения и самореализации. Телевидение будет обладать важным антропологическим значением, предоставляя человеку возможность расширять свой креативный потенциал в точном соответствии с техническим и технологическим развитием.

С точки зрения государственного управления и прежде всего нормативного регулирования, в метамодернистском обществе приобретает решающее значение базовая роль правовой нормы как установки ключевых рамок поведения субъектов правоотношений. Медиарынок как таковой выходит на должный уровень саморегулирования, в то время как за государством остается процесс удержания рамочной конструкции, включающей в себя не только основной технологический инструментарий (например, порядок выдачи вещательных лицензий), но и закрепление основных социально-политических направлений развития, а значит, и модернизации культурной сферы в целом.

Литература

Житенев А.А. Поэзия неомодернизма: монография. СПб.: ООО «ИНАПРЕСС», 2012.

Митрошенков О.А. Что придет на смену постмодернизму? *Свободная мысль.* 2013. № 3. С. 125–131.

Шпенглер О. Закат Европы. Гештальт и действительность. Очерки морфологии мировой истории [пер. с нем., вступ. ст. и примеч. К.А. Свасьяна]. М.: ЭКСМО, 2006.

Ceriello L.C. Toward a metamodern reading of Spiritual but Not Religious mysticisms. *Being Spiritual but Not Religious, Routledge*. 2018. P. 200–218. In English

Dempsey B. [Re]construction: Metamodern 'Transcendence' and the Return of Myth. *Notes on Metamodernism*, 2014. https://www.metamodernism.com/2014/10/21/reconstruction-metamodern-transcendence-and-the-return-of-myth/ In English

Eshelman R. Performatism, or the End of Postmodernism Paperback. March 27, 2008. In English

Fukuyama F. The End of History and the Last Man. New York Free Press,1992. In English

Gibbons A. Postmodernism is dead. What comes next? https://www.the-tls.co.uk/articles/postmodernism-dead-comes-next/ In English

Hutcheon L. The Politics of Postmodernism. Routledge, 1989. In English

Jameson F. Postmodernism, or the Cultural Logic of Late Capitalism. *New Left Review*. 1984. № 146. P. 59–92. In English

Turner L. Metamodernism: A Brief Introduction. http://www.metamodernism.com/2015/01/12/metamodernism-a-brief-introduction/ In English

van den Akker R., Gibbons A., Vermeulen T. Metamodernism: Historicity, Affect, and Depth after Postmodernism. Rowman & Littlefield International, 2017. In English

Vermeulen T., van den Akker R. Notes on Metamodernism. *Journal of Aesthetics and Culture*. 2010. № 2. P. 14. In English

References

Zhitenev A. A. Poetry of neomodernism: monograph. Saint Petersburg. OOO «INAPRESS», 2012. In Russian

Mitroschenkov O. A. What will replace postmodernism? *Svobodnaya misl'.* 2013. No. 3. P. 125–131. In Russian

Spengler O. Decline of Europe. Gestalt and reality. Essays on the morphology of world history. Translation from German, introduction and notes by Svasyana K. A. Moscow. EKSMO, 2006. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-63-67

Предварительные уроки пандемии-2020 и национальная безопасность государства

ИННА ЮРЬЕВНА ТИМОФЕЕВА, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и проектного менеджмента, директор

Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: mail@smol.ranepa.ru

АРТЕМ ИГОРЕВИЧ ТИМОФЕЕВ, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления

Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: gmu@smol.ranepa.ru

Аннотация: В статье исследуются глобальные последствия пандемии и общемировые тенденции в контексте национальной безопасности государства. На основе анализа макроэкономических показателей, докладов Международной организации труда и Всемирной организации здравоохранения за 2020 год были выявлены основные проблемы, с которыми столкнулось мировое сообщество при распространении новой коронавирусной инфекции COVID-19. Наиболее тяжело вирус ударил по обездоленным и уязвимым слоям населения, что привело к резкому росту безработицы, бедности и смертности. При этом перспективы повышения уровня национальной безопасности в ближайшее время остаются неопределенными. Сделан вывод о том, что эффективные меры самоизоляции, принятые на ранней стадии эпидемии, могут привести к более быстрому восстановлению экономики за счет сдерживания распространения вируса. Предварительные уроки пандемии 2020 года, над которыми необходимо работать, следующие: 1) процесс восстановления мировой экономики будет напрямую зависеть от преодоления кризиса в здравоохранении, глубокого преобразования системы охраны здоровья и социальной помощи в разных странах; 2) построение будущего с учетом цифровых и дистанционных инноваций на основе потребностей людей; 3) мировое сообщество стало перед выбором: спасение жизней людей или спасение их экономического существования; 4) с глобальными кризисами и пандемиями никакая страна в одиночку не справится, поэтому требуется коллективная межгосударственная взаимопомощь, несмотря на политические разногласия и экономические санкции.

Ключевые слова: пандемия, национальная безопасность, здравоохранение, экономическая активность, кризис, безработица, бедность

Статья поступила в редакцию 3 декабря 2020 года.

Тимофеева И.Ю., Тимофеев А.И. Предварительные уроки пандемии-2020 и национальная безопасность государства. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 63–67.

PRELIMINARY LESSONS OF THE 2020 PANDEMIC AND NATIONAL SECURITY OF THE STATE

INNA Y. TIMOFEEVA, Doctor of Sci. (Economics), Professor of the Department of Economics and Project Management, Director

Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky tupik, Smolensk, 214025, Russian Federation). E-mail: gmu@smol.ranepa.ru

ARTEM I. TIMOFEEV, Senior Lecturer at the Department of State and Municipal Administration

Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky tupik, Smolensk, 214025, Russian Federation). E-mail: gmu@smol.ranepa.ru

Abstract: The article examines the global consequences of the pandemic and worldwide trends in the context of the national security of the state. According to the analysis of macroeconomic indicators, reports of the International Labor Organization and the World Health Organization for 2020, the main problems faced by the world community during the spread of the new coronavirus infection COVID-19 were identified. The virus hit the disadvantaged and vulnerable segments of the population most severely, leading to a sharp increase in unemployment, poverty, and death. Meanwhile, the prospects for increasing the level of national security in the near future remain uncertain. It is concluded that effective self-isolation measures taken in the early stages of the epidemic can lead to a faster economic recovery by curbing the spread of the virus. Preliminary lessons from the 2020 pandemic are the following: 1) the process of global economic recovery will directly depend on overcoming the health care crisis through sufficient changes in health care and social assistance system in different countries; 2) to build a better future, it is necessary to take into account digital and distance innovations based on the needs of people; 3) the world community is faced with a choice: saving people's lives or saving their economic existence; 4) no single country can cope with global crises and pandemics alone, therefore, collective interstate mutual assistance is required, regardless of political differences and economic sanctions.

Keyword: pandemic, national security, healthcare, economic activity, crisis, unemployment, poverty

The article was received on December 3, 2020.

Timofeeva I. Y., Timofeev A. I. Preliminary lessons of the 2020 pandemic and national security of the state. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. No. 6. P. 63–67.

Введение

Каждое последнее десятилетие практически кардинально меняет образ нашей жизни. Глобализация, цифровизация, урбанизация, миграция, изменение климата и нехватка ресурсов приводит к созданию более сложной окружающей среды и экологии человека, выявлению новых трендов развития и первоочередных задач в глобальной повестке [May – Саркози, 2020. С. 19]. Учитывая эти изменения, мировая система нуждается в новой стратегии и новых подходах международной солидарности, готовности учиться друг у друга (как на успехах, так и на неудачах), упреждать вызовы и угрозы национальной безопасности сегодняшнего дня, а также соответствовать возможностям завтрашнего дня.

В 2020 году, когда на планетарном уровне пандемия COVID-19 поразила человечество, системы здравоохранения и граждане многих стран оказались в крайне тяжелых условиях, независимо от их места проживания и социального положения. В таких условиях постоянно растут потребности наших граждан, обусловленные демографическими изменениями и постоянным увеличением расходов на медицинское обслуживание и лекарства. Пострадали все: и общество, и государство, экономика, политика, системы здравоохранения и социального обеспечения, и все другие сферы, потому что невозможно найти тех, кого пандемия прямо или косвенно не затронула. Пандемия нанесла огромный ущерб национальной безопасности каждого государства, который негативно повлиял на благополучие всего мирового сообщества в целом. В целях борьбы с пандемией многие государства закрыли государственные границы, ограничили предприятия в их деятельности, ограничили свободу передвижения, что неизбежно привело к снижению доходов населения по всему миру.

Снижение занятости в мировой экономике

По оценкам Международной организации труда, за первые три квартала 2020 года мировой объем трудовых доходов по сравнению с тем же периодом 2019 года сократился на 10,7 %, или на 3,5 трлн. долл. Самое большое падение было отмечено в странах с доходами ниже среднего уровня, где потери трудовых доходов достигли 15,1 %. Кроме того, больше всего пострадал Американский континент, где этот показатель составил 12,1 %[1]. Общемировые потери рабочего времени за девять месяцев 2020 года оказались значительно более существенными, чем прогнозировалось, что эквивалентно потере 495 млн. рабочих мест. За 9 месяцев 2020 года количество стран, где действуют ограничения трудовой деятельности, составляет 94 %, а на страны, где закрыты все рабочие места, кроме жизненно важных, приходится 32 %. Прогноз на четвертый квартал 2020 года также существенно ухудшился. Эксперты Международной организации труда отмечают, что основной причиной снижения занятости в мировой экономике связано не с отсутствием работы, а, скорее, с экономической неактивностью из-за принятия государством ограничительных мер по борьбе с распространением коронавирусной инфекции.

В ходе глобального обследования организаций в условиях пандемии получены аналогичные результаты, согласно которым общий объем доходов сократился у 83 % организаций и предпринимателей всего мирового сообщества [Глобальное обследование организаций…, 2020]. В ближайшие три месяца 57 % опрошенных ожидают сокращение численности, в ближайшие полгода этого ожидают 69 % организаций, а в следующем году – 77 %[2], что наглядно отражает снижение уровня экономической безопасности бизнеса и рост социально-экономической неопределенности в разных странах.

В России наблюдаются общемировые проблемы роста безработицы в период распространения коронавирусной инфекции, что напрямую влияет на уменьшение доходов граждан. На основе проведенного РАНХиГС исследования о влиянии экономического кризиса, вызванного пандемией, на рынок труда, сделан вывод о том, что у 41,2 % опрошенных ухудшилось материальное положение. В то же время 5,8 % улучшили свое материальное положение. У остальных респондентов (48,7 %) изменений в их материальном положении не произошло. Исследователи отмечают, что кризис прошлого десятилетия (2008–2010 годов) россияне воспринимали более негативно, так как 48,9 % опрошенных фиксировали ухудшение материального положения [Покида, 2020. С. 1–2].

Влияние экономического кризиса, вызванного пандемией, на рынок труда

Академик РАН А.Г. Аганбегян в своем докладе на международном симпозиуме «Устойчивое развитие: состояние, проблемы, перспективы» в сентябре 2020 года, анализируя изменения макроэкономических показателей, отметил, что кризис наступил с апреля и достиг дна в мае 2020 года. Он указал на то, что «рекордно в 4,6 раза в России увеличилось число официально зарегистрированных безработных, достигшее 3,3 млн человек, в то время как еще в марте до начала пандемии их было около 730 тыс. человек» [Аганбегян, 2020. С. 18].

С июня 2020 года, когда самоизоляция и ограничительные меры во многих регионах Российской Федерации были устранены, в российской экономике начались заметные улучшения. По мнению академика А.Г. Аганбегяна, Россия находится в более благоприятном положении в сравнении с другими странами, которые более жестко проводили самоизоляцию, останавливали работу целых отраслей, и их валовой внутренний продукт сократится больше, чем в России. Из крупных стран Европы ВВП сократится, как в России, на 5 %

1 ILO Monitor sixth edition: COVID-19 and the world of work. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/WCMS_747931/index.htm

2 Глобальное обследование организаций работодателей и предпринимателей: Взгляд изнутри на влияние пандемии и меры противодействия кризису / Международное бюро труда. Женева: МОТ и МОР, 2020. ISBN: 978-92-2-033081-4 (web PDF)

только в Германии. Во Франции, Испании и Италии он снизится на 10–15 %, а в Великобритании – на 20 %. В США он сократится не менее чем на 10 %. Из всех стран мира в лучшем положении оказывается Китай, где валовой внутренний продукт не сократится вовсе, а увеличится на 1–2 %. Но в Индии, где пандемия находится в разгаре, валовой внутренний продукт существенно снизится, как и в Бразилии [Аганбегян, 2020. С. 21].

Согласно данным Интернет-ресурса Worldometers[3], на 1 октября 2020 года в мире коронавирусом заболело 34,1 млн. человек, что на 33 % больше, чем на 1 сентября 2020 года (25,7 млн. заболевших). Количество умерших превысило 1 млн. человек в мире, что на 17 % больше (по сравнению с данными на 1 сентября 2020 года с показателем 856 тыс. человек). В сентябре-октябре 2020 года процесс пандемии в мире снова начал ускоряться, что связано с увеличением социальных контактов в летний период, выездом на курорты для проведения отпуска, возобновлением туристических поездок, открытием предприятий после самоизоляции и выходом работников на очную работу, началом учебного года в образовательных организациях. Мы приходим к выводу о том, что принятые меры самоизоляции подразумевают компромисс между спасением жизней и поддержкой экономики, что по-разному влияет на дальнейшее развитие мирового сообщества, на эффективные и взвешенные государственные решения.

Исследование Франческо Григоли и Дамиано Сандри, опубликованное в октябре 2020 года, об эффективности мер самоизоляции для снижения уровня заболеваемости привело авторов к выводу о том, что заболеваемость может нанести существенный вред экономической активности ввиду добровольного социального дистанцирования [Grigoli, Sandri, 2020. P. 1]. Эффективные меры самоизоляции, принятые на ранней стадии эпидемии, могут привести к более быстрому восстановлению экономики за счет сдерживания распространения вируса и снижения масштабов добровольного социального дистанцирования. Такие среднесрочные результаты могут компенсировать краткосрочные издержки мер самоизоляции, что в итоге даже может привести к положительному влиянию на экономику.

Еще одно исследование, проведенное Всероссийским центром изучения общественного мнения, было посвящено социальному самочувствию россиян с 2016 по 2020 год[4]. На полученные результаты опроса, проводимого в июне 2020 года, в первую очередь повлияли ограничительные меры, связанные с распространением коронавируса. Люди настолько устали жить в замкнутом пространстве и работать на удаленке, что это привело к значительным изменениям отношения к жизни. Так, после резко отрицательных значений, характеризующих ситуацию в стране в период разгара пандемии, доля граждан, которые в июне 2020 года оценили ситуацию как хорошую, увеличилась до 49 %. По-прежнему текущее экономическое положение в России большинство россиян оценивают как среднее (44 %) и плохое (42 %). Верят в нашу экономику и считают ее хорошей менее 15 % опрошенных. Если говорить в целом, в какой мере россиян устраивает сейчас жизнь, которую они ведут, то каждого второго (47 %) все устраивает. Только 23 % опрошенных сообщают, что не удовлетворены своей сегодняшней жизнью. Как мы будем жить через год? Опрос показал, что большинство наших граждан (45 %) надеются, что будут жить так же, как и сейчас. Улучшений и ухудшений ожидают примерно равное количество опрошенных – 20 и 23 % соответственно. Самые позитивные социальные настроения в России наблюдались в мае 2017 года, самые негативные – в мае 2020 года. В июне 2020 года социальное самочувствие граждан стало улучшаться, так как, по мнению россиян, в перечисленных сферах наблюдалась положительная динамика и улучшение ситуации в стране. Никто в этот период не думал о возможном продолжении распространения коронавирусной инфекции осенью 2020 года.

Экономические вызовы и последствия пандемии 2020 года

В условиях глобализации ряд ученых стал выдвигать тезис о новой парадигме развития мировой экономики, в том числе «интернационализации производства, капитала, рынков и информационных систем в общемировом масштабе» [Агапова, Анищенко, 2019. С. 42]. Однако глобальные последствия пандемии 2020 года предопределили и ускорили дополнительные векторы исследования в разных сферах жизнедеятельности человечества под знаком обеспечения мировой и национальной безопасности, в том числе по направлениям международного обеспечения биологической и экологической безопасности на мировом уровне, прогнозирования экстренного развития отдельных отраслей в период пандемий, о влиянии экономических последствий кризисов и пандемий на региональные системы и региональную дифференциацию в ресурсном обеспечении жизненно важных отраслей и т.д. Все эти темы обсуждались научным сообществом и высшими государственными деятелями в октябре 2020 года на международной научно-практической конференции «Пандемия 2020: вызовы, решения, последствия»[5].

Одним из предварительных уроков пандемии 2020 года, по нашему мнению, является то, что процесс восстановления мировой экономики будет напрямую зависеть от преодоления кризиса в здравоохранении, глубокого преобразования системы охраны здоровья и социальной помощи в разных странах, построения будущего с учетом цифровых инноваций и потребностей людей.

3 https://www.worldometers.info/coronavirus/

4 Опрос по социальному самочувствию россиян. http://www.wciom.ru

5 Пандемия 2020: вызовы, решения, последствия (Москва, 13.10.2020). https://live.confpandemic.ru/

Главная ценность любого государства – это человек. В борьбе с заболеваниями и вирусами государство сильно лишь настолько, насколько сильна его система здравоохранения. Очевидно, что на международном уровне требуется разработка новых подходов и рекомендаций к обеспечению национальной безопасности, где на первый план выходит задача сохранения нации, народа, трудовых ресурсов, без которых не сможет существовать ни одно государство. Лучшие международные практики и управленческие стресс-тесты в условиях пандемии предстоит тщательно изучить и обобщить. С глобальными кризисами и пандемиями никакая страна в одиночку не справится. Чтобы сохранить здоровье населения требуется коллективная помощь, несмотря на политические разногласия и экономические санкции.

В условиях борьбы с пандемией Всемирная организация здравоохранения, стараясь укрепить лидерский потенциал органов здравоохранения, а также поддержать активное взаимодействие с другими сферами экономики и политики, в сентябре 2020 года провела 70-ю сессию Европейского регионального комитета Всемирной организации здравоохранения, в которой приняли участие министры здравоохранения и уполномоченные представители 53 европейских государств – членов ВОЗ. Европейский региональный комитет ВОЗ – это многосторонняя площадка для европейских государств, позволяющая им объединиться, найти решения для национальных, региональных и глобальных угроз здоровью, таких как пандемия COVID-19. Принятые решения и политика Европейского регионального комитета служат коллективным обязательством для стран работать совместно.

Скоординированные подходы позволяют эффективно решать наиболее острые проблемы здравоохранения, стоящие перед Европой. Они влияют на здоровье и благополучие 900 млн человек, проживающих в Европейском регионе, включая страны Европейского союза, Центральной и Восточной Европы, в том числе России, а также Кавказа и Центральной Азии. В таком ежегодном совещании принимают участие общественные и партнерские организации из всех стран Европы, заинтересованные в принятии эффективных решений по проблемам улучшения здоровья населения и формирования политики, направленной на устойчивое развитие здравоохранения.

Россия является активным членом ВОЗ, и ее роль, наряду с другими странами, состоит в том, чтобы обеспечивать улучшение здоровья населения, осуществлять эффективные межгосударственные взаимоотношения, разрабатывать мировые и национальные стандарты, заключать многосторонние соглашения, а также осуществлять координацию мероприятий в сфере охраны общественного здоровья при кризисах и пандемиях.

Самым актуальным вопросом повестки дня сессии ВОЗ стало обсуждение и утверждение новой программы по улучшению здоровья в Европе, которая разрабатывалась в рамках достижения целей «трех миллиардов», установленных ВОЗ в области устойчивого развития на период до 2030 года, и Глобального плана действий по обеспечению здоровой жизни и благополучия для всех людей. В программе определены приоритетные задачи на ближайшие пять лет для системы управления национальным здравоохранением в каждой стране. В результате разразившейся пандемии COVID-19 в 2020 году были внесены серьезные коррективы в разработку данной стратегии с учетом выявленных проблем, с которыми столкнулся весь мир при распространении новой коронавирусной инфекции.

Первая проблема связана с отсутствием возможности отдельных малообеспеченных людей (в том числе беженцев, лиц без гражданства, бездомных и т.п. категорий) оплатить свое лечение, что создает риски для здоровья окружающих их граждан и для всего общества в целом. Вторая проблема показала несостоятельность системы здравоохранения европейских стран. Нехватка медицинских работников, неспособность медицинских и социальных учреждений обеспечить защиту при чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения, оказать помощь всем обратившимся с признаками COVID-19 привели к увеличению смертных случаев. В рамках программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения необходимо обеспечить поддержку странам в эффективном реагировании на чрезвычайные ситуации и другие угрозы здоровью, создавая круглосуточный потенциал для оказания поддержки в кризисных ситуациях, одновременно создать чрезвычайный резервный фонд, который может высвобождать ресурсы немедленно, по требованию.

Еще одна проблема выявила неспособность в ряде европейских стран обеспечить эффективное государственное регулирование общественных отношений в условиях пандемии, договориться об эффективном межгосударственном взаимодействии, а также разработать единые межгосударственные подходы в борьбе с коронавирусом.

В XXI веке национальная государственная политика должна быть направлена на снижение заболеваний, сокращение смертности населения и рост продолжительности жизни, а не наоборот, когда политические и финансовые амбиции отдельных политиков привели к значительному росту смертности населения от коронавируса. В связи с этим европейское сообщество справедливо выделило три важных приоритета, которые вносят существенный вклад в реализацию глобальных задач Всемирной организации здравоохранения:

- гарантированные права на всеобщий доступ к качественному медицинскому обслуживанию «без риска обнищания»;
- защита от чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения;
- государственная политика в области здравоохранения должна обеспечить улучшение жизни.

В основе этих приоритетов лежит принцип сокращения неравенства в сфере медицинского обслуживания, который может быть реализован за счет увеличения инвестиций в систему здравоохранения, оказания

адресной социальной помощи, сокращения гендерных и социальных разрывов в основных показателях здравоохранения внутри страны, внимания к наиболее уязвимым группам населения и реагирования на проблемы, связанные с миграцией. Цифровая медицина может способствовать реализации права каждого человека на улучшение здоровья. Только так можно создать справедливое, безопасное и здоровое общество, построить общеевропейскую культуру здоровья и адаптировать ее к особенностям разных стран. Учитывая непрерывные изменения, которые в настоящее время претерпевают системы здравоохранения в разных странах, программа будет регулярно обновляться и предусматривать возможности для гибких подходов к реализации, скорейшего достижения результатов и поддержки инвестиций в будущее.

Заключение

Таким образом, глобальные последствия пандемии 2020 года затронули все сферы жизни человечества. Первоначально больше всего пострадал Азиатско-Тихоокеанский регион, но теперь это Америка, за которой следуют Европа и Центральная Азия, что отражает движение эпицентра пандемии с востока на запад по всему земному шару. При этом, по мнению большинства ученых, на сегодняшний день перспективы безопасности остаются неопределенными. С медицинской точки зрения вирус не делает различий, но наиболее тяжело он ударил по наиболее обездоленным и уязвимым слоям населения. Это привело к резкому росту безработицы и бедности. Неутешительные социально-экономические и политические последствия пандемии COVID-19 привели мировое сообщество к противопоставлению спасения жизней людей и спасению их экономического существования. И следующей пандемией может стать пандемия голода.

Анализ приобретенного опыта на основе эпидемиологической сводки по разным странам, обсуждение и понимание ситуации в целом позволяет выделить несколько подходов, с помощью которых можно достигнуть осмысленного решения проблемы. Культурные и поведенческие инсайты, психическое здоровье, цифровое здоровье и иммунизация были определены в качестве факторов изменений для реализации новой программы по улучшению здоровья Европейского регионального комитета ВОЗ, что открывает возможности для дальнейших преобразований в сфере здравоохранения. Создание условий, помогающих людям вести здоровый образ жизни, повышение медицинской грамотности и доверия к органам здравоохранения способствует предотвращению инфекционных и неинфекционных заболеваний, преодолению многих социальных проблем. Разрабатывая межгосударственные и национальные программы действия в рамках партнерства и прозрачности, можно улучшать здоровье народов мира, обеспечивать и поддерживать уровень национальной безопасности каждого государства, максимально способствовать предотвращению или смягчению глобальных последствий мировых кризисов и пандемий, что, несомненно, требует постоянного мониторинга и совместных научных исследований в мировых масштабах.

Литература

Аганбегян А. Г. От стагнации и кризиса – к социально-экономическому подъему России. Доклад на международном симпозиуме «Устойчивое развитие: состояние, проблемы, перспективы». Смоленск, 25-26 сентября 2020 года. https://smol.ranepa.ru/news/?ELEMENT_ID=340350

Агапова Т. Н., Анищенко Е. В. О новой парадигме развития мировой экономики и ее отражение в теоретических представлениях об устойчивости обеспечения экономической безопасности России. Проблемы экономики и юридической практики. 2019. Т. 15. № 5. С. 42–47.

Владимир Мау – Николя Саркози. Глобальная повестка: вызовы, возможности, риски. Государственная служба. 2020. № 1 (123). С. 19–22.

Глобальное обследование организаций работодателей и предпринимателей: Взгляд изнутри на влияние пандемии и меры противодействия кризису / Международное бюро труда. Женева: МОТ и МОР. 2020. ISBN: 978-92-2-033081-4 (web PDF)

Покида А.Н. Влияние экономического кризиса, вызванного пандемией, на рынок труда. https://www.ranepa.ru/monitoring/02-10-2020-opros.pdf

Grigoli F., Sandri D. COVID's impact in real time: finding balance amid the crisis by. https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/10/08/blog-weo-ch2-covid-impact-in-real-time-finding-balance-amid-the-crisis

References

Aganbegyan A. G. From stagnation and crisis – to the socio-economic rise of Russia. Report at the international symposium "Sustainable Development: State, Problems, Prospects". Smolensk. September 25-26, 2020. https://smol.ranepa.ru/news/?ELEMENT_ID=340350. In Russian

Agapova T. N., Anishchenko E. V. On the new paradigm for the development of world economy and its reflection in sustainability theoretical ideas of Russia's economic security strategy. Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki. 2019. Vol. 15. No. 5. P. 42–47. (web PDF). In Russian

Global survey of employers and business organizations: An inside look at the impact of the pandemic and the response to the crisis / International labor office. Geneva: ILO and IOE. 2020. ISBN: 978-92-2-033081-4 (web PDF). In Russian

Grigoli F., Sandri D. COVID's impact in real time: finding balance amid the crisis. https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/10/08/blog-weo-ch2-covid-impact-in-real-time-finding-balance-amid-the-crisis. In Russian

Pokida A. N. Impact of the economic crisis caused by the pandemic on the labor market. https://www.ranepa.ru/monitoring/ 02-10-2020-opros.pdf. In Russian

Mau V., Sarkozy N. The global agenda: challenges, opportunities, risks. Gosudarstvennaya sluzhba. 2020. No. 1 (123). P. 19–22. In Russian

УРОКИ ПАНДЕМИИ

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-68-71

Актуальные этические проблемы современного общества в контексте борьбы с эпидемией коронавируса

ЖАННА АЛЕКСЕЕВНА ШИШОВА, **кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления**

Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: za.shishova@igsu.ru

Аннотация: В статье раскрывается основная этическая проблема соотношения свободы и безопасности, которая приобрела особую актуальность в условиях пандемии COVID-19, и ряд актуальных вопросов, стоящих перед отдельными государствами и всем мировым сообществом: «кого защищать в первую очередь», «спасать экономику или людей», а также ряд морально-этических проблем, связанных с персональной ответственностью каждого человека за жизнь и безопасность сограждан.

Представлен обзор основных научных теорий (теории соотношения свободы и безопасности Т. Гоббса и Ш. Монтескье, категорический императив в этике И. Канта, утилитаризм И. Бентама и Дж. С. Милля, «вагонеткология» Ф. Фут) применительно к разрешению этических проблем, с которыми столкнулось человечество в «эпоху коронавируса». Особое внимание уделяется взглядам современных зарубежных философов и социологов (П. Сингер, Дж. Эверетт) на сложные процессы осмысления обществом «новой реальности», которая возникла в результате остановки глобальной экономики и беспрецедентных мер массовой изоляции и карантина.

Автор анализирует с точки зрения этики действия, предпринимаемые правительствами разных странах для обеспечения безопасности граждан и реализации базового права на жизнь в условиях пандемии. В статье отмечен неоднозначный характер этих мер, которые могут иметь далеко идущие последствия как для отдельных обществ, так и для всего человечества в целом.

Ключевые слова: этические проблемы, COVID-19, свобода и безопасность, утилитаризм, вагонеткология

Статья поступила в редакцию 5 июня 2020 года.

Шишова Ж.А. Актуальные этические проблемы современного общества в контексте борьбы с эпидемией коронавируса. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 68–71.

CURRENT ETHICAL PROBLEMS OF MODERN SOCIETY IN THE CONTEXT OF THE FIGHT AGAINST THE CORONAVIRUS EPIDEMIC

ZHANNA ALEKSEEVNA SHISHOVA, **Candidate of Sci. (Law), Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration**

Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: za.shishova@igsu.ru

Abstract: The article reveals the main ethical problem of balancing freedom and security, which has become particularly acute in the context of the COVID-19 pandemic. The author highlights some other significant issues facing both individual states and the entire world community: the problem of choosing “who to save first”, “save the economy or the people”, as well as several moral and ethical problems related to individual responsibility of each person for the life and safety of fellow citizens.

The article provides an overview of the main scientific theories (“Freedom is good, but security is better” by T. Hobbes, correlation of freedom and security by Ch. Montesquieu, the categorical imperative in ethics of I. Kant, the utilitarianism of I. Bentham and J. S. Mill, and the “trolley problem” by P. R. Foot) concerning the ethical problems faced by humanity in the “epoch of coronavirus”. Special attention is paid to the views of modern foreign philosophers and sociologists (P. Singer, J. Everett) on global society’s comprehension of the “a new reality” that has emerged as a result of the global economic shutdown and the unprecedented introduction of mass isolation and quarantine measures.

The author analyzes from the point of view of ethics the actions taken by governments in different countries to ensure the safety of citizens and the guaranteeing of the basic right to live at the peak of a pandemic. The article notes the ambiguous nature of these measures, which can have far-reaching consequences for society and humanity.

Keywords: ethical problem, COVID-19, freedom and safety, utilitarianism, trolley problem

The article was received on June 5, 2020.

Shishova Zh. A. Current ethical problems of modern society in the context of the fight against the coronavirus epidemic. *Gosudarstvennaya sluzhba.* No. 6. P. 68–71.

Introduction

During the COVID-19 pandemic, civil society in all countries faced the heightening of common ethical problems as well as the emergence of new challenges that face not only doctors, politicians, officials, and businessmen but also ordinary citizens. Search for optimal ethical solutions in the context of time-tested and new social theories can become one of the primary conditions for overcoming the global crisis and returning to sustainable development.

The fundamental ethical problem is the dilemma of freedom and safety, which manifests itself in the form of finding an optimal balance between unlimited freedom and guaranteed safety in the context of an existential threat to the life of each individual (COVID-19 infection).

There are some other ethical issues which can also be identified, namely:

the problem of choosing "who to save first", which consists in making quick decisions on the provision of first aid to patients in conditions of limited resources available to doctors and the medical system as a whole;

the dilemma of choice to "save the economy or the people" that arises before the leaders of states and representatives of the political class, since they are responsible for the safety of their fellow citizens and their well-being;

a wide range of moral and ethical issues corresponded to responsibility for the life and safety of all citizens and authorities at all levels, in particular, in the face of severe restrictions that the state is forced to impose in a pandemic.

These ethical problems are not new because, in different epochs and different historical moments, mankind has tried to solve them. The COVID-19 pandemic only once again demonstrated their global, common human nature and, at the same time, revealed fundamental differences in approaches to its solution that are suitable for different states, societies, and cultures.

Return to the logic of the common good

The ethical dilemma of freedom and safety was considered in the works of such philosophers as Thomas Hobbes, Charles-Louis Montesquieu, and Georg Hegel. In the 17th century, scientists were interested in the question of whether the restriction of freedoms leads to increased safety [Hobbes, 2001]. Later, in 1748, the following statement appeared – "safety is the first form of freedom" [Montesquieu, 1999]. For Hegel, the actions taken by the state do not pose a threat; their necessity is obvious to everyone, which means that they do not violate the established order in civil society. The measure of safe actions of both individuals and the state is the safety of the whole [Hegel, 2007]. The dilemma of freedom and safety is closely related to individualist and collectivist theories. The problem of the collective and the individual is fundamental to sociology as well as to ethics. For example, the founder of the French sociological school, Emile Durkheim, raised the fundamental question of how to combine individual liberation of a person, on the one hand, and collective life, on the other. In the case of a pandemic, we are talking about whose interests are protected by the state – an individual or a collective. Does the state really violate human rights?

In most countries, to combat the spread of the coronavirus, strict surveillance has been introduced over the actions of an individual. Authorities of states control the main spheres of people's life: health condition, freedom of movement, economic activity, and even contacts with other people. Most citizens are forced to give up many familiar comforts in the interests of society. This is where the interests of the individual and the collective collide. We are witnessing a paradoxical choice of society in favor of protecting the interests of an individual by severely limiting the fundamental rights of both the individual and the collective as a whole. During a pandemic, there is a return to the logic of the common good.

Ethical concepts of utilitarianism

The solution to the ethical problem of "who to save first" may be in the context of well-known and widespread ethical concepts of utilitarianism, which are characterized primarily in Anglo-Saxon society. The authors of the concept, Jeremiah Bentham and John Stuart Mill, called the need to achieve "the maximum happiness for the greatest number of people" as the main good for the whole society and argued that when making moral decisions, one should take into account the principle of benefit, but you should distinguish benefit from profit (understood as self-interest). J. S. Mill believed that we should "be guided in our actions by such a rule that can be recognized by all rational beings with the benefit of their collective interest". Namely, his work, published in 1861 in Frazer's Magazine, was called Utilitarianism. As the concept of the benefit, J. S. Mill understands "the greatest sum of the total happiness of all". Adhering to the moral philosophy begun by Aristotle and Epicurus, and in opposition to Kantianism, Mill formulated the fundamental moral principle – the principle of utility. Francis Hutcheson's formulation is similar and has the following interpretation: "The action is considered the best, when it provides the greatest happiness for the greatest number of people" [Hutcheson, 1973, P. 174].

As a particular case of solving the above problems, the so-called "trolley problem" should be mentioned. The foundation of the "trolley problem" is a thought experiment introduced in 1967 by the English philosopher Philippa Foot. The main plot of it is that an uncontrollable trolley rushes along the rails, and there are six people on its way (five in the main way, and one in the side path). The people will die if the trolley reaches them. But we can save them if we switch the arrows at the fork and send the trolley along a side path. But in this case, the trolley will kill one person. We have two options for events: do nothing and let the trolley kill several people or redirect the trolley to the side path and save five at the cost of one life. "Utilitarianism" prescribes to switch the directional arrow. The concept of the "trolley problem" argues that switching the directional arrow is not the only acceptable one, but, morally, it is the best decision.

These theories try to answer the questions: how to reconcile the interests of the minority and the majority; how to get the maximum effect for many without harming a particular person; how to relate resource constraints and ethical problems of survival in emergency conditions.

Saving the economy or the people?

The dilemma of "saving the economy or the people" can also be viewed within the framework of the utilitarianism concept. Unlike most politicians who deny such formulation of the question, modern "specialists on ethics" are increasingly turning to the ideas of utilitarianism. But are utilitarian ideas suitable in decision-making to contain the COVID-19 virus? After all, we are talking about hundreds of thousands, and even about millions of human lives. Should pandemic decisions take into account the interests of a minority – people over 65 or with comorbidities and members of other vulnerable sectors of society? Or, is it important to take into account the interests of the majority of people who find themselves isolated and in some cases unemployed? In the second scenario, older people must agree to die, since in this case, the economy and the well-being of young people will be saved.

Modern utilitarians do not have a consensus on the question of which measures will be more efficient for society and will bring more benefits from a strategic perspective. Who should be saved in the first place: individual citizens or the entire society by lifting economic restrictions necessary to save the lives of vulnerable groups of the population? According to Jim A. K. Everett, professor at the University of Kent and research fellow at the Center for Practical Ethics at Oxford University, specializing in moral judgment and perceptions of moral character and limited altruism, "the benefits of utilitarianism are based on the fact that through its ideas it is possible to expand the circle of those who will receive protection and medical care (circle of caring) without harm to society".[1]

The well-known utilitarian philosopher Peter Singer believes that "saving lives should take into account the harmful consequences of decisions (the introduction of isolation) not only on the economy but also on health and well-being of people".[2]

Priority of duty over virus threat

The ethical problems correlated with the moral responsibility of a person were studied by such philosophers as Socrates, Leibniz, and Kant. With his categorical imperative, Immanuel Kant reminded us of responsibility and the need to always act in such a way that the maxim of an act could become the principle of universal law. A person does his duty not because of any external purpose but for the sake of the duty itself. The duty is above the individual, selfish interests of a single person.

In the pandemic conditions, in the mass media and on the internet, we often see how people condemn and criticize the actions of officials who do not comply with the regime of restrictions which was introduced by themselves. And here is an example – a scandal regarding Professor Neil Ferguson, who was forced to leave the post of adviser on the coronavirus epidemic in May 2020 (he was convicted of repeated violations of self-isolation).[3] Ferguson argued on introducing strict rules on sanitary distancing in the UK and a prohibition on social contact, even between immediate family members. A society that is ready to sacrifice its economic interests in the name of safety is strictly monitoring the authorities' compliance with those tough measures and is not ready to put up with their selective use.

It is interesting to study modern ethical constructs, which are reflected in practical government decisions taken to combat the pandemic. Most countries in the world follow a strategy with extremely severe measures – restrictions on the personal freedoms of citizens, namely: a prohibition on leaving home, holding sports, entertainment, and other mass events. The need to save the lives of as many citizens as possible is cited as a moral justification for such unprecedented restrictions.

But not everyone agrees with this formulation of the question. In the United States, society has been divided into those, who advocate opening up the economy as soon as possible, and those who support the idea of isolation to protect the lives of the most vulnerable segments of the population. The supporters of the first strategy are ready to sacrifice the minority for the sake of economic development and the welfare of the rest of the people. Commenting on the strikes in the United States, Indiana Congressman T. Hollingsworth said: "We are going to have to look Americans in the eye when we are asked if the best decisions were made during the coronavirus pandemic for the whole of America and Americans".[4] Most other governments think the same way, convincing their citizens of the need for tough isolationist measures.

Sweden is one of the few countries that have shown an unusual approach to the fight against coronavirus in the spring of 2020 by refusing to impose tough restrictions. Public places, cafes, elementary schools, kindergartens were not closed in the country, and public transport continued to work. In their strategy to fight the virus, Swedish authorities relied only on measures which benefit has scientific justification. This was stated by Professor Johan Giesecke, an epidemiologist, adviser to the Swedish government, and the Secretary-General of the World Health Organization, in an interview with RBC news agency. "In our opinion, there are only two such measures. First, we need to wash our hands, and we have known about it for 150 years. Second, it is necessary to maintain social distance, that is, do not get too close to other people," he said.[5]

Ten countries (Albania, Armenia, Estonia, Georgia, Latvia, North Macedonia, Moldova, Romania, San Marino, and Serbia) warned of a possible derogation from the observance of the rights to liberty and security of person, to a fair trial, to respect for private and family life, freedom of assembly and association, education, protection of property and freedom of movement.

1 https://edition.cnn.com/2020/04/23/us/reopening-country-coronavirus-utilitarianism/index.html

2 https://edition.cnn.com/2020/04/23/us/reopening-country-coronavirus-utilitarianism/index.html

3 https://www.bbc.com/news/uk-politics-52553229

4 https://edition.cnn.com/2020/04/23/us/reopening-country-coronavirus-utilitarianism/index.html

5 https://www.rbc.ru/politics/05/05/2020/5eb03ea39a7947268b42bc33

The Council of Europe (CoE) report "Respecting the principles of democracy, the rule of law and human rights in times of crisis" notes that forced deviations from human rights standards must remain proportionate to the threat of spreading the virus and are limited in time. The report says that the measures taken by the authorities in the context of COVID-19 "will inevitably encroach on the rights and freedoms of citizens". Restrictions are only permissible if they are "strictly necessary" to combat the pandemic and do not lead to arbitrariness.[6]

Conclusion

According to classical theory, the problems of security and freedom are always in dynamic balance. The pandemic has increased the importance of safety at the expense of human rights in many diverse societies: from China to Norway, from Brazil to India. In addition to that, the pandemic has caused a situation in which a specialist who makes decisions that are vital for other citizens (for example, a doctor) is placed in conditions of internally conflicting moral choices. A person is left alone with a serious moral problem. There is a strong need for detailed and socially justified regulation of the professional's actions in such situations.

There is a dilemma of choosing "saving people or saving the economy". Its denial or understatement might have repercussions in the post-pandemic recovery process.

Violation of moral or legal norms has shown that for this, there will be a punishment not just from the point of view of law but this also poses a threat to life, human health, and the existence of the whole society. Thereby, the issues of professional ethics have become global and have gone beyond professional communities.

6 http://www.ng.ru/politics/2020-04-12/3_7841_rights.html

References

Apresyan R.G., Artemyeva O.V., Gadzhikurbanova P.A., Prokofiev A.V. Ethical utilitarianism by J. St. Mill. Grant 2008–2009. https://iphras.ru/page24149444.htm. In Russian

Hegel G. Philosophy of Law. Moscow. Mir knigi. 2007. In Russian

Hobbes T. Leviathan. Moscow. Mysl'. 2001. P. 478. In Russian

Hutcheson F., Hume D., Smith A. An inquiry into the original of our ideas of beauty and virtue. Translated by Lagutin E. S. Moscow. Iskusstvo. 1973. P. 480. In Russian

Montesquieu Ch. The Spirit of the Laws. Moscow. Mysl'. 1999. P. 674. In Russian

Человечество перед лицом пандемии: осмысливая опыт 2020 года

2020 год кардинально изменил привычную жизнь человечества: пандемия коронавируса стала испытанием на прочность для всех стран мира. Требовались немедленные и нетривиальные решения со стороны государственных органов, медицина перестраивалась и мобилизовала свои лучшие силы, ученые препарировали вирус и бились над его загадками, обычные граждане осваивали правила социального дистанцирования. Нормативное регулирование не всегда успевало за реальной жизнью, экономики оказались в кризисе.

Все эти перемены требуют осмысления и анализа, ставят вопросы, ответы на которые должны дать исследователи общественных отношений. В издательстве «Дело» вышло комплексное междисциплинарное исследование «Общество и пандемия. Опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России»[1]. Издание посвящено всестороннему изучению кризиса, спровоцированного пандемией COVID-19, и имеющемуся опыту реагирования на вызовы. Главным редактором книги стал ректор РАНХиГС Владимир Мау, в редколлегию вошли помощник Председателя Правительства РФ Георгий Идрисов, ректор НИУ ВШЭ Ярослав Кузьминов, директор Института ЭМИТ РАНХиГС Александр Радыгин, ректор МГУ Виктор Садовничий, ректор ВАВТ Сергей Синельников-Мурылев.

Исследователи привели подробную хронологию наступления коронакризиса и проанализировали реакции и механизмы, к которым в форс-мажорных обстоятельствах прибегли сферы здравоохранения, образования, социальной поддержки. Авторами всесторонне изучены модели реагирования на COVID-19 в экономическом и управленческом секторах, уделено внимание психологии кризиса и социальной солидарности. Подробно рассматривается система мер, которые предпринимались в России для борьбы с эпидемией. Кроме того, в исследовании приведены интервью руководителей федеральных ведомств, непосредственно участвовавших в принятии решений и реализации противоэпидемических мер в период пандемии.

«Вызов COVID-19, брошенный всему человечеству, вынудил принимать срочные решения. Власти прибегали к экстренным и неординарным мерам: закрывали границы, останавливали работу предприятий и сферы услуг, вводили ограничения на передвижение по городу. Врачи, ученые, волонтеры с первых дней оказались на передовой линии противостояния с коронавирусом. Все мы старались сделать мир вокруг безопаснее, оберегая родных и близких, пожилых и детей. Достаточно ли мы сделали для этого? … Книга написана большим коллективом авторов. Они не только были наблюдателями острейшего кризиса, но и выдвигали предложения по мерам, направленным на противостояние инфекции, на смягчение ее последствий и формирование посткризисного развития», – с такими размышлениями авторы обращаются к читателям.

Работа предназначена для исследователей, преподавателей, студентов, аспирантов, а также широкого круга читателей, для которых данная тематика может представлять интерес.

1 Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-72-77

К истокам зарождения приказной системы в России в конце XV – первой половине XVI века

АЛИНА ВЛАДИМИРОВНА КОСТЮКОВА, кандидат исторических наук, директор
Новгородский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (173003, Великий Новгород, ул. Германа, 31). E-mail: alina@novgor.ranepa.ru
ДЕНИС СТАНИСЛАВОВИЧ ШТРЕЙС, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и практики управления
Новгородский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (173003, Великий Новгород, ул. Германа, 31). E-mail: shtden@yandex.ru

Аннотация: Статья посвящена эволюции формирования центральных органов государственного управления в России в конце XV – первой половине XVI века. В центре изучения проблема истоков возникновения приказной системы в период формирования единого централизованного государства. Авторы рассматривают процесс трансформации отдельных поручений и должностей в постоянно действующие государственные органы. Прослеживается взаимосвязь между первоначальным ядром государственной администрации и формирующейся в начале XVI века новой системой и структурой государственных органов. Предпринимается попытка классификации ранних приказов, основанная на объеме и характере компетенции, а также принципах организации деятельности. Выявляются общие и особенные черты развития аппарата государственного управления в России и аналогичных процессов, проходивших в этот период в странах Европы.

Ключевые слова: эволюция государственного управления, формирование единого централизованного государства, государственные должности, поручения, приказная система

Статья поступила в редакцию 14 мая 2019 года.

Костюкова А.В., Штрейс Д.С. К истокам зарождения приказной системы в России в конце XV – первой половине XVI века. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 72–77.

TO THE ORIGINS OF THE CENTRAL STATE BODIES (PRIKAZ SYSTEM) IN RUSSIA IN THE LATE XV – THE FIRST HALF OF THE XVI CENTURIES

ALINA V. KOSTYUKOVA, Candidate of Sci. (History), Director
Novgorod branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (31, Germana St., Veliky Novgorod, Russian Federation, 173003). E-mail: alina@novgor.ranepa.ru
DENIS S. SHTREIS, Candidate of Sci. (History), Associate Professor at the Department of Theory and Practice of Management
Novgorod Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (31, Germana St., Veliky Novgorod, Russian Federation, 173003). E-mail: shtden@yandex.ru

Abstract: The article is devoted to the evolution of the formation of Central state bodies of Russia in the late XV – the first half of the XVI centuries. The core of the study is the problem of the origin of the first Central state bodies (Prikaz system) during the formation of a single centralized state. The authors consider the process of changing individual assignments and positions into state bodies working permanently. The authors show the interrelation between the original core of public administration and the new system and structure of state bodies formed at the beginning of the XVI century. The authors attempt to classify the early bodies of public administration (Prikaz) based on the scope and nature of competence, as well as the principles of their activities. The work reveals general and particular features of the development of the public administration apparatus in Russia with similar processes that took place in this period in Europe.

Keywords: evolution of public administration, formation of unified centralized state, public positions, assignments, Central state bodies (Prykaz system)

The article was received on May 14, 2019.

Kostyukova A. V., Shtreis D. S. To the origins of the Central state bodies (Prikaz system) in Russia in the late XV – the first half of the XVI centuries. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 6. P. 72–77.

Введение

Становление и развитие приказов в качестве центральных государственных учреждений в России представляет собой сложный и многофакторный процесс, начало которого совпадает с периодом создания единого государства. И хотя первые приказы оформляются лишь к середине XVI века, основа для приказной системы, по всей видимости, была заложена уже во второй половине XV века. Однако вопрос относительно истоков зарождения приказной системы и появления первых приказов остается дискуссионным в отечественной науке. До начала петровских преобразований формирование системы государственного управления носило в целом эволюционный характер. Органы управления создавались исходя из необходимости и надобности, не имея четко выраженного плана. Это во многом затрудняет изучение процесса возникновения и развития центральных государственных учреждений в допетровский период. За всю историю приказной системы в России существовало более сотни приказов (включая приказы находившихся в ведении патриарха и Царицыну мастерскую палату). Многие из приказов изначально носили временный характер и существовали в среднем 1–5 лет.

Ядром, из которого впоследствии возникла приказная система управления в русском государстве, являлись два приказа – «Казна» (Казенный приказ) и «Дворец» (Приказ Большого дворца). Достаточно сложно определить, какое из этих ведомств оказало решающее влияние на формирование приказов. Так, Ю.Г. Алексеев полагал, что центром административной власти являлась великокняжеская канцелярия в лице «Казны», внутри которой постепенно происходило разделение функций и тем самым закладывалась основа будущих приказов [Алексеев, 1998. С. 276]. Подобную мысль высказывал в своих работах еще А.А. Зимин, считая именно «Казну» ядром будущей приказной системы, в то время как А.К. Леонтьев указывал на эволюцию приказов из дворцовых ведомств, отдавая пальму первенства Приказу Большого дворца [Зимин, 1954. С. 165–168, 171; Леонтьев, 1961. С. 29–32, 43–44]. Из числа современных исследователей, в частности, Д.В. Лисейцев также указывает на приоритетное значение «Дворца» в зарождении приказов [Лисейцев, 2009. С. 163–170]. Точно можно сказать лишь то, что формирование приказов не имело какого-либо генерального плана, а носило эволюционный характер, обусловленный особенностями развития самого государства в конце XV– начале XVI века.

Основы зарождения приказной системы

Основой государственного управления вплоть до конца XV века оставалось великокняжеское хозяйство, в котором сосредотачивались различные виды деятельности. Хозяйство князя (включая земли, имущество, финансы) представляло как личный (для собственных нужд и потребностей), так и государственный управленческий аппарат. Появление новых видов деятельности приводило к раздаче соответствующих поручений лицам из того же дворцового ведомства или ближнего окружения князя (конюший, постельничий, оружничий). Постепенно происходило усложнение поручений, которые начинали носить уже постоянный, а не разовый характер, возникала специализация.

Первым известным ведомством, выделившимся из княжеского хозяйства, была так называемая «Казна». Сам термин «казна» восходит к арабскому слову «alkhizana», т.е. «хранилище». Затем в тюркских языках трансформируется в «hazine» и через Золотую Орду в XIV веке попадает на русские земли. Возможно, неслучайно, что первым известным казначеем и руководителем «Казны» (с 1445/55–1462 годов) при Василии Темном был, по всей вероятности, крещеный татарин Остафий Аракчеев [Нефедов, 2010. С. 167]. На казначеев также возлагались дипломатические и нотариальные функции. Так, к примеру, казначей Д.В. Ховрин (с 1491–1509 годов) хранил великокняжескую печать. По всей видимости, специализация казначея требовала достаточно высокой компетенции при решении различных вопросов, поэтому на должность казначея (несмотря на высокий ранг) обычно назначались лица из числа профессиональных служащих – думных дворян или думных дьяков, владеющих необходимыми навыками. За более чем двести лет существования ведомства лишь четыре раза его возглавляли лица из титулованной аристократии, обладающие княжеским достоинством[1], в том числе последний руководитель приказа – боярин, князь П.И. Прозоровский (1694–1700).

Одновременно с «Казной» из состава княжеского хозяйства выделяется еще одно учреждение – «Большой дворец». Он вырастает в середине XV века из круга обязанностей, связанных с управлением великокняжескими землями, и возглавлялся дворецким. Первым известным лицом, занимавшим должность дворецкого, согласно родословным книгам[2], был боярин Михаил Сабуров (1463). В Судебнике 1550 года дворецкий и казначей отнесены к числу высших государственных должностных лиц наряду с боярами и окольничими, наделенных правом вершить царский суд. При этом должность дворецкого по рангу была выше должности казначея, поскольку при перечислении упоминалась первой после бояр и окольничих, при этом бояре, дворецкий и казначей получали судебную пошлину в едином размере: «*с рубля по алтыну*»[3]. Дворецкий

1 В.В. Литвинов-Мосальский (1570–1572), И.П. Долгорукий (1579), Д.И. Мезецкий (1606– 1607) в должности казначеев, П.И. Прозоровский был в чине боярина и одновременно с Казенным приказом возглавлял Приказ Большой казны.

2 Роспись дворцовых чинов XV–XVII веков / Беляевский список. http://drevlit.ru/docs/russia/XV/1460-1480/Rospis_dvorc_cinov/text.php

3 Судебник 1550 г. Российское законодательство X–XX веков. В 9-ти томах. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / Отв. ред. А.Д. Горский. М., 1985. С. 97, 103.

осуществлял управление княжескими землями и, в отличие от казначея, назначался, как правило, из числа титулованной аристократии. Случаи назначения на должность дворецкого из числа лиц, не обладавших чином боярина или княжеским титулом, были достаточно редки. По своему статусу должность дворецкого могла, вероятно, соответствовать аналогичным европейским придворным должностям майордома, как, например, Главный распорядитель Дома французского короля (Grand maître de France), но, в отличие от французской традиции, не являлась наследственной, или Лорд верховный распорядитель в Англии (Lord High Steward). Так, иностранец Яков Рейтенфельс в своих сообщениях, адресованных герцогу Тосканскому Козимо III пишет, что «*Дворецкий боярин, по-простонародному называемый "набольшим в дому", – главный управитель Двора*»[4]. Последним дворецким был боярин, князь В.Ф. Одоевский (1680–1686), после смерти которого чин дворецкого уже больше не присваивался, а Приказ Большого дворца возглавляли лица из менее знатных родов, в том числе и дьяки, что, вероятно, было связано с отменой местничества в 1682 году.

Типология и происхождение ранних приказов в Русском государстве

Достаточно сложным является вопрос о классификации приказов, поскольку изначально они не имели четкого разграничения предметов ведения и возникали под воздействием различных факторов в контексте формирования централизованного государства. Первую попытку систематизации приказов предпринял еще К. Неволин с целью представить их многообразие по видам деятельности и компетенции [Неволин, 1844. С. 62–63]. Впоследствии И. Вернер разделил все приказы на два типа: дворцовые и государственные [Вернер, 1908. С. 113]. В свою очередь, А.К. Леонтьев выделял несколько типов приказов, подразделяя их на административные, областные, военные, финансовые и дворцовые [Леонтьев, 1979. С. 315].

Говоря о типологии органов управления, следует отметить, что основанием для классификации могут выступать характер и объем компетенции, а также принцип организации. Поскольку все приказы появлялись в разный период, целесообразно обратить внимание на самые ранние из них по времени возникновения, что позволяет проследить истоки зарождения приказной системы. Таким образом, условно можно подразделить приказы по характеру компетенции и принципу организации на следующие группы.

Важно отметить, что юрисдикция Поместного, Разрядного и Разбойного приказов не распространялась на территории, подведомственные областным «Дворцам» (впоследствии Казанского и Сибирского), в ведение Разбойного приказа также не входила территория Москвы и Московского уезда.

Таблица. Типология ранних приказов в конце XV – первой половине XVI века

Table. Typology of early Central state bodies (Prikaz system) in the late XV – 1st half of the XVI century

№	Приказы. Характер компетенции (принцип организации)			
	Особые (дворцовые)	Общие (территориальные)	Специальные (функциональные)	Отраслевые (ведомственные)
1	Казенный («Казна») 1445 г.	Новгородский 1491 г.	Печатный 1504 г.	Поместный 1523 г.
2	Приказ Большого дворца («Дворец») 1463 г.	Тверской 1510 г.	Челобитный 1549 г.	Разрядный 1534 г.
3	Конюшенный 1493 г.	Нижегородский 1519 г.	Посольский 1549 г.	Разбойный 1539 г.
4	Постельный 1495 г.	Рязанский 1525 г.	Ямской 1550 г.	
5	Оружейный 1508 г.			

На начальном этапе между «Казной» и «Дворцом», по всей видимости, не было четкого разграничения функций. Некоторые дьяки служили одновременно в обоих ведомствах. При этом невозможно установить границу, когда совершается переход, по словам В.О. Ключевского, от «управления посредством лиц к управлению посредством учреждений» [Ключевский, 1993. С. 72]. «Дворец», управлявший великокняжеским хозяйством, в процессе увеличения территории государства вполне логично мог транслировать свой опыт в масштабах всей страны. Так и происходило на вновь присоединенных землях, где по образцу «Большого дворца» появлялись новые приказы (областные «дворцы»), создаваемые по территориальному принципу, такие как Новгородский, Тверской, Рязанский. Все эти областные учреждения находились в тесной связи с «Дворцом» и возглавлялись дворецкими. Самым первым по времени возникновения был Новгородский дворец, действовавший с 1491 года. В середине XVI века все учреждения, образованные по территориальному принципу, были упразднены, за исключением Приказа Казанского дворца, просуществовавшего вплоть до ликвидации самой приказной системы[5]. Таким образом, можно говорить, что для приказов, образованных по территориальному принципу, первоначальным прообразом служил Приказ Большого дворца с кругом его полномочий, только в данном случае ограниченных конкретной подведомственной территорией (областью).

В конце XV – начале XVI века из состава «Дворца» выделяются Конюшенный, Постельный приказы и Оружейная палата. Они возникают вокруг традиционных

4 *Рейтенфельс Я.* «Сказания светлейшему герцогу Тосканскому Козьме Третьему о Московии». Кн. 2, гл. 14. http://drevlit.ru/texts/r/reytenfels4.php

5 Впоследствии (уже в XVII веке) будет возвращена практика создания приказов по территориальному принципу, появятся Сибирский, Литовский, Смоленский, Малороссийский приказы и др., а также территориальные финансовые учреждения (Четверти).

должностей великокняжеского домена – конюшего, постельничего и оружничего соответственно. Таким образом, дворцовые службы становились прообразом для формирования государственных структур.

Однако когда речь идет о создании централизованной системы управления, не все кажется таким однозначным. Дело в том, что дворцовые и областные ведомства не могли в одиночку обеспечить необходимую централизацию управления, которая достигалась за счет унификации как судебных функций, так и управления финансовыми ресурсами. К примеру, процессы централизации в европейских странах в этот же временной период демонстрируют нам тенденцию к усилению судебных и финансовых институтов. Происходит постепенное размежевание коронных должностей на политические, административные и придворные. В странах Европы ключевыми становятся должности канцлера, казначея, хранителя печати, которые сосредотачивают в своих руках высшие административные функции, вокруг которых и формируется аппарат государственного управления. В то же время сам Дом монарха постепенно превращается в церемониальный институт, который впоследствии, после ликвидации приказной системы, Петр I возродит в России по европейскому образцу.

К примеру, во Франции XV–XVI веков центральный государственный аппарат вырастает из двух структур – Королевского Совета и ведомства Канцлера. Как отмечает Ю. Метивье, «контуры и пределы власти и полномочий были непостоянны, функции и полномочия различных институтов власти то и дело смешивались» [Метивье, 2005. С. 70]. В подчинении у канцлера находились чиновники трех типов: королевские нотариусы, регистрировавшие акты Совета и Канцелярии, финансовые секретари и докладчики-юристы, заседавшие в судах или выполнявшие особые поручения (будущие интенданты). В то же время из состава Королевского Совета на протяжении XVI века выделяются различные «малые» Советы, члены которых (советники), впоследствии превратятся в государственных министров [Метивье, 2005. С. 80–84]. При этом ввиду укоренившейся практики продажи должностей государственный аппарат во Франции долгое время будет оставаться весьма персонифицированным, поскольку чиновник, купивший должность, воспринимал ее как неотчуждаемую собственность.

Общая тенденция к обособлению должностей, выделению их из монаршего двора отчетливо прослеживается и в развитии государственных институтов в России в исследуемый период. Должности дворецкого, конюшего, казначея, печатника постепенно становятся государственными. Для обеспечения их функций при них формируется аппарат, который со временем и оформляется в центральные государственные учреждения. Несмотря на то, что очень сложно установить, когда поручение превращается в должность, а должность – в учреждение, тем не менее, связь между должностью и учреждением как раз и позволяет определить истоки формирования приказной системы.

Так, один из первых приказов – Печатный – сформировался вокруг должности печатника. Приказ выполнял нотариальные функции и был одним из важнейших ведомств. Должность печатника – хранителя государственной печати относилась к числу ключевых должностей государства. Упоминание печатника содержится уже в Судебнике Ивана III 1497 года[6]. Однако по своему статусу печатник стоял намного ниже дворецкого, конюшего, кравчего и казначея. В придворной иерархии он следовал за оружничим и постельничим [Соловьев, 2011. С. 39–41]. Печатники обычно имели чин думного дьяка и были профессиональными чиновниками. Случаи назначения на эту должность представителей родовой аристократии были единичны. Первоначально печатник служил при ведомстве казначея, вероятно, визируя казначейские документы. К началу XVI века ведомство печатника обособляется в самостоятельную структуру – Печатный приказ, где осуществлялось оформление, регистрация и приложение государственной печати к документам для придачи им юридической силы. Первым известным печатником был Ю.Д. Траханиотов-Малый (1504), упомянутый в завещании Ивана III («*у моего печатника у Юрья у Дмитреева сына у Грека*»)[7], занимавший с 1509 года должность казначея.

Челобитный приказ, по мнению ряда исследователей, появился в 1549 году в период реформ Избранной рады и возглавлялся казначеем Алексеем Адашевым [Лисейцев, Рогожин, Эскин, 2015. С. 223]. Челобитный приказ являлся чем-то вроде царской канцелярии, личной администрацией. В приказ направлялись жалобы (челобитные) с целью предварительного рассмотрения и дальнейшего распределения по соответствующим инстанциям. Таким образом, приказ являлся связующим звеном между царем и остальным аппаратом государственного управления, обеспечивающим при этом аналитическую функцию [Чебанова, 2014. С. 176–179]. Если рассматривать Челобитный приказ в качестве великокняжеской канцелярии, то истоки его появления следует связывать с «Казной», которая, по всей видимости, и выполняла функции личного аппарата государя. Неслучайно, что главами Челобитного приказа иногда назначались казначеи.

Другим специализированным приказом являлся Ямской приказ. Долгое время его считали одним из первых приказных учреждений в России из-за отождествления всех ямских дьяков, упоминаемых в источниках второй половины XIV века, с «ямской гоньбой», находившейся в ведении Ямского приказа. Современные исследования позволили разделить ямских дьяков на две категории. С одной стороны, ямских дьяков, служивших по дворцовому ведомству («Большой дворец») и непричастных к

6 Судебник 1497 г. Российское законодательство X–XX веков. В 9-ти томах. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / Отв. ред. А.Д. Горский. М., 1985. С. 56.

7 Духовная грамота великого князя Ивана III Васильевича. 1504 г. http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DG/ivan3.htm

организации почтовой службы и сообщения. С другой – казенных, приписанных к «Казне», в ведении которой первоначально находилось обслуживание передвижения гонцов, посланников и государевых должностных лиц [Семенов, 2018. С. 116–118]. В составе Казенного приказа ямские дьяки составляли Ямское отделение, которое и послужило основой для будущего Ямского приказа, выделившегося из «Казны» в 1550 году.

Ключевое место в приказной системе русского государства отводилось Посольскому, Разрядному и Поместному приказам. Так, Посольский приказ, занимавшийся вопросами организации внешнеполитических связей, выделяется из аппарата казначея, где к концу XV века сосредоточилось управление иностранными делами. К примеру, казначеи Д. Ховрин и Ю.Д. Траханиотов-Малый (1509–1522) принимали самое активное участие в решении внешнеполитических вопросов, по сути дела, возглавляя русскую дипломатическую службу при Иване III и Василии III[8]. В самостоятельное ведомство Посольский приказ оформляется только к середине XVI века. Первым известным руководителем приказа был дьяк Иван Висковатый (1549–1570), занимавший с 1561 года еще и должность печатника. Тесная связь Посольского приказа с «Казной» была обусловлена самой спецификой внешнеполитической деятельности, сопряженной с большими расходами на организацию посольств, государственными приемами и дипломатическими подарками. Кроме того, все международные документы требовали регистрации и нотариального заверения.

Разрядный приказ ведал государственной службой всех категорий служилого населения на военных и административных должностях, занимался комплектованием, обеспечением и руководством армии, отвечал за обороноспособность государства. Как центральный орган сформировался из ведомств «Казны» и «Дворца» во второй четверти XVI века. На тесную связь с «Казной» указывает профессиональное происхождение первых руководителей Разрядного приказа, первоначально служивших по дипломатическому ведомству. Так, первый руководитель приказа дьяк Афанасий Курицын не только происходил из семьи потомственных посольских дьяков, но и сам выполнял важные дипломатические миссии[9]. Другой руководитель Разрядного приказа Угрим Львов впоследствии служил в должности казначея. При этом оба в разное время числились дьяками и в Приказе Большого дворца.

Центральное государственное ведомство, ведавшее учетом земельных пожалований, известное впоследствии как Поместный приказ, возникает примерно в

Рисунок 1. Перечень приказов по источнику происхождения

Figure 1. The list of the Central state bodies (Prikaz system) by source of origin

20-е годы XVI века. Поместный приказ складывался на основе служб, ведавших служилым землевладением в составе приказов Большого дворца и Казенного двора [Лисейцев, Рогожин, Эскин, 2015. С. 125]. Первым известным руководителем ведомства был княжий дьяк Трифон Ильин, в разные годы выполнявший различные дипломатические поручения[10].

Особняком выглядит происхождение Разбойного приказа. В отличие от других приказов, он не был изначально связан ни с приказом Большого дворца, ни с Казенным приказом. Разбойный приказ первоначально появляется как особая комиссия при Боярской думе. Так, в Белозерской губной грамоте 1539 года местным властям предписывалось сообщать о разбойниках в Москву – «*к нашим бояром, которым розбойные дела приказаны*»[11]. Затем, в ходе проведения губной реформы, Разбойный приказ становится самостоятельным органом. Он выступал своего рода связующим звеном между центральным правительством и территориями, осуществляя надзор за деятельностью местных администраций. Главами приказа часто назначались лица из числа родовитой знати с чином боярина или окольничего.

8 Памятники дипломатическихъ сношеній древней Россіи съ державами иностранными. Т. 1. СПБ. 1851 г. Стб. 216. https://runivers.ru/upload/iblock/050/pamyatniki1.pdf, Сборник Русского исторического общества. Т. 35. СПб. 1882. С. 114. https://www.prlib.ru/item/363671

9 Сборник Русского исторического общества. Т. 35. СПб., 1882. С. 714, 717, 718, 787. https://www.prlib.ru/item/363671

10 Памятники дипломатическихъ сношеній древней Россіи съ державами иностранными. Т. 1. СПБ. 1851 г. Стб. 216. https://runivers.ru/upload/iblock/050/pamyatniki1.pdf

11 Белозерская губная грамота 1539 г. https://portal-slovo.ru/history/47541.php

Заключение

Таким образом, рассматривая истоки появления ранних приказов, следует отметить, что службы, зародившиеся в недрах Приказа Большого дворца и Казенного приказа, стали со временем той основой, на которой стала формироваться приказная система русского государства. Достаточно сложным представляется проследить процесс замещения ранних средневековых должностей новыми бюрократическими структурами. Во многом это связано с тем, что государственный аппарат долгое время оставался достаточно персонифицированным (мы располагаем информацией не столько об институтах, сколько о должностях). Однако рассмотрение функционала приказов и специализации первых руководителей позволила установить связь ранних приказов с ведомствами «Дворца» и «Казны».

Как видно из **рисунка 1**, истоки происхождения ранних приказов во многом зависели от характера их компетенции и выполняемых функций. Так, для дворцовых и территориальных приказов в качестве первоосновы выступал Приказ Большого Дворца, тогда как для приказов функциональной специализации источником появления был Казенный приказ. При этом предметы ведения для отраслевых приказов выделялись и обособлялись, как правило, из состава компетенции как «Дворца», так и «Казны».

Литература

Алексеев Ю.Г. У кормила Российского государства: Очерк развития аппарата управления XIV–XV вв. СПб, 1998.

Вернер И.И. О времени и причинах образования московских приказов. *Ученые записки лицея в память цесаревича Николая.* М., 1908. Вып. 2.

Зимин А.А. О сложении приказной системы на Руси. *Доклады и сообщения института истории Академии наук*. Вып. 3. М., 1954. С. 164–176.

Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций в трех книгах. Кн. 2. М., 1993.

Леонтьев А.К. Образование приказной системы в Русском государстве: Из истории создания централизованного государственного аппарата в конце XV – первой половине XVI века. М., 1961.

Лисейцев Д.В. Приказная система Московского государства в эпоху Смуты. М.; Тула, 2009.

Лисейцев Д.В., Рогожин Н.М., Эскин Ю.М. Приказы Московского государства XVI–XVII вв.: Словарь-справочник. М; СПб.: Институт российской истории РАН; Центр гуманитарных инициатив, 2015.

Метивье Ю. Франция в XVI–XVIII вв. от Франциска I до Людовика XV. М., 2005.

Неволин К.А. Образование управления в России от Иоанна III до Петра Великого. *Журнал Министерства народного просвещения.* 1844. Ч. 41. № 1/3. Отделение V.

Нефедов С.А. История России. Факторный анализ. Т. I. С древнейших времен до Великой Смуты. М., 2010.

Очерки русской культуры XVII века. Материальная культура. Государственный строй / Под ред. А.В. Арциховского. М., 1979. Ч. 1.

Семенов О.В. Центральное ямское ведомство Московского государства. *Известия Уральского федерального университета.* Сер. 2. Гуманитарные науки. 2018. Т. 20. № 2 (175). С. 111–121.

Соловьев Б.И. Российское дворянство. Ростов н/Д, 2011.

Чебанова Н.С. Челобитный приказ в Московском государстве в XVI–XVII вв. (функции, полномочия, правовая основа деятельности). *Вестник Адыгейского государственного университета.* Сер. 1. 2014. С. 176–179.

References

Alekseev Yu.G. At the helm of the Russian state: Essay on the development of the administrative apparatus in the XIV-XV centuries. St. Petersburg., 1998. 348 p. In Russian

Verner I.I. On time and reasons for the formation of Moscow Prikaz. *Uchenyye zapiski litseya v pamyat' tsesarevicha Nikolaya.* Issue 2. Moscow. 1908. In Russian

Zimin A.A. On the addition of the Prikaz system in Russia. *Doklady i soobshcheniya instituta istorii Akademii nauk*. Issue 3. Moscow. 1954. P. 164–176. In Russian

Klyuchevsky V.O. Russian history. Complete course of lectures in three books. Book 2. Moscow. 1993. In Russian

Leontyev A.K. The formation of the Prikaz system in the Russian state: From the history of the creation of a centralized state apparatus at the end of the XV – first half of the XVI centuries. Moscow. 1961. In Russian

Liseytsev D.V. The Prikaz system of the Moscow state in the Time of Troubles. Moscow, Tula. 2009. In Russian

Liseytsev D.V., Rogozhin N.M., EskinYu.M. Prikaz departments of the Moscow state in the XVI-XVII centuries: Dictionary reference book. Moscow, Saint Petersburg. Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences; Center for Humanitarian Initiatives, 2015. In Russian

Metivier Yu. France in the XVI–XVIII centuries. From Francis I to Louis XV. Moscow. 2005. In Russian

Nevolin K.A. Formation of governance in Russia from John III to Peter the Great. *Zhurnal Ministerstva narodnogo prosveshcheniya.* 1844. Part 41. No. 1/3. Branch V. In Russian

Nefedov S.A. History of Russia. Factor analysis. Vol. 1. From the earliest times to the Great Time of Troubles. Moscow. 2010. In Russian

Essays on Russian Culture in the XVII Century. Material Culture. State System / Ed. by Artsikhovsky A.V. Moscow. 1979. Part 1. In Russian

Semenov O.V. Central Yamskaya department of the Moscow state. *Izvestiya Ural'skogo federal'nogo universiteta.* Series 2. Humanitarian sciences. 2018.Vol. 20. No. 2 (175). P. 111–121. In Russian

Soloviev B.I. Russian nobility. Rostov-on-Don. 2011. In Russian

Chebanova N.S. The supreme service dealing with petitions in the Moscow state in the XVI–XVII centuries (functions, competence, legal basis of activity). *Vestnik Adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta*. Series 1. 2014. P. 176–179. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-78-113

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Молдова

ОЛЕГ БАЛАН, доктор хабилитат (право), профессор, ректор
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: rector@aap.gov.md

АУРЕЛ СЫМБОТЯНУ, доктор политологии, доцент, проректор
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: rector@aap.gov.md

ИОН ГУЧАК, профессор, академик
Академия наук Молдовы (Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfînt 1, Chișinău 2001). E-mail: guceac@mail.ru

СИЛВИЯ ГОРЮК, доктор права, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: silvia.goriuc@rambler.ru

ИОН ДУЛСКИЙ, доктор истории, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: dulschi@mail.ru

СЕРГЕЙ ПАЛИХОВИЧ, доктор политологии, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: serpalihovici@yahoo.com

АНЖЕЛА ПОПОВИЧ, доктор истории, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

ТАТИАНА ТОФАН, доктор экономики, доцент
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: tatianatofan@yahoo.com

АУРЕЛИЯ ЦЕПОРДЕЙ, магистр публичного управления
Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100). E-mail: aurelia_tepordei@yahoo.com

Аннотация: В статье проанализированы основные направления строительства независимого государства Республика Молдова. Раскрыты особенности государственного строительства, формирования политической системы, системы государственного управления и государственной службы, развития местного самоуправления. Отмечается, что страна выбрала для себя приоритетной целью европейскую интеграцию, в связи с чем развитие и модернизация страны увязаны с положениями Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова. В то же время выстраивание и поддержание дружественных отношений с Россией является одним из важнейших приоритетов граждан Молдовы. Авторы особое внимание уделяют вопросам доверия граждан к власти, что обусловливает поступательное развитие страны. Сделан вывод о значительных результатах, достигнутых Республикой Молдова на пути государственного строительства, в то же время существует ряд недостатков, на исправление которых нацелены усилия руководства Молдовы.
Ключевые слова: Республика Молдова, конституция, президент, парламент, правительство, местное самоуправление, административная реформа, «цифровое государство», доверие граждан к власти

Статья поступила в редакцию 8 июля 2020 года.

Балан О., Сымботяну А., Гучак И., Горюк С., Дулский И., Палихович С., Попович А., Тофан Т., Цепордей А. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Молдова. *Государственная служба.* 2020. № 6. С. 78–113.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF MOLDOVA

OLEG BALAN, Doctor of Sci. (Law), Professor, Rector
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova). E-mail: rector@aap.gov.md

AUREL SIMBOTEANU, Doctor of Sci. (Political Science), Associate Professor, Vice-Rector
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova). E-mail: prorector_as@aap.gov.md

ION GUCEAC, Professor, Academician
Academy of Sciences of Moldova (1, Saint Stephen the Great Boulevard, Chisinau 2001, Moldova). E-mail: guceac@mail.ru

SILVIA GORYUK, Doctor of Sci. (Law), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: silvia.goriuc@rambler.ru

ION DULSKI, Doctor of Sci. (History), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: dulschi@mail.ru

SERGEY PALIKHOVICH, Doctor of Sci. (Political Science), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: serpalihovici@yahoo.com

ANGELA POPOVICH, Doctor of Sci. (History), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

TATIANA TOFAN, Doctor of Sci. (Economics), Associate Professor
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: tatianatofan@yahoo.com

AURELIA TSEPORDEI, Master of Public Administration
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova).
E-mail: aurelia_tepordei@yahoo.com

Abstract: The article analyzes the main directions in the formation of the independent state of the Republic of Moldova. The work characterizes features of the state organization, the formation of the political system, the system of public administration and public service, the development of local self-government. The country has chosen European integration as its priority goal, that is why the development and modernization of the country are linked to the provisions of the Association Agreement between the European Union and the Republic of Moldova. However, maintaining friendly relationship with Russia is also one of the most important priorities for the citizens of Moldova. Attention is paid to the issues of citizens' trust in the authorities, which determines the progressive development of the country. As a conclusion, the authors are reflecting on the path that the Republic of Moldova has passed over the years of a state formation, but noting there are still some problems that should be solved by the authorities of Moldova.

Keywords: the Republic of Moldova, constitution, president, parliament, government, local self-government, administrative reform, "digital state", citizens' trust in government

The article was received on July 8, 2020.

Balan O., Symboteanu A., Guceac I., Goryuk S., Dulsky I., Palikhovich S., Popovich A., Tofan T., Tsepordei A. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Moldova. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. No 6. P. 78–113.

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА

33 843 км²
139-е место в мире

2 681 734 человек
138-е место в мире (2019)

ГЕРБ МОЛДОВЫ

ФЛАГ МОЛДОВЫ

Республика Молдова расположена в юго-восточной части Европы. На севере, востоке и юге она граничит с Украиной (939 км), а на западе – с Румынией (681 км). Территория Молдовы имеет протяженность с севера на юг 339 км, с запада на восток – 155 км.

Основная часть населения, или 75,1 %, по данным переписи 2014 года, молдаване, 7,0% – румыны, 6,6% – украинцы, 4,6% – гагаузы, 4,1% – русские, 1,9% – болгары. Остальные этнические группы представляют 0,8% всего населения. Преобладающая религия – православное христианство. Славянские меньшинства и гагаузы тоже православные христиане.

Рисунок 1. Динамика численности населения Республики Молдова, 1995–2020

Figure 1. Population dynamics in the Republic of Moldova, 1995–2020

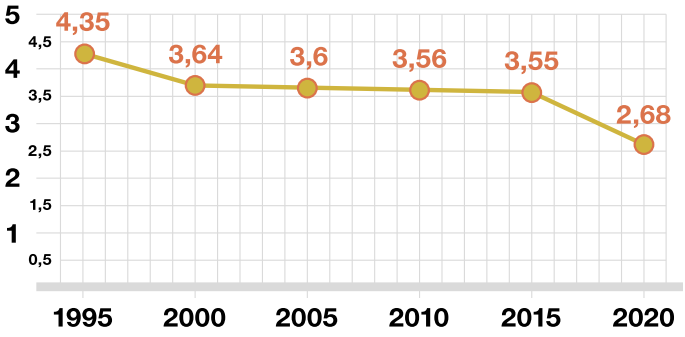


Рисунок 2. Динамика ВВП Республики Молдова, 2000–2019

Figure 2. Dynamics of GDP in the Republic of Moldova, 2000–2019

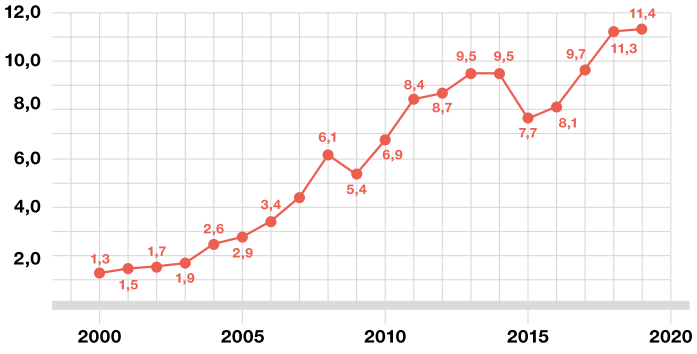
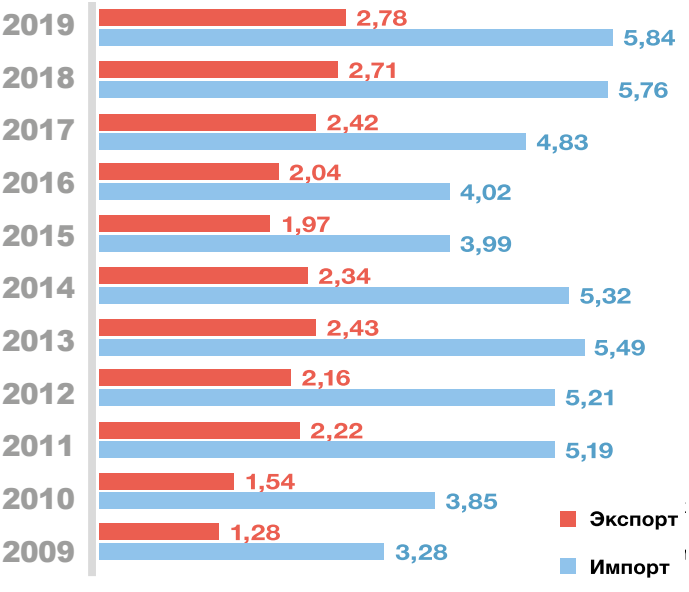


Рисунок 3. Товарооборот Республики Молдова, 2009–2019

Figure 3. Trade turnover of the Republic of Moldova, 2009–2019



Общая характеристика страны

Республика Молдова провозгласила свою независимость 27 августа 1991 года в результате распада Советского Союза. Действующая Конституция Республики Молдова была принята Парламентом 29 июля 1994 года. Республика Молдова является демократическим правовым государством. Республика Молдова провозглашает свой постоянный нейтралитет и не допускает размещения на своей территории вооруженных сил других государств.

Начиная с 1994 года европейская интеграция становится для Республики Молдова приоритетной стратегической целью внешней и внутренней политики, которая была закреплена в Концепции внешней политики от 1995 года и остается таковой во всех последующих документах, затрагивающих внешнеполитический вектор развития страны. В 2014 году было подписано Соглашение об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова. Дальнейшее развитие и модернизация страны связаны с внедрением положений данного Соглашения. Идея европейской интеграции находит значительную поддержку среди жителей Молдовы. В то же время большая часть молдавских граждан выступает за выстраивание дружественного сотрудничества с Россией. Европейский союз и Россию называют самыми влиятельными партнерами Республики Молдова.

Государственный язык – румынский на основе латинской графики. Вместе с тем в Республике Молдова признается право на сохранение русского языка и других языков, используемых на территории страны.

Главные религиозные праздники в Республике Молдова такие же, как и у других православных народов, – Пасха и Рождество. Национальный праздник День независимости отмечается 27 августа, а 31 августа – национальный праздник «День нашего языка» [Republica Moldova. Enciclopedie, 2016].

С 1990 года наблюдается постоянное снижение численности населения (**рисунок 1**). Отрицательная динамика численности населения обусловлена эмиграцией и снижением естественного прироста населения.

Основным природным ресурсом страны является почва. Почвенный покров Молдовы отличается плодородием и разнообразием и включает более 745 разновидностей почв. Чернозем занимает примерно 75 % общей земельной площади страны [Anuarul… 2019. P. 25]. Также на территории страны имеются полезные ископаемые, в основном осадочно-горных пород: известняки, гипс, глины, стекольный песок, гравий.

В 2019 году ВВП Молдовы составил 11 309,08 млн долл. США (**рисунок 2**).

Рисунок 4. Структура экспорта Республики Молдова

Figure 4. Export structure of the Republic of Moldova

Рисунок 5. Структура импорта Республики Молдова

Figure 5. Import Structure of the Republic of Moldova

Республика Молдова занимает 138-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (2 990 долл. США)[1].

Динамика роста ВВП за представленный период характеризуется как спадами, так и подъемами. Спады объема ВВП наблюдаются в периоды, связанные с глобальными и региональными экономическими кризисами (2008 и 2014 годов) [Anuarul… 2019. P. 226]. В 2019 году по сравнению с 2018 годом не наблюдается существенного роста ВВП. Прогнозы на 2020 год также неоптимистичны в связи с коронавирусной рецессией.

Внешнеторговый оборот Республики Молдова за последние десять лет увеличился почти в 2 раза: с 4,56 млрд долл. в 2009 году до 8,62 млрд долл. в 2019 году (**рисунок 3**).

В экспорте Республики Молдова основную долю занимают металлы, текстиль, продукты растительного происхождения (**рисунок 4**).

В структуре импорта доминируют машины, аппараты, оборудование, продукты минерального происхождения и продукция химической промышленности (**рисунок 5**).

Государственное устройство Республики Молдова

Республика Молдова – унитарная парламентская республика. Административно разделена на 32 района, автономное территориальное образование Гагаузия и административно-территориальные единицы левобережья Днестра (Приднестровье).

Законодательную власть осуществляет Парламент, состоящий из 101 депутата.

Главой государства является Президент.

Высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Республики Молдова.

Система судебных инстанций состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Конституционный суд является единственным органом конституционной юрисдикции в государстве.

1 https://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gni/rating-countries-gni-info

По состоянию на июль 2020 года в Республике Молдова официально зарегистрированы 47 партий, из них шесть представлены в Парламенте[2] (**рисунок 6**).

2 http://www.parliament.md/StructuraParlamentului/Frac%C5%A3iuniparlamentare/tabid/83/language/ru-RU/Default.aspx

Рисунок 6. Партийный состав Парламента Республики Молдова

Figure 6. Party composition in the Parliament of the Republic of Moldova

Рисунок 7. Показатели Индекса глобальной конкурентоспособности Республики Молдова (2011–2019)

Figure 7. The Global Competitiveness Index of the Republic of Moldova (2011–2019)

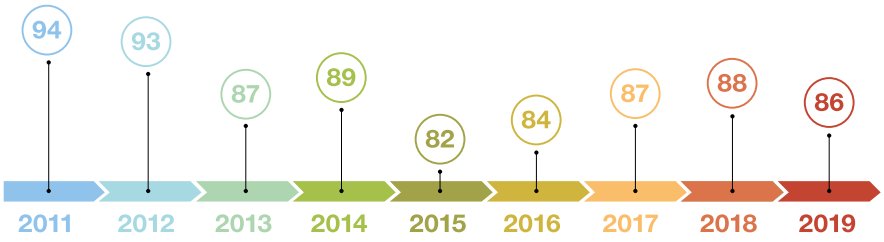
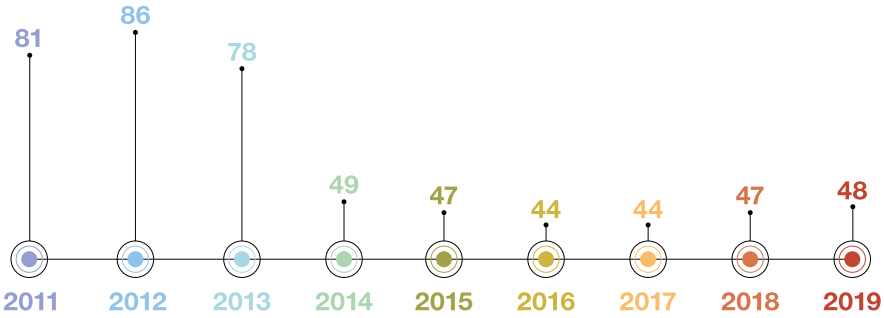


Рисунок 8. Индекс Doing Business (2011–2019)

Figure 8. Doing Business Index (2011–2019)



Позиции Республики Молдова в международных рейтингах. Республика Молдова поднялась на два места в последнем The Global Competitiveness Index и занимает 86-е место среди 140 стран мира (**рисунок 7**). Самыми слабыми показателями остаются финансовая система и размер внутреннего рынка. Молдова продвинулась в более чем 55 субиндикаторах из 103 обозначенных в Глобальном индексе[3]. Улучшились показатели, связанные с бизнес-средой. В то же время снизились показатели качества дорожной инфраструктуры, доступности поиска квалифицированных сотрудников, независимости правосудия, эффективности правовых норм. Для исправления ситуации государство уже принимает меры, разрабатывая реформы в различных областях и содействуя их реализации.

Согласно рейтингу Doing Business — 2020, Республика Молдова занимает 48-е место из 190 стран мира (**рисунок 8**). В отчете, показывающем, где легче всего вести бизнес в мире, наша страна находится между Арменией и Беларусью. Согласно докладу, индекс благоприятности ведения бизнеса в Молдове составляет 74,4 (100 считается наивысшим индексом), и по сравнению с прошлым годом он увеличился на 1,3 %. Из десяти показателей положение Молдовы улучшилось по пяти, ухудшилось по четырем и осталось неизменным по одному показателю[4].

Согласно Human Development Report за 2019 год, Республика Молдова потеряла 10,4 % в Индексе человеческого развития из-за неравенства и занимает 107-е место из 189 государств по Индексу человеческого развития (ИЧР), который измеряет прогресс в области здравоохранения, образования и доходов на национальном уровне. Значение ИЧР для Молдовы составило 0,711, что ставит страну в категорию высокого человеческого развития (**рисунок 9**). Большинство проблем в Молдове связаны с неравенством доходов (14 %), неравенством в ожидаемой продолжительности жизни при рождении (9,6 %) и неравенством в образовании (7,3 %) (имеется в виду уровень грамотности населения страны (среднее количество лет, потраченных на обучение) и обеспечение равного доступа к бес-

3 Moldova Competitiveness Rank 2011–2019 // https://tradingeconomics.com/moldova/competitiveness-rank.

4 Ease of Doing Business in Moldova 2008–2019 // https://tradingeconomics.com/moldova/ease-of-doing-business

Рисунок 9. Индекс человеческого развития (1995–2018)

Figure 9. Human Development Index (1995–2018)

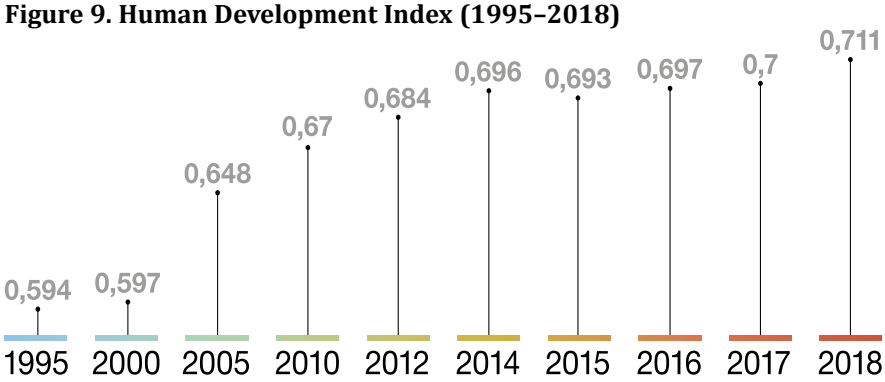
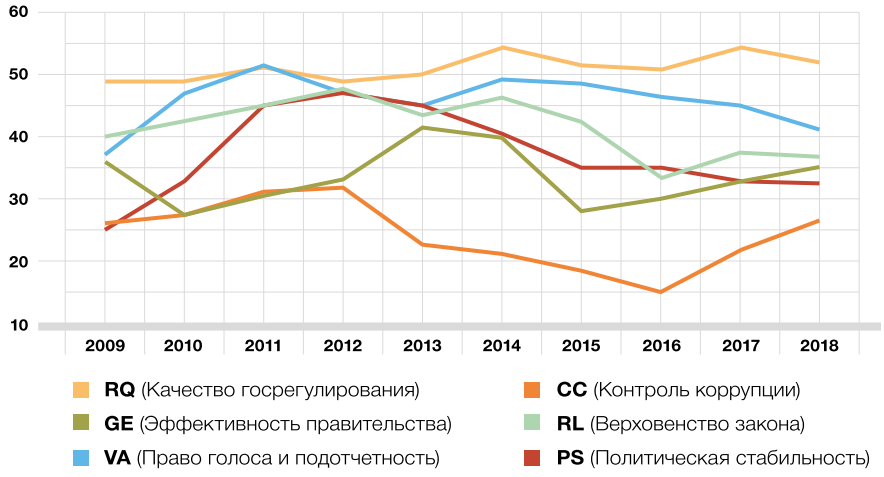


Рисунок 10. Динамика показателей WGI (2009–2018)

Figure 10. WGI dynamics (2009–2018)



платному начальному и среднему образованию, к профессиональному обучению и устранению гендерного неравенства и неравенства в уровне благосостояния, чтобы гарантировать всеобщий доступ к качественному высшему образованию)[5].

Свобода слова и подотчетность Правительства в Республике Молдова были самыми высокими в 2011 году, в последующие годы снизившись на несколько пунктов. Политическая стабильность и отсутствие насилия / терроризма продемонстрировали самый высокий уровень в 2012 году, затем постоянно снижаясь. Качество регулирования, которое отражает восприятие способности правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правила, которые содействуют развитию частного сектора, регистрирует стабильность на протяжении последнего десятилетия, но не превышает среднего уровня[6]. Эффективность работы правительства, верховенство закона и борьба с коррупцией — аспекты, по которым Республика Молдова сталкивается с долгосрочными и системными проблемами (**рисунок 10**).

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Республика Молдова сталкивается с рядом проблем и долгосрочных тенденций как на национальном, так и на региональном и глобальном уровнях, что будет иметь значительные последствия в ближайшие десятилетия. Неопределенность и непредсказуемость растут, и, следовательно, необходимо применять новые парадигмы развития с учетом внутреннего потенциала и ограниченности ресурсов окружающей среды. Скорость технического прогресса полностью меняет общественные отношения, создавая новые возможности развития, но в то же время информационные технологии развиваются быстрее, чем способность общества адаптироваться к ним, создавая ряд проблем на долгосрочный период.

Положения Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова заложены в основу программы реформ правительства, которые требуют реализации. Уязвимая политическая система, поляризованное общество, неблагоприятная внешняя среда, дисбаланс профессиональных навыков на рынке труда и климатические шоки являются серьезными вызовами для Республики Молдова. Нынешняя ситуация в Молдове характеризуется неэффективными государственными институтами, которые, в свою очередь, являются основными барьерами для бизнеса и, следовательно, влияют на частный сектор, подрывая налоговую базу, занятость и благосостояние населения. Чтобы стабилизировать ситуацию, был спроектирован комплекс сложных и хорошо скоординированных реформ, которые закреплены в Национальной стратегии развития «Молдова-2030».

Публичные политики учитывают три элемента, которые определяют состояние страны:

а) правительство должно стать более эффективным за счет повышения прозрачности государственных учреждений, реформирования судебной системы и повышения привлекательности государственного сектора для профессионалов;

б) частному сектору необходимо оказывать поддержку в проведении сбалансированной финансовой и экономической политики в интересах бизнеса;

5 Moldova – Human Development Index –HDI // https://countryeconomy.com/hdi/moldova

6 Worldwide governance indicators // https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

в) необходимо поддержать население путем реформирования систем образования и здравоохранения – ключевых секторов системного и стратегического значения, которые определяют долгосрочное развитие страны.

Одним из условий развития страны является укрепление демократии, что означает повышение доверия граждан к демократическим институтам, их эффективное функционирование на благо общества, большая ответственность и прозрачность, поощрение участия гражданского общества в процессе принятия решений, а также четкое, стабильное и предсказуемое законодательство. Только совместными усилиями граждан и государственных учреждений становится возможным укреплять верховенство закона.

Эффективность органов государственной власти, а также правильное функционирование всего институционального механизма государства в корне зависят от профессионализма и целостности политического класса, поддержки европейского пути Республики Молдова, последовательного приближения институциональной системы к европейским стандартам. Это предоставит Республике Молдова возможность в перспективе создать более благоприятные условия для устойчивого развития.

Система органов государственной власти. Принципы и особенности организации местного публичного управления

Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка. В годы, минувшие после провозглашения независимости и суверенитета, в Республике Молдова появился целый ряд научных работ, авторы которых пытаются раскрыть суть процесса развития конституционализма и конституционного строя в Республике Молдова [см. Aramă, 1995; Arseni, 1997; Chircă, 2000; Иванов, 1996; Иванов, 1997; Мартынчик, 1999; Вехи молдавской государственности, 2000; Guceac, 2000; Guceac, Costachi, 2003; Guceac, 2016]. Эти исследования, разумеется, нужно продолжать. Особенно это важно в начале нового тысячелетия, обстоятельства которого обязывают нас задуматься над достижениями конституционализма и конституционного строя Республики Молдова. Тем более что принятие идеи созидания правового государства в Республике Молдова лишний раз доказывает, что наше общество шагнуло в сторону новых идеалов свободы и демократии, а их достижение невозможно без современной нормативной системы, ядром которой является Конституция.

Так, 23 июня 1990 года Верховный Совет ССР Молдова двенадцатого созыва на своей первой сессии, сознавая свою историческую ответственность за судьбу Молдовы, имеющей свою историю, культуру, традиции, которые исчисляются тысячелетиями, уважая право на суверенность всех народов, в целях установления права, защиты законности и социальной стабильности, выражая волю народа, принял Декларацию о суверенитете, являющуюся основой для разработки новой Конституции ССР Молдова и совершенствования республиканского законодательства[7].

27 августа 1991 года Парламент Республики Молдова, приняв Декларацию о независимости, провозгласил, что Республика Молдова является суверенным, независимым и демократическим государством, могущим свободно, без вмешательства извне решать свое настоящее и будущее в соответствии с идеалами и святыми устремлениями народа в историческом и этническом пространстве его национального становления[8]. Декларация устанавливала применение на территории республики только Конституции, законов и других нормативных актов, принятых законно образованными органами Республики Молдова. Также гарантировала осуществление социальных, экономических, культурных прав и политических свобод всем гражданам Республики Молдова, включая лиц, принадлежащих к национальным, этническим, языковым и религиозным группам, в соответствии с положениями Хельсинкского заключительного акта и принятых впоследствии документов, Парижской хартии для новой Европы.

Впоследствии значимость данной Декларации для укрепления современного конституционализма в Республике Молдова была подчеркнута Конституционным судом в Постановлении от 5 декабря 2013 года о толковании статьи 13 ч. (1) Конституции в соотношении с Преамбулой Конституции и Декларацией о независимости Республики Молдова. Суд постановил, что Декларация о независимости устанавливает основы, принципы и фундаментальные ценности государственного устройства Республики Молдова[9].

Естественно, что после принятия Декларации о суверенитете и Декларации о независимости были предприняты попытки «приспособить» под новую реальность действующую на тот момент Конституцию 1978 года, но, к сожалению, эти меры были недостаточными для решения новых социальных задач [Arseni, 1997. P. 134–135]. Тогда и возникла необходимость разработки и принятия новой конституции. В процессе разработки новой Конституции были учтены принципы современной доктрины конституционализма, мнения ученых, других специалистов, а также граждан [Guceac, 2016. P. 303–304].

---

7 Декларация о суверенитете Советской Социалистической Республики Молдова. Постановление от 23 июня 1990 года № 148. Вестник Верховного Совета и Правительства. 1990. № 8.

8 Закон Республики Молдова о Декларации о независимости Республики Молдова от 27 августа 1991 года № 691-XII. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.* 2010. № 11–12, art № 103;118.

9 Постановление от 5 декабря 2013 года № 36 о толковании статьи 13 ч. (1) Конституции в соотношении с Преамбулой Конституции и Декларацией о независимости Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. 27.12.2013. № 304–310.

После серии прений по проекту 29 июля 1994 года Парламент принял Конституцию Республики Молдова. В тот же день Конституция была промульгирована Указом Президента Республики Молдова и вступила в силу 27 августа 1994 года. Принятие Конституции оправдало ожидания общества, став «фактором политической консолидации общества, ориентацией на социальный мир и развитие в рамках существующего государственного устройства» [Вехи молдавской государственности, 2000. С. 327].

С момента принятия Конституции Республики Молдова прошло почти три десятилетия, за это довольно продолжительное время ситуация в стране менялась, что привело к ряду изменений в Основном законе, обусловленных различными общественно-политическими обстоятельствами [Guceac, 2016. P. 306–341].

В соответствии с Конституцией Республика Молдова является суверенным, независимым, единым и неделимым государством. Провозглашая Республику Молдова демократическим правовым государством, Конституция признает, что достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются государством (ст. 1). Конституция провозглашает, что национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией. Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени (ст. 2).

Основу государства составляет единство народа. Республика Молдова является общей и неделимой родиной всех ее граждан. Государство признает и гарантирует право всех граждан на сохранение, развитие и выражение этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности (ст. 10). Конституция предусматривает, что законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив (ст. 6). В то же время народу предоставлено право высказаться на референдуме по важнейшим вопросам жизни общества и государства (ст. 75), что обеспечивает достижение баланса между органами государственной власти и обществом. Конституция закрепляет, что демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии (ст. 5).

Высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства является Парламент (ст. 60). Парламент состоит из 101 депутата, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Главой государства является Президент Республики Молдова. Он представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны (ст. 77). Он избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Проведение внутренней и внешней политики государства и осуществление общего руководства публичным управлением обеспечивается Правительством (ст. 96).

В соответствии с принципом разделения властей судебная власть независима от других ветвей власти. Правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями (Высшая судебная палата, апелляционные палаты и суды). Для отдельных категорий судебных дел могут действовать согласно закону специализированные суды. В то же время в республике запрещено создание чрезвычайных судов (ст. 115). Самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства посредством уголовного производства и иных предусмотренных законом производств признана Прокуратура (ст. 124).

Провозглашая принцип верховенства Конституции, Основной закон Республики Молдова устанавливает, что единственным органом конституционной юрисдикции является Конституционный суд, независимый от любой другой публичной власти и подчиняющийся только Конституции. Конституционный суд гарантирует верховенство Конституции, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством (ст. 134). На Конституционный суд возложены особо важные полномочия, обеспечивающие законность.

Характерной чертой Конституции можно признать и провозглашение основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в свете самых современных тенденций в этой области. Помимо многочисленных гарантий осуществления прав и свобод Конституция предусматривает должность Народного адвоката, признанного обеспечивать продвижение и защиту основных прав и свобод человека (ст. 59).

Конституция закрепляет и основные принципы местного публичного управления. Таким образом, публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения (ст. 109). Населенным пунктам левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом (ст. 110).

В отдельном разделе Конституции закреплены основополагающие принципы национальной экономики. Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции (ст. 126).

Конституция Республики Молдова соответствует требованиям основополагающего демократического закона. В этом смысле Республика Молдова обязуется соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и договоры, одной из сторон которых она является, строить свои отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права. В случае несоответствия между международными договорами, участником которых является Республика Молдова, и национальным правом приоритет отдается международным положениям [Arseni, 1997. P. 184–185].

В заключение отметим, что каким бы демократическим ни был Основной закон государства, реализация его положений в значительной степени зависит от ряда факторов (политических, социальных, экономических и т.д.). Когда Конституция не соответствует фактическим ситуациям, к которым она применяется, когда она не реагирует на общественную необходимость, она рискует утратить свою значимость.

Парламент: общая характеристика и основные полномочия. Члены любого социального сообщества стремились и стремятся к политическому статусу, который обеспечил бы им надлежащие условия для самоуправления или, по крайней мере, для участия через своих представителей в процессе управления. Парламент как общенациональное представительное учреждение имеет многовековую историю и вне зависимости от исторического периода формировался посредством выборов. На современном этапе большинство конституций, провозглашающих национальный суверенитет, рассматривают парламентские выборы как правовой инструмент, посредством которого граждане данного государства осуществляют свой суверенитет. Еще Монтескье отмечал в своей знаменитой работе «О духе законов», оправдывая теорию представительного мандата, что только благодаря честным, демократическим, свободным выборам люди могут выбирать лучших из лучших.

На пике процесса национального возрождения, весной 1990 года, в ССР Молдова прошли первые парламентские выборы на основе мажоритарной избирательной системы. Кандидаты в депутаты Верховного Совета ССР Молдова XII созыва выдвигались трудовыми коллективами и общественными организациями. Их количество варьировалось от двух до 20 человек в одном избирательном округе. Несмотря на отсутствие истинного политического плюрализма, выборы были первым реальным политическим соперничеством. В Верховный Совет ССР Молдова XII созыва был избран 371 депутат. Именно данный состав законодательного органа принял основополагающие нормативные акты государственности Республики Молдова: 27 апреля 1990 года Законом № 5-XII был принят новый государственный флаг – триколор; 23 июня 1990 года была принята Декларация о суверенитете ССР Молдова; 27 июля 1990 года был принят Указ о государственной власти, который провозгласил принцип разделения властей, Верховный Совет (парламент) был объявлен высшим органом законодательной власти и единственным выразителем воли всего народа.

23 мая 1991 года Верховный Совет принял решение изменить название государства ССР Молдова на Республика Молдова и, соответственно, Верховный Совет – на Парламент Республики Молдова, а 27 августа 1991 была принята Декларация о независимости. Как следствие признания независимости, 2 марта 1992 года Республика Молдова стала членом Организации Объединенных Наций.

Важнейшим событием в деятельности Парламента XIII созыва стало принятие 29 июля 1994 года Конституции Республики Молдова. В течение одного года после вступления в силу Конституции были приняты законы о Конституционном суде, Высшем совете магистратуры, Верховном суде, Прокуратуре, Счетной палате, административно-территориальном устройстве республики.

Глава IV Конституции регламентирует конституционно-правовой статус Парламента Республики Молдова. Согласно статье 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства и состоит из 101 депутата.

Парламент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Выборы депутатов Парламента проводятся не позднее чем в трехмесячный срок после истечения срока полномочий или роспуска Парламента предыдущего состава. Порядок организации и проведения выборов устанавливается органическим законом, то есть Кодексом о выборах. За годы независимости были применены разные избирательные системы: мажоритарная (1990), пропорционального представительства (1994–2014) и смешанная система (2018). Законом от 15 августа 2019 года № 113-X смешанная избирательная система была отменена. Таким образом, следующие парламентские выборы будут организованы вновь на основе избирательной системы пропорционального представительства.

Согласно Конституции решение о признании мандатов вновь избранных депутатов (а в случае допущения нарушений законодательства о выборах — о их непризнании) принимает Конституционный суд по предложению Центральной избирательной комиссии. Срок полномочий Парламента — четы-

ре года. Парламент исполняет свои полномочия до законного созыва нового состава Парламента, который созывается Президентом Республики Молдова не позднее чем в 30-дневный срок после выборов. Срок полномочий может быть продлен органическим законом в случае войны или катастрофы.

Структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом Парламента[10]. По своей структуре Парламент Республики Молдова со дня провозглашения независимости является однопалатным. Для образования рабочих органов и организации деятельности Парламента депутаты создают парламентские фракции в количестве не менее пяти депутатов. Учитывая, что фракции могут создаваться только в течение десяти дней после учредительного заседания Парламента, для продвижения общих взглядов и целей независимые и/или неприсоединившиеся депутаты, не состоящие в парламентской фракции, могут в любой момент создавать парламентские группы в количестве не менее пяти человек. Парламентские группы имеют те же права и обязанности, что и парламентские фракции. Для беспрепятственного осуществления своего мандата депутаты пользуются конституционными гарантиями, обеспечивающими независимость и неприкосновенность. Согласно статье 71 Конституции депутат не может быть подвергнут преследованию или привлечен к юридической ответственности за голосование или за взгляды, выраженные при исполнении мандата.

В соответствии со статьей 7 Регламента к органам управления Парламента относятся Председатель и вице-председатели Парламента, а также представители фракций, вместе составляющие постоянное Бюро Парламента. Рабочими органами являются постоянные комиссии, создаваемые для осуществления деятельности Парламента, которые избираются на срок легислатуры. Количество комиссий, название, численный и персональный состав каждой комиссии определяются Парламентом по предложению Постоянного бюро. Парламент может создавать также специальные комиссии для рассмотрения проектов законодательных актов, разработки проектов сложных законодательных актов или для других целей, которые указываются в постановлении о создании соответствующей комиссии. По требованию парламентской фракции или группы депутатов, составляющей не менее пяти процентов избранных депутатов, Парламент может принять постановление о создании следственной комиссии.

Парламент работает в сессионном порядке и созывается на две очередные сессии в течение года. Весенняя сессия начинается в феврале и завершается в конце июля. Осенняя сессия начинается в сентябре и завершается в конце декабря. В период между очередными сессиями Парламент может быть созван на внеочередную или специальную сессию по требованию Президента Республики Молдова, Председателя Парламента или одной трети депутатов.

Парламент организует свою работу в форме пленарных заседаний, как правило, открытых, и заседаний постоянных комиссий. Заседания Парламента признаются правомочными при участии большинства избранных депутатов. В зависимости от характера обсуждаемого вопроса устанавливаются требования к большинству голосов, необходимому для принятия решения: абсолютное или квалифицированное.

Естественно, что функции и полномочия Парламента зависят в первую очередь от формы правления, а также от исторических условий, степени демократизации страны, соотношения политических сил и ряда других факторов. Вне зависимости от данных факторов Парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Рассматривая полномочия Парламента Республики Молдова, регулируемые в статьей 66 Конституции, можем выделить основные компетенции: законодательная, финансово-бюджетная, в области внешней политики государства, в области обороны, назначения референдумов, формирования государственных органов и назначения должностных лиц, а также осуществления парламентского контроля.

Следует отметить, что представительные учреждения могут существовать только в условиях демократического режима, а успешная реализация основных компетенций зависит от действенности сотрудничества и взаимодействия властей во имя интересов государства и народа.

Глава государства: общая характеристика и основные полномочия

Институт главы государства столь же древний, как и само государство. На протяжении истории данный институт приобретал разные юридические формы, будь то коллегиальный или единоличный орган. Вне зависимости от формы и широты полномочий глава государства всегда являлся высшим представителем внутри и вне страны, будучи одновременно и символом единства государства. Исходя из демократических преобразований, вытекающих из содержания Декларации о суверенитете ССР Молдова от 23 июня 1990 года и Указа Верховного Совета ССР Молдова о государственной власти от 27 июля 1990 года, естественно, встал вопрос об институте главы государства. Как и другие страны постсоветского пространства, выбравшие республиканскую форму правления, Законом от 3 сентября 1990 года № 250-XII Верховный Совет ССР Молдова учредил должность Президента ССР Молдова и внес изменения и дополнения

10 Закон о принятии Регламента Парламента. http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ru-RU/Default.aspx

в Конституцию ССР Молдова. Согласно данному закону должность Президента ССР Молдова учреждается в целях «укрепления конституционного строя и суверенитета ССР Молдова, прав, свобод и безопасности граждан, улучшения взаимодействия центральных органов государственной власти и государственного управления»[11].

Вышеуказанный Закон предусматривал условия для кандидата в президенты и порядок избрания. Президент должен был быть избран гражданами ССР Молдова на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на пять лет с правом занимать должность не более двух сроков подряд.

В то же время данный закон предусматривал, что первый Президент Республики избирается сроком на пять лет Верховным Советом ССР Молдова простым большинством голосов, кандидатуры выдвигаются депутатами и принимаются, если их поддерживает не менее одной трети от числа депутатов. Постановлением Верховного Совета ССР Молдова от 3 сентября 1990 года № 251-XII Президентом ССР Молдова был избран господин Мирча Снегур.

Статья 113 Закона предусматривала функционирование Президентского совета при Президенте Республики, члены которого назначались Президентом, за исключением Премьер-министра, который являлся членом совета по должности. Президент имел право создавать и другие консультативные органы по вопросам, относящимся к его компетенции, а также определять их состав и задачи. Президент Республики имел довольно широкие прерогативы в отношениях с правительством, Верховным Советом и судебной властью. Предоставляя Президенту Республики многочисленные прерогативы, Закон также предусматривал механизм сотрудничества между ветвями власти. Президент, представляющий исполнительную власть, согласно статье 113 «обеспечивает взаимодействие центральных органов государственной власти и государственного управления ССР Молдова», выступая в роли посредника между органами государственной власти.

Хотя на первый взгляд указанный закон устанавливал президентский конституционный режим, президент Республики в соответствии с этим законом не являлся главой исполнительной власти, что характерно для президентских конституционных режимов. В отношениях с Правительством Президент Республики представлял Верховному Совету кандидатуры на должность Премьер-министра и вносил предложения о его отставке, ставил вопрос об отставке Правительства перед Верховным Советом. Также по согласованию с Премьер-министром освобождал или назначал членов правительства, которые должны быть представлены Верховному Совету для подтверждения, имел право приостанавливать действие решений и распоряжений Правительства.

Закон об учреждении должности Президента ССР Молдова от 3 сентября 1990 года не предусматривал подчинения Правительства Президенту Республики, оставляя в силе положения Закона о Правительстве Республики от 31 мая 1990 года, согласно которому Правительство было объявлено высшим органом исполнительной власти, подчиненным Верховному Совету ССР Молдова. Стоит отметить, что на момент учреждения института главы государства Республика Молдова объявила себя суверенным государством, а не независимым государством, номинально оставаясь в составе СССР.

После 3 сентября 1990 года конституционный режим в ССР Молдова сочетает в себе как черты президентского режима (статус и прерогативы позволили Президенту быть достаточно независимым в своих действиях), так и парламентского режима, учитывая, что Президент был избран Верховным Советом (Парламентом). По нашему мнению, сочетание двух конституционных режимов может быть оправдано несколькими конкретными историческими условиями, а именно отсутствием института единоличного главы государства в советский период и отсутствием традиций в области разделения и взаимодействия властей.

После провозглашения независимости 27 августа 1991 года Законом от 18 сентября 1991 года о выборах Президента Республики Молдова в положения о продолжительности, статусе и сроке полномочий Президента, избранного Верховным Советом, были внесены поправки[12], а решением Верховного Совета выборы Президента были назначены на 8 декабря 1991 года[13].

Выборы 1991 года были первыми выборами Президента Республики, который избирался всеобщим, равным, прямым и свободным голосованием. После президентских выборов 8 декабря 1991 года был установлен президентский конституционный режим, но не в классическом варианте, поскольку он сочетает в себе несколько особенностей президентского режима: подчинение Правительства Президенту Республики; председательство на заседаниях Правительства Президентом Республики; право Президента Республики ставить вопрос об отставке Премьер-министра и всего Правительства. Одновременно сохраняются некоторые особенности парламентского режима: формирование Пра-

11 Закон от 3 сентября 1990 года № 250 XII «Об учреждении должности Президента ССР Молдова и внесении некоторых изменений и дополнений в Конституции ССР Молдова». *Вестник Верховного Совета и Правительства*. 1990. № 9.

12 Legea Republicii Moldova cu privire la alegerile Preşedintelui Republicii Moldova din 18 septembrie 1991. *Veştile Sovietului Suprem şi ale Guvernului Republicii Sovietice Socialiste Moldova.* 1991. № 7–8.

13 Hotărîrea privind fixarea alegerilor prezidenţiale din 19 septembrie 1991. *Monitorul Oficial.* 1991. № 11–12.

вительства с участием законодательного органа; прямое руководство Правительством со стороны Премьер-министра.

Принятие Конституции 29 июля 1994 года разрешило политические разногласия между Президентом Республики и Правительством, отрегулировав механизмы взаимодействия главы государства с Парламентом и Правительством. Глава государства вместе с Правительством представляет исполнительную власть. В соответствии с формой правления Республика Молдова остается полупрезидентской республикой, хотя это прямо не предусмотрено в Конституции. В то же время механизм взаимодействия властей предоставлял Парламенту право временно отстранить Президента Республики двумя третями голосов избранных депутатов в случае совершения действий, нарушающих положения Конституции. Решение об отставке Президента Республики должно было быть принято посредством референдума в течение 30 дней после одобрения предложения о приостановлении полномочий. Такая процедура отставки характерна для полупрезидентских режимов, что прежде всего связано с избранием Президента всеобщим голосованием.

Конституционная реформа 2000 года[14] изменила процедуру избрания Президента, согласно которой Президент избирался Парламентом тайным голосованием тремя пятыми голосов избранных депутатов. Хотя была изменена процедура избрания Президента, полномочия главы государства остались прежними, что привело к очередному несоответствию механизмов взаимодействия властей классическим конституционным режимам. Согласно процедуре избрания Президента, Республика Молдова стала парламентской республикой, однако полномочия соответствовали полупрезидентским конституционным режимам.

При наличии однопартийного парламентского большинства, поддерживающего главу государства, Президент становился сильным звеном власти. Отсутствие же такой поддержки привело к конституционным и политическим кризисам. К примеру, из-за невозможности избрания главы государства (отсутствие трех пятых голосов) с сентября 2009 по март 2012 года временно обязанности Президента Республики Молдова в соотвествии с Конституцией исполняли председатели Парламента. Чтобы избежать подобных ситуаций, после обращения в Конституционный суд восемнадцати депутатов парламента решением Конституционного суда от 4 марта 2016 года[15] были объявлены неконституционными положения Закона от 5 июля 2000 года 1115-XIV «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова», относящиеся к процедурам избрания и отставки Президента.

В соответствии с положениями Конституции Президент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 40-летнего возраста, проживавший или проживающий на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком. Результаты выборов Президента признаются действительными Конституционным судом. Президент Республики Молдова избирается на четырехлетний срок и вступает в должность со дня принесения присяги, исполняя свои полномочия до принесения присяги вновь избранным Президентом. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Республики Молдова более двух сроков подряд.

Согласно Конституции Президент Республики представляет государство во внутренних и внешних отношениях, являясь гарантом национальной независимости, единства и территориальной целостности страны. Отсюда вытекают две основные президентские функции: представительная функция и функция гаранта. Для выполнения данных функций Президенту предоставляется ряд полномочий:

- в области внешней политики: ведет переговоры, участвует в ведении переговоров, заключает международные договоры от имени Республики Молдова и представляет их Парламенту для ратификации в порядке и сроки, установленные законом;
- в области обороны: является верховным главнокомандующим вооруженными силами; может с предварительного согласия Парламента объявить частичную или общую мобилизацию; в случае иностранной вооруженной агрессии принимает меры для отражения агрессии; объявляет состояние войны и незамедлительно доводит до сведения Парламента;
- как гарант Конституции: в течение максимум двух недель имеет право направить в Парламент для пересмотра принятый закон, если у него есть возражения по содержанию; приостанавливает действие актов Правительства, противоречащих законодательству, до принятия окончательного решения Конституционным судом; после консультаций с парламентскими фракциями вправе распустить Парламент в случае невозможности формирования Правительства или блокирования порядка принятия законов на три месяца; может попросить граждан выразить свою волю по вопросам, представляющим национальный интерес, посредством референдума.

Исходя из вышеперечисленных президентских функций и полномочий, можем констатировать, что Президент в качестве главы государства, будучи при-

14 Закон от 5 июля 2000 года 1115-XIV «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова». *Monitor Oficial.* 29.07.2000. № 88.

15 Hotărârea № 7 din 04.03.2016 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii № 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova. http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ro

зван обеспечить баланс сил в пределах, предусмотренных Конституцией, имеет достаточно рычагов влияния на законодательную и исполнительную власть, чтобы обеспечить эффективное взаимодействие трех ветвей власти.

Правительство, система и структура центральных и региональных органов исполнительной власти

В основе развития нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность Правительства до 2017 года, был Закон от 31 мая 1990 года № 64 о Правительстве[16], который определял основные принципы, полномочия и направления деятельности Правительства. Следует подчеркнуть, что данный закон был изменен десятки раз при инвеституре нового правительства и при других обстоятельствах, связанных со структурными и функциональными преобразованиями.

Эволюция общественных отношений, новые вызовы в сфере управленческой деятельности привели к принятию 7 июля 2017 года нового Закона о Правительстве[17], который ознаменовал начало нового этапа в развитии исполнительной власти в Республике Молдова. Настоящий закон развивает конституционные нормы, устанавливает порядок организации и функционирования Правительства, области деятельности, его компетенцию, структуру и правоотношения с другими органами публичной власти. Закон определяет четкое разграничение политических функций от функций администрации, выполняемых министрами, с передачей этих функций в исключительную компетенцию государственных секретарей в министерствах, исключая функции заместителей министров в качестве политических чиновников.

Закон усиливает позицию и контрольные функции Премьер-министра и дает ему право вносить изменения в список министерств посредством упрощенной процедуры. Новый Закон о правительстве был разработан с учетом необходимости углубления реформы государственного управления в контексте задач, поставленных в ряде документов государственной политики, положений Соглашения об ассоциации с Европейским союзом, а также принципов эффективного управления.

Правительство является коллегиальным органом публичной власти, представляющим и осуществляющим исполнительную власть, обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением. Правительство состоит из Премьер-министра; первого заместителя Премьер-министра; заместителей Премьер-министра; министров; других членов, установленных органическим законом[18].

Правительство организуется и функционирует в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, Законом о Правительстве, Положением о программной деятельности, одобренной Парламентом путем выражения вотума доверия при инвеституре Правительства. Правительство несет ответственность за свою деятельность перед Парламентом. Члены Правительства несут ответственность за области деятельности, которые им поручены, и за деятельность Правительства в целом.

Инвеститура Правительства. После консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова назначает кандидата на должность Премьер-министра. Кандидат на должность Премьер-министра в течение 15 календарных дней после назначения обращается за вотумом доверия Парламента программе деятельности и всему списку Правительства. Программа деятельности и список Правительства обсуждаются на заседании Парламента. Парламент выражает доверие Правительству большинством голосов избранных депутатов. На основе вотума доверия, выраженного Парламентом, Президент Республики Молдова указом назначает Правительство. Правительство приносит в индивидуальном порядке перед Президентом Республики Молдова присягу, текст которой предусмотрен частью (2) статьи 79 Конституции Республики Молдова[19].

Под непосредственным руководством Правительства действуют ***центральные отраслевые органы публичного управления***. С точки зрения институциональной сути и функционального содержания государственного управления развитие центрального публичного управления происходило в несколько этапов.

1. Период 1991–2005 годов. Центральная государственная администрация все еще находилась под сильным влиянием советского административного прошлого. Система центрального публичного управления была сформирована в соответствии с задачами и социально-экономическими проблемами того времени и состояла из министерств, департаментов и других специализированных центральных органов.

2. Период 2005–2016 годов. 30 декабря 2005 года была принята Стратегия реформы центрального публичного управления[20], в которой были изложены меры по модернизации центрального публичного управления посредством институциональной реорганизации, оптимизации процесса принятия решений, улучшения управления людскими ресурсами и государственными финансами.

3. Период 2016–2020 годов. Постановлением Правительства от 25 июля 2016 года № 911 была утверждена Стратегия реформы публичного управления на

16 Закон от 31 мая 1990 года № 64 «О Правительстве». *Veștile RSSM*. 31.08.1990. № 8.

17 Закон от 7 июля 2017 года № 136 «О Правительстве». *Monitorul Oficial.* 19.07.2017. № 252.

18 Конституция Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. от 29.03.2016 № 78.

19 Закон от 7 июля 2017 года № 136 «О Правительстве». *Monitorul Oficial*. 19.07.2017. № 252.

20 Стратегия реформы центрального публичного управления. *Monitorul Oficial*. 06.01.2006. № 1–4.

2016–2020 годы, предусматривающая продолжение комплексных преобразований в области разработки и согласования публичных политик, предоставления публичных услуг населению, совершенствования финансовых взаимоотношений в публичном секторе и др.

Важную роль сыграло принятие Закона от 4 мая 2012 года № 98 о центральном отраслевом публичном управлении[21], который устанавливает институциональную систему центрального отраслевого публичного управления, регулирует общий режим его функционирования, фундаментальные принципы его организации и функционирования, а также правовые отношения, вытекающие из деятельности министерств, Государственной канцелярии и других центральных административных органов. Данный закон определил и положил начало процессу разграничения функций разработки государственных отраслевых политик, принадлежащих министерствам, и контроля за их исполнением, принадлежащего другим центральным органам управления.

Министерства являются центральными отраслевыми органами государства, обеспечивающими реализацию правительственной политики во вверенных им областях деятельности. Министерства организуются и функционируют только в ведении Правительства. Создание министерств осуществляется в соответствии с приоритетными направлениями и первоочередными задачами деятельности Правительства, установленными в программе его деятельности.

Административные органы, подведомственные министерствам. Для обеспечения реализации политики государства в определенных подобластях или сферах, вверенных министерству, областей деятельности в его ведении могут создаваться административные органы в организационно-правовых формах агентств, государственных служб и государственных инспекций. Административные органы, подведомственные министерствам, являются юридическими лицами публичного права.

Агентство представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для осуществления функций управления определенными подобластями или сферами, относящимися к областям деятельности министерства.

Государственная служба представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для оказания административных публичных услуг (по государственной регистрации, выдаче необходимых документов для открытия и/или ведения дела и др.).

Государственная инспекция представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для осуществления функций государственного надзора и контроля в определенных подобластях или сферах, относящихся к области деятельности министерства.

Деконцентрированные службы министерств и других центральных отраслевых органов создаются для обеспечения выполнения своих функций и предоставления населению публичных услуг, соответствующих их полномочиям. Создание, реорганизация или роспуск деконцентрированных общественных служб, определение их структуры и предельной численности персонала относятся к компетенции Правительства и осуществляются по предложению министра или генерального директора, если специальными законодательными актами не предусмотрено иное. Деконцентрированные общественные службы размещаются на территории административно-территориальных единиц и могут группироваться по зонам[22].

Публичные учреждения, в которых министерство или другой центральный административный орган выступает в качестве учредителя. Для реализации некоторых управленческих, социальных, культурных, образовательных и других функций общественного значения, за которые ответственно министерство или другой центральный административный орган, кроме функций по нормативно-правовому регулированию, государственному надзору и контролю, а также других функций, предполагающих реализацию прерогатив публичной власти, в сфере компетенции указанных органов могут создаваться публичные учреждения. Правительство утверждает методику расчета тарифов, номенклатуру услуг и размер тарифов на услуги, оказываемые административными органами физическим и юридическим лицам, за исключением случаев, когда это в соответствии с законом относится к компетенции Парламента.

В своей деятельности каждое министерство или другой центральный административный орган руководствуется Конституцией Республики Молдова, Законом о Правительстве, указами Президента Республики Молдова, ордонансами, постановлениями и распоряжениями Правительства, а также своим положением об организации и функционировании, утвержденным Правительством.

Судебная власть: система и структура, основные полномочия

На момент провозглашения суверенитета и независимости судебная власть в Республике Молдова, как и в других республиках бывшего СССР, была устроена и действовала в соответствии с положениями, содержащимися в Конституции СССР 1977 года и в Конституции Молдавской ССР 1978 года.

Так, раздел VIII Конституции МССР провозглашал, что правосудие в Молдавской ССР осуществляется

21 Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160–164.

22 Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160–164.

только судом. Судебная система состояла из Верховного Суда Молдавской ССР, районных (городских) народных судов. Организация и порядок деятельности судов Молдавской ССР определялись законами Союза ССР и Молдавской ССР. Формирование судебных инстанций основывалось на началах выборности судей и народных заседателей. Народные судьи районных (городских) народных судов избирались гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

Народные заседатели районных (городских) народных судов избирались на собраниях граждан по месту их работы или жительства открытым голосованием сроком на два с половиной года. Судьи и народные заседатели были ответственны перед избирателями или избравшими их органами, отчитывались перед ними и могли быть ими отозваны в установленном законом порядке (ст. 151).

В то же время Верховный Суд избирался Верховным Советом Молдавской ССР сроком на пять лет. Для разрешения хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями Конституция предусматривала создание органов государственного арбитража. В соответствии с Конституцией (ст. 163) Генеральный прокурор СССР и подчиненный ему Прокурор Молдавской ССР и нижестоящие прокуроры осуществляли надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории Молдавской ССР.

Реформирование судебной системы началось после принятия Декларации о суверенитете 23 июня 1990 года и Указа Верховного Совета ССР Молдова о государственной власти 27 июля 1990 года[23]. Указом было установлено, что в республике обеспечивается верховенство Конституции и законов ССР Молдова, неукоснительно проводится разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Судебная власть подчиняется только закону. Указ провозгласил принципы равенства граждан перед законом и судом, принцип невмешательства в осуществление правосудия. Было установлено, что надзор за точным и единообразным исполнением законов был предоставлен Прокурору ССР Молдова, который был ответствен перед Верховным Советом республики и ему подотчетен.

Для приведения действующей на тот момент судебной системы к принципам, содержащимся в Указе о государственной власти, было необходимо осуществить множество законодательных изменений, претворение в жизнь которых было затруднено нормами Конституции 1978 года, поэтому в первую очередь был принят ряд законов о пересмотре Основного закона.

Таким примером является Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию от 29 мая 1991 года, в соответствии с которым избрание Верховного Суда Республики Молдова и народных судей было введено в компетенцию Парламента[24]. Через несколько месяцев были внесены изменения в Конституцию, в результате чего было установлено, что во всех судах гражданские и уголовные дела должны рассматриваться судьями[25]. Таким образом, народные заседатели были исключены из судебной системы.

Важным шагом в построении новой судебной системы Республики Молдова стало принятие Парламентом 21 июня 1994 года Концепции судебно-правовой реформы в Республике Молдова[26]. Среди задач проведения судебной реформы, установленных Концепцией, значились коренное изменение статуса, роли и функций суда как основного элемента судебной системы; статуса судей с целью обеспечения независимости, беспристрастности и неприкосновенности всего судейского корпуса. Концепция предлагала ввести судебную систему, состоящую их трех уровней.

Первый (*основной) уровень* – районные (городские) суды, которые должны рассматривать в первой инстанции уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях, за исключением дел, отнесенных законом к компетенции вышестоящих инстанций.

Второй уровень – Апелляционная палата (с местом расположения в муниципии Кишинев). В его компетенцию входило рассмотрение вынесенных окружными судами в первой инстанции решений (приговоров), на которые подана кассационная или апелляционная жалоба и другие полномочия.

Третий уровень – Высшая судебная палата в качестве высшей судебной инстанции в судебной системе государства.

Концепция включала в судебную систему также специализированные суды: Экономический суд, Военный трибунал.

По мнению авторов Концепции, как орган, в функции которого входит защита прав человека и содействие осуществлению правосудия, прокуратура долж-

23 Указ о государственной власти от 27 июля 1990 года № 201. *Вести*. 1990. № 8/209.

24 Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Молдова от 29 мая 1991 года № 593-XII. Законы, постановления и другие акты, принятые на шестой сессии Парламента Республики Молдова двенадцатого созыва. Том 1. Chişinău Universitas, 1991.

25 Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Молдова от 18 октября 1991 года № 757.

26 Постановление от 21 июня 1994 года № 152 «Об утверждении Концепции судебно-правовой реформы в Республике Молдова». Monitorul Oficial. 30.06.1994. № 6.

на быть включена в систему судебной власти в качестве самостоятельного органа. Предполагалось также учредить Конституционный суд – единственный орган конституционной юрисдикции в государстве.

Несомненно, что Концепция судебно-правовой реформы оказала влияние и на окончательный текст проекта новой Конституции, находящийся на тот момент на завершающем этапе разработки. Доказательством этого является включение в текст Конституции Республики Молдова принятой 29 июля отдельной главы (глава IX «Судебная власть»). В соответствии с Конституцией (ст. 114) в Республике Молдова правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями. Система судебных инстанций состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Для отдельных категорий судебных дел могут действовать, согласно закону, специализированные суды. Конституция запрещает создание чрезвычайных судов. Судьи судебных инстанций назначаются Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета магистратуры в соответствии с законом, а Председатель, заместители Председателя и судьи Высшей судебной палаты назначаются Парламентом по представлению Высшего совета магистратуры.

Среди принципов организации и функционирования судебной власти Конституция провозглашает: принцип законности (ст. 114); свободный доступ к правосудию (ст. 20); исполнение правосудия только судами (ст. 114); независимость, беспристрастность и несменяемость судей (ст. 116); гласность судебных разбирательств (ст. 117); доступность языка судопроизводства и право на переводчика (ст. 118); равенство перед законом (ст. 16); презумпцию невиновности (ст. 21); право на юридическую помощь в отправлении правосудия (ст. 26) и др.

Впервые в истории Республики Молдова было предусмотрено создание специального органа, обеспечивающего назначение, перемещение, откомандирование судей, повышение их в должности и применение к ним дисциплинарных мер, – *Высший совет магистратуры* (ст. 122). Конституция закрепила, что прокуратура является самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности (ст. 124).

После принятия и вступления в силу Конституции Парламент приступил к приведению законодательства в соответствие с нормами Основного закона. В результате были приняты Закон о судоустройстве[27], Закон о статусе судьи[28], Закон о Высшем совете магистратуры[29], Закон о Высшей судебной палате[30], Закон о дисциплинарной ответственности судей и др.[31]

В соответствии с Законом о судоустройстве правосудие в Республике Молдова осуществляется Высшей судебной палатой, апелляционными палатами и судами. Закон устанавливает, что для отдельных категорий судебных дел могут действовать специализированные суды. В то же время в судебных инстанциях могут действовать специализированные коллегии или составы суда.

Суды действуют в секторах, установленных законом. Каждая из апелляционных палат осуществляет свои полномочия в округе, в который входит несколько судов. Апелляционные палаты могут состоять из нескольких коллегий по категориям дел или из одной смешанной коллегии. Высшая судебная палата действует в качестве высшей судебной инстанции, обеспечивающей правильное и единообразное применение законов всеми судебными инстанциями.

Несмотря на множество законодательных изменений, осуществленных за последнее десятилетие, общепризнано, что эти усилия не увенчались большим успехом в деле реформирования судебной системы. Среди основных задач, направленных на усовершенствование ныне действующей судебной системы Республики Молдова, значатся такие реформы, как реформа судебного персонала и оценка судей на неподкупность и профессиональные качества, реструктуризация судебной системы, усовершенствование механизмов привлечения судей к ответственности; усиление независимости судебной системы, повышение эффективности и прозрачности судебной системы и др.[32]

Общая характеристика и основные полномочия других органов государственной власти

Институциональная система государственного управления в Республике Молдова включает и органы власти с контрольными функциями, которые были созданы для обеспечения демократического, правового, эффективного и прозрачного характера функционирования системы публичного управления.

Счетная палата. Создана в 1994 году в соответствии с положениями статьи 133 Конституции Республики Молдова[33] и Закона от 8 декабря 1994 года № 312 о Счетной палате[34].

27 Закон от 6 июля 1995 года № 514 «О судоустройстве». *Monitorul Oficial.* 19.10.1995. № 58.

28 Закон от 20 июля 1995 года № 544 «О статусе судьи». *Monitorul Oficial*. 26.10.1995. № 59–60.

29 Закон от 19 июля 1996 года № 947 «О Высшем совете магистратуры». *Monitorul Oficial*. 3.10.1996. № 64.

30 Закон от 26 марта 1996 года № 789-XIII «О Высшей судебной палате». *Monitorul Oficial*. 30.05.1996. № 32–33.

31 Закон от 25 июля 2014 года № 178 «О дисциплинарной ответственности судей». *Monitorul Oficial*. 15.08.2014. № 238–246.

32 Реформа правосудия. http://www.justice.gov.md/

33 Конституция Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. 29.03.2016. № 78.

34 Закон от 8 декабря 1994 года № 312 XII «О Счетной палате». *Monitorul Oficial*. 02.02.1995. № 7.

Счетная палата – высшее учреждение внешнего публичного аудита. Осуществляет контроль за формированием, управлением и использованием публичных финансовых средств и управлением публичным имуществом посредством проведения внешнего аудита в публичном секторе, подтверждая присоединение Республики Молдова к международным стандартам в части передовых практик в области внешнего публичного аудита.

Национальный Центр по борьбе с коррупцией. Был создан в 2002 году, является специализированным органом по предупреждению и борьбе с коррупцией, смежными с коррупцией актами и фактами коррупционного поведения[35]. Основные полномочия: предупреждение, выявление, расследование и пресечение правонарушений и преступлений в виде актов коррупции, смежных с ними актов и фактов коррупционного поведения; предупреждение и борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма; осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства, а также других представленных в Парламент законодательных инициатив в целях установления соответствия их государственной политике по предупреждению и пресечению коррупции.

Национальная Комиссия по финансовому рынку. Сформирована в соответствии с Законом от 7 июня 2007 года № 129 путем слияния Национальной комиссии по ценным бумагам, Государственной инспекции по надзору за страхованием и негосударственными пенсионными фондами и Службы государственного надзора за деятельностью сберегательно-заемных ассоциаций граждан при Министерстве финансов Республики Молдова. Национальная Комиссия по финансовому рынку является автономным государственным органом, подотчетным Парламенту, который разрешает и регулирует деятельность участников на небанковском финансовом рынке, а также контролирует соблюдение ими законодательства. Основные полномочия: обеспечение стабильности, прозрачности, безопасности и эффективности небанковского финансового сектора; предотвращение системных рисков и манипуляций на небанковском финансовом рынке; защита прав участников небанковского финансового рынка.

Национальный Центр по защите персональных данных. Национальный Центр по защите персональных данных – это самостоятельный орган публичной власти, беспристрастный и независимый от других органов публичной власти, физических и юридических лиц, осуществляющий следующие полномочия[36]: защита основных прав и свобод человека, в частности права на неприкосновенность частной жизни в связи с трансграничной обработкой и передачей персональных данных; организация мероприятий по предотвращению нарушений соответствующего законодательства, в том числе прав субъектов персональных данных; руководство контролерами данных в контексте правильного применения соответствующего законодательства и информирования, осведомленности и просвещения общества о важности защиты личных данных.

Национальное Агентство по безопасности пищевых продуктов. В январе 2013 года на основе реорганизации, слияния и с целью структурной оптимизации нескольких учреждений с функциями контроля и надзора в области безопасности пищевых продуктов было создано Национальное агентство по безопасности пищевых продуктов, которое является административным органом с национальной деятельностью, ответственным за реализацию государственной политики в области регулирования и контроля за безопасностью пищевых продуктов, а также в области санитарно-ветеринарного, зоотехнического, защитного и фитосанитарного карантина, контроля семян.

Институт народного адвоката Молдовы. Был создан в 2014 году, он аналогичен институтам европейского и международного омбудсмена и действует в соответствии с Законом о Народном адвокате (омбудсмене) от 4 марта 2014 года[37]. Ранее это учреждение называлось Центром по правам человека в Молдове, которое действовало с 1998 года в соответствии с Законом о парламентских адвокатах от 17 октября 1997 года как важный несудебный механизм защиты прав человека в Республике Молдова.

Народный адвокат (омбудсмен) обеспечивает соблюдение прав и свобод человека органами публичной власти, организациями и предприятиями независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, некоммерческими организациями, а также должностными лицами всех уровней. Институт народного адвоката является автономным и независимым по отношению к любому органу публичной власти, юридическому лицу независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, а также к должностному лицу любого уровня.

Национальный орган по неподкупности[38]. Национальный орган по неподкупности является органом публичной власти, независимым от других публичных организаций, иных юридических лиц пуб-

35 Закон от 6 июня 2002 года №1104 «О Национальном центре по борьбе с коррупцией». *Официальный Вестник Республики Молдова*. 27.06.2002. № 94.

36 Закон от 10 июля 2008 года № 182. *Официальная газета*. 01.08.2008. № 140–142.

37 Закон о Народном адвокате (омбудсмене) от 4 марта 2014 года № 52. *Mointorul Oficial*. 09.05.2014. № 110-114.

38 Закон от 17 июня 2016 года № 132 «О Национальном органе по неподкупности». *Monitorul Oficial.* 30.07.2016. № 245-246.

Рисунок 11. Органы местного публичного управления Республики Молдова

Figure 11. Local public administration authorities of the Republic of Moldova

личного или частного права и физических лиц, действующим как единая структура на национальном уровне. Данный орган обеспечивает неподкупное исполнение государственной или ответственной государственной должности и предупреждение коррупции посредством реализации контроля имущества и личных интересов, соблюдения правового режима конфликта интересов, несовместимости, запретов и ограничений.

Организация и функционирование местного публичного управления

Процесс становления актуальной системы местного публичного управления в Республике Молдова за годы независимости прошел под знаком переосмысления роли местных органов власти в национальной системе публичного управления в условиях демократического функционирования общества. Постепенно создавалась нормативно-правовая база, производились структурные и функциональные изменения органов местной власти, пересматривались принципы их взаимоотношения с центральными органами государственной власти. В результате местное публичное управление приобрело свой особый статус, отличный от центрального государственного управления, так как решает не общие проблемы всех граждан государства, а специфические проблемы местных общин.

В соответствии со статьей 109 Конституции Республики Молдова публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. Данные принципы нашли развитие в законодательных и других нормативных актах, регламентирующих различные аспекты организации и функционирования органов местного публичного управления. Так, согласно статье 3 (2) Закона от 28 декабря 2006 года № 436 «О местном публичном управлении»[39] органы местного публичного управления обладают автономией в принятии решений, организационной, управленческой и финансовой автономией, а также правом на инициативу во всем, что касается управления местными публичными делами, осуществляя свою власть в пределах подведомственной территории в соответствии с законом.

Административно-территориальное устройство Республики Молдова осуществляется в двух уровнях: села (коммуны) и города (муниципии) составляют *первый уровень;* районы, муниципии Кишинэу, Бэлць и АТО Гагаузия составляют *второй уровень*. Совокупность местных органов публичной власти административно-территориальных единиц первого и второго уровней, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения, составляет систему местного публичного управления (**рисунок 11**).

Правомочные органы обоих уровней избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на четыре года. В качестве коллегиальных органов местного публичного управления они обладают автономным статусом, рассматривают и принимают решения по вопросам, представляющим специфические интересы местного сообщества, без вмешательства центральных органов. Численность советников устанавливается исходя из численности населения административно-территориальной единицы по состоянию на 1 января года, в которой проводятся выборы, а количество советников варьирует между девятью и 43. Исключение составляет муниципия Кишинэу, число советников которой 51.

Статус и деятельность советников всех уровней регламентируется Законом от 2 февраля 2000 года № 768 «О статусе местного выборного лица»[40]. В соответствующей административно-территориальной единице местное выборное лицо является официальным лицом — представителем правомочного или исполнительного органа местного публичного управления. Местные и районные советы, примары и председатели районов, которые тоже являются вы-

39 Закон от 28 декабря 2006 года № 436 «О местном публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 09.03.2007. № 32–35.

40 Закон от 2 февраля 2000 года № 768 «О статусе местного выборного лица». *Monitorul Oficial*. 24.03.2000. № 134.

борными лицами, действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) и районов в соответствии с законом.

Исполнительные органы местного публичного управления избираются: примары сел (коммун) и городов (муниципиев), генеральный примар Кишинэу и Башкан Гагаузии – на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на четыре года; председатели районов и Исполнительный комитет Гагаузии, соответсвенно, районными советами и Народным собранием Гагаузии.

Местные органы публичной власти – как правомочные, так и исполнительные – осуществляют свою деятельность в сферах, определенных Законом об административной децентрализации от 28 декабря 2006 года № 435[41]. Они обладают для этого всей полнотой полномочий, которые не могут быть оспорены или ограничены никаким органом публичной власти, кроме как в рамках закона. Отношения между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня не носят подчиненного характера (за исключениями, предусмотренными законом). Они основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих проблем.

Некоторые особенности в организации и функционировании местного публичного управления характерны для муниципия Кишинэу, столицы Республики Молдова. Публичное управление муниципия Кишинэу осуществляется муниципальным советом в качестве правомочного органа и генеральным примаром муниципия Кишинэу в качестве исполнительного органа. Муниципий Кишинэу состоит из пяти административных секторов, в каждом из них генеральный примар назначает в соответствии с законом *претора*, являющегося его представителем в данном секторе.

Определенные особенности в организации и функционировании местного публичного управления характерны и для АТО Гагаузия, владеющего особым правовым статусом как автономное территориальное образование в форме самоопределения гагаузов, являющегося составной частью Республики Молдова[42]. Организация и функционирование органов публичного управления первого уровня в Гагаузской автономии идентична с общей организацией местного публичного управления в Республике Молдова. На втором уровне действуют Народное собрание в качестве правомочного органа, Глава (Башкан) и Исполнительный комитет Гагаузии в качестве исполнительного органа.

Нынешняя система местного публичного управления Республики Молдова много позаимствовала из опыта европейских стран. Этому способствовало подписание Республикой Молдова 2 мая 1996 года Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года. Многие положения Европейской хартии, касающиеся местной автономии, децентрализации, статуса выборных органов и другие, нашли отражение в национальном законодательстве и постепенно внедряются в практику органов местного публичного управления Республики Молдова.

Национальная стратегия децентрализации на 2012–2018 годы предусматривала ряд мер по созданию национальных механизмов децентрализации и обеспечения подлинной местной автономии органов местного публичного управления. И хотя не все из предусмотренных мер удалось выполнить, проведенная работа способствовала активизации местных органов публичного управления в направлении самовыражения в решении насущных проблем для граждан.

В настоящее время в процессе реализации находится Стратегия реформы публичного управления на 2016–2020 годы, которая наряду с другими компонентами предусматривает и ряд мер, касающихся укрепления местной автономии путем сокращения раздробленности административно-территориальной структуры и совершенствования взаимоотношений между центральными и местными органами публичного управления.

В сфере местного публичного управления определенную роль играет деятельность Ассоциации Конгресс местных властей Молдовы (КАЛМ), действующей с 2010 года в качестве юридической, неправительственной и некоммерческой организации, членами которой являются административно-территориальные единицы. Одна из основных целей КАЛМ – представление местных властей в диалоге с национальными и международными партнерами, в том числе с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.

Взаимодействие органов публичного управления различных уровней

В процессе реформирования публичного управления важное место занимают вопросы, связанные с пересмотром форм и методов ваимодействия органов публичной власти различных уровней, основанных на демократических принципах.

В соответствии с положениями *Закона о центральном отраслевом публичном управлении*[43] министерства и другие центральные административные органы обязаны сотрудничать с органами местного публичного управления, а также с их представительными ассоциациями, созданными

41 Закон об административной децентрализации от 28 декабря 2006 года № 435. *Monitorul Oficial*. 09.03.2007. № 29–31.

42 Закон от 23 декабря 1994 года № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 003.

43 Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160–164.

в соответствии с законом, обеспечивая проведение консультаций с ними и их эффективное привлечение к участию в процессе принятия решений в установленном законодательством порядке. Та же основополагающая мысль находит свое отражение и в *Законе о местном публичном управлении*[44]. В частности, закон предусматривает, что местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) в соответствии с законом. Отношения между центральными и местными органами публичной власти, а также между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих вопросов. Положения данного закона, касающиеся органов местного публичного управления первого и второго уровней, применяются соответствующим образом и к органам публичного управления автономного территориального образования с особым правовым статусом. Как следствие, в практическом разрезе правительственные структуры строят отношения с органами местного публичного управления следующим образом:

- *осуществляют контроль* за соблюдением и исполнением законов Республики Молдова, постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордонансов Правительства органами местного публичного управления;
- *руководят* совместно с органами местного публичного управления обьектами государственного значения;
- *координируют* деятельность органов местного публичного управления по реализации государственной политики в области социального обеспечения здравоохранения, народного образования, молодежи и спорта, культуры и охраны окружающей среды;
- *опротестовывают решения* органов местного публичного управления, если они противоречат законодательству.

Таким образом, взаимодействие органов публичной власти различных уровней адаптированы на признание со стороны центральных органов власти права местных органов публичной власти на наличие особого юридического статуса, позволяющего действовать в условиях местной автономии и принципа децентрализации.

Что касается органов местной публичной власти, отметим, что отношения между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих вопросов.

44 Закон от 18 марта 2003 года № 123 «О местном публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 19.03.2003. № 49.

Административно-территориальное устройство

Этапы и содержание административно-территориального устройства

Провозглашение независимости Республики Молдова 27 августа 1991 года предопределило реконцептуализацию многих фундаментальных взглядов на социальное и экономическое устройство страны в условиях демократического функционирования государства. Составной частью этих преобразований являются и изменения в области административного устройства территории.

Согласно статье 110 Конституции в административном отношении территория Республики Молдова подразделяется на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия. В соответствии с законом некоторые города могут быть признаны муниципиями. Населенным пунктам левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом.

Процесс административного устройства территории независимой Республики Молдова за последние тридцать лет проходит достаточно противоречиво и находится в тесной связи с уровнем демократизации общества, динамикой экономических отношений, комплексности и глубины социально-политических преобразований, а также с эволюцией ментальности правителей и части населения как фактора осознания необходимости перемен в этой области.

До 1994 года Республика Молдова сохранила предыдущую, советскую систему административно-территориального устройства, поменяв только часть административных топонимов, связанных с предыдущей идеологией [Varzari, 2019. P. 78–79]. С момента принятия Конституции в 1994 году и до настоящего времени последовали три административно-территориальные реформы.

Так, в 1994 году при первом административно-территориальном устройстве было допущено противоречие между двумя законами: Законом о местном публичном управлении[45], в котором была заложена концепция местной автономии и децентрализации публичного управления, и Законом об административно-территориальном устройстве,[46] который практически сохранял предыдущее фрагментированное территориальное устройство, состоявшее из 40 районов и более 900 административно-территориальных единиц первого уровня, характерное для командно-административной, централизованной системы управления [Sîmboteanu, 2015. P. 177–

45 Закон от 7 декабря 1994 года «О местном публичном управлении Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 3–4. Утратил силу согласно ЗП от 6 ноября 1998 года. МО 14–15/60 от 12 февраля 1999 года.

46 Закон от 7 декабря 1994 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 3–4. Утратил силу согласно ЗП от 6 ноября 1998 года. МО 14–15/60 от 12 декабря 1999 года.

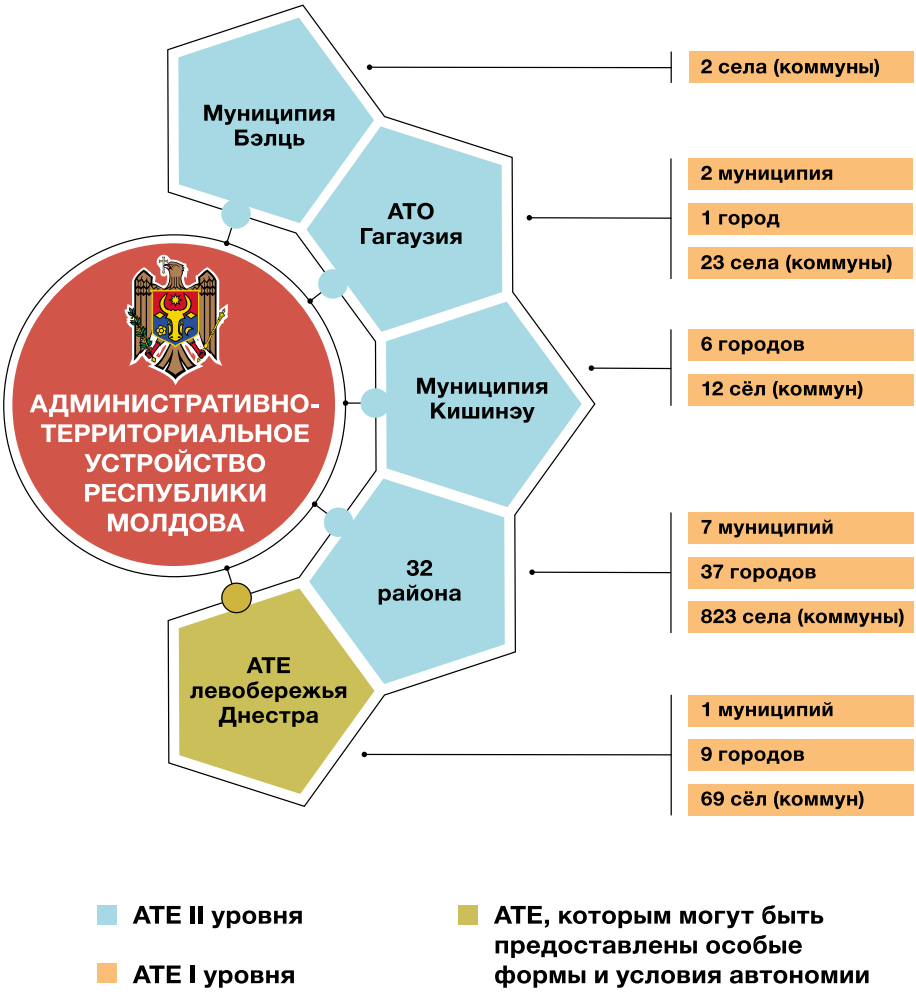
178]. Это послужило причиной несостоятельности результатов в эволюции местного публичного управления, что привело к необходимости новой административно-территориальной реформы.

При проведении второго административно-территориального устройства в 1998 году[47] после тщательного экономического, социального, демографического и иного анализа, основанного на научных принципах и с учетом местных исторических традиций в территориальном устройстве, при поддержке иностранных партнеров по развитию это противоречие было устранено. Вместо 40 предыдущих районов было образовано 12 административно-территориальных единиц второго уровня, в том числе 10 уездов, муниципий Кишинэу и АТО Гагаузия [Sîmboteanu, 2016. С. 276–277].

Это способствовало созданию более благоприятных условий для внедрения местной автономии и укрепления административной способности административно-территориальных единиц обоих уровней. Таким образом удалось структурно и функционально приблизить молдавскую модель административно-территориального устройства к европейским стандартам и, что немаловажно, к национальной исторической традиции, так как в досоветском периоде в Бессарабии существовали от шести до девяти уездов.

Рисунок 12. Административно-территориальное устройство Республики Молдова

Figure 12. Administrative-territorial organization of the Republic of Moldova



Если бы начатые в 1998 году преобразования нашли бы свое продолжение, то ныне Республика Молдова имела бы разрешенную проблему территориального устройства. Но в 2001 году был принят новый закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова[48], который вошел в силу в 2003 году одновременно с проведением всеобщих местных выборов. Партия коммунистов, находящаяся в то время у власти, провела новую административно-территориальную реформу больше из политических соображений, без учета научных критериев и национальных традиций [Cornea, 2017. P. 431–432]. Было восстановлено фрагментированное устройство территории. В результате в настоящее время в Республике Молдова действуют (без учета левобережья Днестра) 35 административно-территориальных единиц второго уровня, в том числе 32 района, муниципий Кишинэу, муниципий Бэлць, АТО Гагаузия и 913 административно-территориальных единиц первого уровня, в том числе девять муниципий, 44 города, 860 сел (коммун) (**рисунок 12**).

Административно-территориальные единицы в своей совокупности образуют территориальное единство страны, а органы публичной власти административно-территориальных единиц образуют систему местного публичного управления.

47 Закон от 12 ноября 1998 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 30.12.1998. № 116–118. Утратил силу согласно ЗП от 27 декабря 2001 года. МО 16 от 29 января 2002 года.

48 Закон от 27 декабря 2001 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 29.01.2002. № 16. Версия в силе с 20 октября 2017 года согласно ЗП 10 от 21 сентября 2017 года. МО 364-370/610 от 20 октября 2017 года.

Перспективы административно-территориального устройства. Начиная с 2009 года возобновляются поиски оптимизации административно-территориального устройства Республики Молдова. Эти идеи под различными формулировками были изложены в Программах деятельности Правительства[49], в Национальной стратегии децентрализации[50], в Стратегии реформирования публичного управления на 2016–2020 годы[51]. Суть этих поисков состоит в признании неэффективности нынешней фрагментированной системы административно-территориального устройства, которая создает множество преград к внедрению истинной децентрализации и созданию экономических и финансовых условий для реализации местной автономии. Работу в данном направлении ведут Национальный совет по реформированию публичного управления во главе с Премьер-министром как координатором и рабочая группа по административно-территориальной реформе[52].

Исходя из этого, в настоящее время на уровне Правительства разрабатывается Концепция предстоящей административно-территориальной реформы. В этих целях Академия публичного управления с поддержкой Государственной канцелярии, иностранных партнеров по развитию с участием представителей центральных и местных органов власти, неправительственных организаций проводит ряд мероприятий в виде дискуссионных форумов, способствующих изучению различных подходов к предстоящей реформе, чтобы не допустить повторения предыдущих ошибок[53].

Отметим, что несвоевременные решения, выдвинутые самой жизнью объективные преобразования, нарушение принципа последовательности и необратимости, в нашем случае в административно-территориальном устройстве, приводят к накапливанию проблем, требующих нового разрешения.

Система государственной и муниципальной службы

Становление, правовые основы и принципы организации государственной и муниципальной службы

С инициированием общественных преобразований после приобретения независимости стало очевидным, что их реализация возможна только с наличием хорошо подготовленного кадрового потенциала, способного работать в новых демократических условиях, основанных на плюрализме, многопартийности, конкурентности и транспарентности.

В целях определения основ организации государственной службы в Республике Молдова, правового положения государственных служащих, их социальной защищенности и регулирования отношений в сфере государственной службы 4 мая 1995 года был принят Закон № 443 «О государственной службе»[54]. Закон установил правовые основы организации государственной службы в Республике Молдова и основы правового статуса государственных служащих, положил начало законодательной констатации обособления государственной службы – важнейшего механизма государственного управления – от иных видов трудовой деятельности. Отметим, что в Республике Молдова государственная и муниципальная служба регламентируются одним законом.

Следующим шагом в этом направлении было принятие Парламентом Республики Молдова 18 июля 2002 года постановления «Об утверждении концепции кадровой политики в области государственной службы», что явилось важным этапом в совершенствовании взглядов на роль и функции государственной службы в условиях демократизации и активного реформирования общественных отношений. Концепция содержала глубокий анализ факторов, отрицательно влияющих на процесс демократизации и совершенствования государственной службы. В социально-политической и экономической сферах страны к этому времени произошли радикальные перемены, которые привели к существенным преобразованиям в государственных структурах, в отношениях между центральными и местными органами публичной власти в контексте децентрализации власти. Все это, как подчеркивается в концепции, в свою очередь, привело к изменению функций и характера труда государственных служащих. Именно поэтому была поставлена задача внедрить в практику управления человеческими ресурсами государственной службы следующие процедуры: набор и отбор кадров; периодическое оценивание деятельности государственных служащих; непрерывное профессиональное совершенствование государственных служащих; профессиональную карьеру государственных служащих; введение механизма сбора, хранения и использо-

49 Программа деятельности Правительства Республики Молдова на 2016–2018 годы. http://www.gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program

50 Закон об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012–2018 годы. *Monitorul Oficial*. 13.07.2012. № 143–148. Наименование изменено ЗП 168 от 15 июля 2016 года. МО 293-305 от 9 сентября 2016 года.

51 Постановление Правительства Республики Молдова от 25 июля 2016 года «Об утверждении Стратегии реформы публичного управления на 2016–2020 годы». *Monitorul Oficial*. 12.08.2016. № 256–264.

52 Постановление Правительства Республики Молдова от 12 октября 2015 года «О Национальном совете по реформе публичного управления». *Monitorul Oficial*. 23.10.2015. № 291–295.

53 Reforma administrativ-teritorială discutată la Academia de Administrare Publică în cadrul unui Atelier de lucru. http://cancelaria.gov.md/ro/content/reforma-administrativ-teritoriala-discutata-cadrul-unui-at

54 Закон от 4 мая 1995 года № 443-XIII «О государственной службе». *Monitorul Oficial.* 02.11.1995. № 61.

вания информации о государственных служащих. Новые подходы в кадровой политике имели цель существенно повлиять на всю деятельность государственной службы и обеспечить реализацию принципов гуманизма, гласности, объективности и социальной справедливости. В концепции впервые были представлены характеристики оценки деятельности государственных служащих, профессионального совершенствования государственных служащих и их карьеры, а также методы сбора, хранения и использования информации о государственных служащих.

Концепция о кадровой политике в области государственной службы и Закон «О государственной службе» 1995 года явились концептуальными и правовыми основами институционализации государственной службы страны и сыграли важную роль в становлении и развитии государственной службы на начальном этапе реформы.

Вместе с тем многие преобразования, которые периодически предпринимались в государственном аппарате, не приводили к ощутимым результатам, влияющим на его деятельность. Государственный аппарат не смог стать вполне эффективным проводником политики, проводимой в интересах населения. В связи с изменением концептуальных подходов к государственной службе и в целях обеспечения прозрачной и эффективной государственной службы в интересах общества и государства возникла необходимость пересмотра существовавшей системы в области государственной службы.

В связи с этим Парламент 4 июля 2008 года принял новый Закон № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего»[55], в соответствии с которым в Республике Молдова начала функционировать новая, адаптированная к вновь возникшим потребностям модель государственной службы. Внедрение в практическую деятельность положительного международного опыта в данной области способствовало периодическому обновлению соответствующих нормативных актов.

Для поступления на государственную должность кандидат должен соответствовать следующим условиям: являться гражданином Республики Молдова; владеть государственным языком; быть младше 63 лет, годным по состоянию здоровья; иметь необходимое образование, предусмотренное для соответствующей государственной должности; не иметь непогашенных судимостей; в отношении него не должен быть установлен запрет на занятие государственной должности, вытекающий из констатирующего акта Национального органа по неподкупности. Для замещения государственных должностей в органах публичной власти требуется высшее образование, подтвержденное дипломом лиценциата или равноценным документом об образовании, исключение составляют исполнительные государственные должности в органах местного публичного управления первого уровня и должность секретаря судебного заседания, на которые при необходимости могут зачисляться лица со средним специальным образованием, подтвержденным соответствующим дипломом.

Кандидат на замещение государственной должности должен отвечать также минимальным специфическим требованиям для занятия соответствующей должности, установленным в Едином классификаторе государственных должностей, утвержденном Законом от 21 июля 2011 года № 155. Орган публичной власти может установить и другие специфические требования относительно специальности образования, знаний, профессиональных навыков поведения, необходимых для исполнения государственной должности, с их указанием в должностной инструкции по государственной должности.

Оценка эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих производится ежегодно путем сравнения на основе оценочных критериев результатов, достигнутых в оцениваемый период, и поставленных задач. Задачи каждому государственному служащему ежегодно устанавливаются руководителем органа публичной власти, в котором осуществляет деятельность государственный служащий. По результатам оценки профессиональных достижений государственному служащему выносится одна из следующих оценок: «отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно». Результаты оценки профессиональных достижений государственного служащего учитываются при принятии решений: а) о присвоении классного чина; б) о выдвижении на более высокую государственную должность; в) об увольнении с государственной должности. Порядок оценки профессиональных достижений государственного служащего утверждается Правительством. Процедура оценки состоит из двух этапов: заполнение оценочной карточки и проведение собеседования. Оценка профессиональных достижений государственных служащих – руководителей высшего звена производится оценочной комиссией, члены которой назначаются Премьер-министром.

Система должностей государственной и муниципальной службы

Государственные и муниципальные должности классифицируются по определенным критериям. В соответствии с Законом от 4 июля 2008 года № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего» и Законом от 21 июля 2011 года № 155 «Об Едином классификаторе государственных должностей» в Республике Молдова существует следующая классификация государственных должностей:

1. В соответствии с уровнем полномочий обладателя государственные должности подразделяются на следующие категории:

55 Закон от 4 июля 2008 года № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего». *Monitorul Oficial*. 23.12.2008. № 230–232.

а) высшие руководящие государственные должности;
б) руководящие государственные должности;
в) исполнительные государственные должности.
2. В зависимости от сложности и характера задач, уровня важности и ответственности каждая категория государственных должностей подразделяется на группы, указанные в Едином классификаторе государственных должностей, утвержденном Парламентом.

Для каждой категории государственных служащих устанавливаются следующие классные чины:
а) для государственных служащих высшего звена:
- государственный советник Республики Молдова I класса;
- государственный советник Республики Молдова II класса;
- государственный советник Республики Молдова III класса;

б) для государственных служащих – руководителей:
- государственный советник I класса;
- государственный советник II класса;
- государственный советник III класса;

в) для государственных служащих — исполнителей:
- советник I класса;
- советник II класса;
- советник III класса.

Классный чин присваивается лицом / органом, правомочным назначать государственного служащего на должность, соответствующим административным актом. Государственный служащий может быть лишен классного чина окончательным судебным решением за совершение противоправных действий, предусматривающих уголовную ответственность, а также в случае, когда классный чин был присвоен с нарушением законодательства.

Систему денежного содержания, мотивации и стимулирования труда государственных и муниципальных служащих определяют общие положения по применению единых стандартов и процедур при установлении заработной платы, которые предполагают создание иерархии заработных плат по категориям и чинам государственных служащих, а также установление справедливого соотношения между постоянной и переменной частью оплаты труда в зависимости от значимости, ответственности, сложности и риска осуществляемой деятельности, а также от профессиональных достижений государственного служащего.

Система подготовки кадров для государственного и местного публичного управления

Провозглашение независимости и построение новой системы государственного управления потребовали новых видений и подходов в обеспечении функционирования органов центрального и местного публичного управления компетентными, квалифицированными кадрами. На начальном этапе в качестве кадрового ресурса были задействованы специалисты, имеющие управленческий опыт в государственных и партийных структурах, входившие в административно-партийные руководящие органы. В силу объективных причин данный ресурс не мог восполнить требуемых количественных и особенно качественных потребностей, поэтому острая востребованность нового поколения государственных служащих встала в ранг государственной кадровой политики в области публичного управления на новых концептуальных принципах.

В отличие от многих бывших советских республик в Молдавской ССР не было образовательных учреждений по подготовке государственно-партийных функционеров. Большинство партийных и советских работников проходили обучение в высших партийных школах в Москве, Ленинграде, Киеве, Одессе, Ростове-на-Дону и других городах СССР. Основным источником кадров для государственной администрации и органов местного публичного управления оставались высшие учебные заведения, выпускники которых отбирались или выдвигались на управленческие должности. Безусловно, данную форму подготовки государственных служащих следует назвать весьма условной, так как в вузовских программах отсутствовали предметы, направленные на формирование у выпускников специальных управленческих знаний и навыков.

Значимым событием в реализации задач формирования корпуса государственных служащих стало учреждение в 1993 году Академии публичного управления при Правительстве Республики Молдова – специализированного высшего учебного заведения в области подготовки и переподготовки государственных служащих, а также осуществления научных исследований в области государственного управления.

На начальном этапе Академия осуществляла двух-трехгодичное постуниверситетское обучение лиц с опытом работы в государственных учреждениях и органах местного публичного управления новым управленческим подходам, соответствующим требованиям правового демократического государства и рыночной экономики. Данный этап характеризуется закладыванием основ современного видения государственной службы, а также системы подготовки государственных служащих. Первые концептуальные предложения по подготовке государственных служащих были сформулированы именно Академией публичного управления, которая предлагала совместно с управлением кадров Государственной канцелярии реализовать ряд образовательных программ по подготовке государственных служащих.

На первый план была выдвинута задача подготовки кадрового резерва для Правительства и Парламента Республики Молдова. Эта программа была направлена на подготовку административной элиты путем строгого отбора молодых кадров с высшим образованием и их обучения по целевым программам. Следующим направлением проекта была подготов-

ка государственных служащих для аппаратов министерств, департаментов и органов местного публичного управления. Целью данной программы было обеспечить служащих данных структур необходимыми знаниями и навыками в области управления, правового регулирования, финансового администрирования и управления кадрами. Третья программа была нацелена на долгосрочный период и заключалась в закладывании основы для обеспечения кадрами с высшим образованием всех направлений государственного строительства. Завершались изложенные предложения программой для руководителей государственного сектора в экономике, которые должны были научиться управлять в условиях рыночных отношений. Академией были сформулированы также конкретные предложения по реализации принципа профессионализма лиц, участвующих в осуществлении властных полномочий. Отдельной строкой прописывалась необходимость организации обучения депутатского корпуса. Значительное внимание уделялось и заимствованию положительного опыта у зарубежных партнёров как дальнего, так и ближнего зарубежья.

Знаменательной вехой на пути утверждения молдавской государственности в целом и в становлении системы государственной службы в частности является принятие в 1994 году высшего закона страны – Конституции Республики Молдова. Принципиальным положением Основного закона было право каждого гражданина участвовать в управлении. Это открывало новые перспективы для развития системы профессиональной подготовки государственных служащих.

В 1995 году был принят Закон об образовании, который внес значительные изменения в систему национального образования, в том числе открывал новые возможности в плане подготовки государственных служащих. В законе предусматривался уровень постуниверситетского образования — магистратура, которая позволила значительному количеству лиц с высшим образованием и с опытом работы в различных областях экономики, социальной сферы, в политико-правовых учреждениях поднять свою квалификацию. Магистерские программы были открыты практически во всех вузах, прошедших государственную аккредитацию. В связи с этим для органов публичного управления в плане подготовки специалистов-управленцев имели огромное значение те теоретические знания, которые способствовали формированию у слушателей целостного представления о системе публичного управления и взаимодействии ее элементов, а также прикладные дисциплины, призванные дополнить имеющийся опыт новыми практическими подходами в решении конкретных задач.

В том же 1995 году был прият Закон о государственной службе, который был призван урегулировать вопросы, касающиеся государственной службы, статуса государственных служащих, условий приема на государственную службу и продвижения по карьерной лестнице государственных служащих. Реа лизация закона на практике послужила обоснованием для усиления роли вузов в подготовке государственных служащих, что нашло отражение в Постановлении Парламента Республики Молдова об утверждении Концепции кадровой политики в области государственной службы, в которой были поставлены задачи по усовершенствованию законодательства и системы подготовки государственных служащих.

В итоге в 2008 году был принят новый документ – Закон о государственной должности и статусе государственного служащего. Одним из требований, включенных в новый закон, является наличие образовательного ценза для занятия государственной должности. На все государственные должности могут претендовать лица, имеющие высшее образование, за исключением некоторых должностей в органах местного публичного управления, занятие которых допускает наличие лишь среднего образования.

В соответствии с подзаконными нормативными актами, регламентирующими процедурные вопросы организации конкурса на вступление в государственную должность, органы публичного управления в требованиях, выдвигаемых кандидатам, указывают образовательный ценз, который предусматривает наличие высшего образования с указанием специальности, соответствующей профилю или должности. Требование наличия подготовки в области публичного управления, как правило, отсутствует, что на наш взгляд, является, с одной стороны, недостатком закона, а с другой – не служит препятствием для занятия государственной должности. Как правило, большинство государственных служащих, не имеющих управленческого образования, поступают на магистерские программы.

В связи с присоединением в 2005 году Республики Молдова к Болонскому процессу необходимо было гармонизировать национальные образовательные стандарты с общеевропейской системой образования, что выразилось в разработке и принятии в 2014 году Кодекса об образовании. Вопросы подготовки государственных служащих нашли отражение в основных принципах и положениях документа и подзаконных актов и служат нормативной базой для дальнейшего развития системы образования в этом направлении.

Кодекс внес изменения в структуру системы образования в соответствии с Международной стандартной классификацией образования (МСКО). Система образования организована в виде уровней и циклов, согласно ей, подготовка кадров государственных служащих осуществляется в учебных заведениях по программам пятого – восьмого уровней (**рисунок 13**).

Рисунок 13. Уровни подготовки государственных служащих

Figure 13. Levels of civil servants training

УРОВНИ ОБРАЗОВАНИЯ ПО МСКО	УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ	ЦИКЛ ОБРАЗОВАНИЯ	КВАЛИФИКАЦИОННЫЙ УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ	АКАДЕМИЧЕСКИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРАВА ОБЛАДАТЕЛЕЙ СООТВЕТСТВУЮЩИХ УРОВНЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ
5	Послесреднее	Нетретичное профессионально-техническое образование	Профессионально-техническое образование	Поступление на I лиценциатский цикл высшего образования, занятие по конкурсу некоторых должностей государственных служащих в органах местного публичного управления
6	Высшее	Лиценциатура высшее образование I цикла	Лиценциатское	Поступление на II магистерский цикл высшего образования, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией
7	Высшее	Магистратура высшее образование II цикла	Магистерское	Поступление на III докторантский цикл высшего образования, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией
8	Высшее	Докторантура высшее образование III цикла	Докторантское	Поступление на постдокторантскую программу, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией

Также на основе закона были разработаны национальные квалификационные стандарты и перечень специальностей, в которых специальность «*Публичное управление*» была внесена отдельной строкой. Востребованность в квалифицированных кадрах государственных служащих и включение новой специальности в квалификационный перечень открыли новые перспективы для колледжей и университетов. Значительное количество вузов страны имеют теперь профильные кафедры по реализации программ подготовки государственных служащих. Подготовка осуществляется по программам всех трех циклов высшего образования. В перечень научных квалификаций и ученых степеней включена специальность «*Наука управления*» и ученая степень *доктор наук управления.*

Ключевую роль в плане концептуального и методологического обеспечения системы подготовки государственных служащих по магистерским программам играет Академия публичного управления, которая не только утвердилась в качестве национального центра по подготовке и повышению квалификации государственных служащих, но и значительно расширила охват специальностей, призванных обеспечить государственные управленческие структуры специалистами по отдельным направлениям.

Были аккредитованы новые магистерские программы управленческого профиля, такие как «*Публичный менеджмент»,* нацеленная на формирование управленческих компетенций у руководителей структурных подразделений государственных учреждений, «*Международные отношения»,* формирующая специалистов и руководителей, ответственных за вопросы международного сотрудничества в соответствующих учреждениях, «*Публичное право»,* направленная на правовую подготовку государственных служащих, программа «*Антикоррупция»,* осуществляющая обучение будущих специалистов в области предупреждения и борьбы с злоупотреблениями в структурах власти. В рамках всех образовательных программ предусмотрены стажировки, которые студенты проходят в аппаратах органов центрального и местного публичного управления, включая и зарубежные. В Академии реализуются научные исследования в области государственного управления, а также подготовка по программам III цикла в докторантуре. За 27 лет деятельности Академии специалистами в области государственного и местного управления стали более шести тысяч выпускников.

Понятие кадрового резерва государственных служащих за период становления национальной системы подготовки государственных служащих эволюционировало от формально-номенклатурной системы учета лиц для замещения вакантных должностей до формирования нового видения государственной политики по подготовке государственных служащих и создания широкой информационной платформы о кадровом ресурсе государственной службы.

Институт кадрового резерва рассматривался в аналитических статьях и проектах, а также был отражен в Законе о государственной службе 1995 года, где указывалось, что в органах публичной власти создается резерв кадров для своевременного замещения вакантных должностей, а также для обеспечения продвижения государственных служащих по службе. В документе также подчеркивалось, что резерв кадров формируется из государственных служащих, которые прошли курсы повышения квалификации, имеют соответствующий классный чин и рекомендованы аттестационной комиссией для выдвижения на более высокие должности, а также других лиц, обладающих качествами, необходимыми для занятия соответствующих должностей.

Однако в Концепции, одобренной Парламентом в 2002 году, и в законе 2008 года данное положение было расширено и институт кадрового резерва был преобразован как по сути, так и по форме. Так, лица, получившие образование в области публичного управления, а также имеющие профессиональный опыт и классный чин, потенциально являются кадровым резервом для государственных учреждений. В Законе о государственной должности и статусе государственного служащего указано, что замещение вакантной государственной должности осуществляется по конкурсу, в порядке продвижения по службе, в порядке перевода. Там же подчеркивается, что конкурс организуется, как правило, после применения порядка замещения вакантной государственной должности, в порядке продвижения по службе и в порядке перевода. Это означает, что при замещении вакантной должности приоритет отдается лицам, занимающим государственную должность.

Кроме того, в 2014 году была введена в действие Автоматизированная информационная система *«Реестр государственных должностей и государственных служащих»*. Посредством данной системы осуществляется сбор информации относительно структуры государственного учреждения, занятых и вакантных государственных должностей, организованных конкурсах для их занятия, информация о должностных лицах, о повышении их профессиональной подготовки, оценке индивидуальных достижений, дисциплинарных взысканиях и другая информация, способствующая эффективности деятельности государственного учреждения.

Также на сайте Правительства существует платформа ***cariera.gov.md***, на которой органы публичного управления размещают информацию об имеющихся вакансиях и условиях участия в конкурсе по их замещению. Лица, отвечающие требованиям для замещения той или иной государственной должности, в свою очередь, могут разместить на платформе свой CV и в дальнейшем получить приглашение для участия в конкурсе.

Таким образом, система подготовки государственных служащих в Республике Молдова прошла основные этапы своего становления: зарождения, формирования, утверждения – и продолжает совершенствоваться. В настоящее время накопленный опыт позволяет синтезировать наши достижения и делиться ими с партнерами по развитию.

Профессиональное развитие государственных служащих

Создание компетентного профессионального корпуса государственных служащих является важной частью государственной политики, и этот процесс достаточно хорошо регламентирован нормативно-правовыми актами Республики Молдова.

В 1995 году был принят Закон о государственной службе, который регулировал наиболее важные аспекты деятельности государственных служащих, в том числе их подготовку и повышение квалификации. Закон предусматривал, что государственные служащие повышают свою квалификацию каждые четыре года путем различных форм обучения в государственной системе подготовки и переподготовки кадров. Система повышения квалификации государственных служащих включает цель, основные задачи, принципы, порядок организации и проведения процесса повышения квалификации.

Модернизация государственной службы и внедрение европейских принципов привели к необходимости нового подхода во многих сферах, в том числе в процессе профессионального развития. Постепенно была усовершенствована нормативная база, и на текущем этапе система профессионального развития государственных служащих регламентируется Концепцией кадровой политики в области государственной службы, утвержденной постановлением Парламента от 18 июля 2002 года № 1227[56], Законом о государственной должности и статусе государственного служащего от 4 июля 2008 года № 158-XVI[57], а также Положением о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, утвержденном Постановлением Правительства от 11 марта 2009 года № 201[58].

Следует отметить, что по сравнению с другими странами в Республике Молдова деятельность государственных служащих независимо от того, в каких органах публичной власти они работают, центральных или местных, регулируется одними и теми

56 Концепция кадровой политики в области государственной службы, утвержденная постановлением Парламента от 18 июля 2002 года № 1227. *Monitorul Oficial*. 29.08.2002. № 122–123.

57 Закон о государственной службе и статусе государственного служащего от 04 июля 2008 года № 158-XVI. *Monitorul Oficial*. 23.12.2008. № 230–232.

58 Положение о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, утвержденное Постановлением Правительства от 11 марта 2009 года № 201. *Monitorul Oficial*. 17.03.2009. № 55–56/249.

же нормативными актами. Таким образом, Концепция кадровой политики в области государственной службы предусматривает, что в практику государственной службы вводится система непрерывного профессионального совершенствования, которая обеспечит систематичность и планомерность процесса углубления и актуализации знаний, развития способностей и моделирования отношений государственных служащих для надлежащего выполнения ими служебных обязанностей.

Закон о государственной должности и статусе государственного служащего устанавливает право и обязанность государственных служащих постоянно совершенствовать свои навыки и профессиональную подготовку, а также обязанность органов публичной власти обеспечивать организацию систематического и планомерного процесса непрерывного профессионального развития государственного служащего.

В Законе указаны обязанности органов публичной власти участвовать в процессе непрерывного профессионального развития государственного служащего, в том числе обеспечивать каждому государственному служащему равные возможности на обучение как в стране, так и за рубежом, организовывать различные формы непрерывного профессионального развития продолжительностью *не менее 40 часов в год*, а каждому *начинающему государственному служащему – вводный курс продолжительностью не менее 80 часов*. Для этого органы публичной власти должны предусматривать в своем годовом бюджете средства для финансирования процесса непрерывного профессионального развития государственных служащих в размере не менее двух процентов фонда оплаты труда.

Следует отметить, что вышеупомянутый закон регулирует также специфические условия процесса непрерывного профессионального развития, в том числе и обязанность государственного служащего по завершении курсов, продолжительность которых превышает 90 дней в календарном году, отработать на государственной службе пропорционально количеству дней профессионального развития от двух до пяти лет.

Согласно Положению о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется посредством мероприятий по обучению различных типов и форм, направленных на *углубление и обновление знаний, развитие навыков и формирование отношений / поведений, необходимых для эффективного исполнения служебных обязанностей.*

Организация и проведение процесса непрерывного профессионального развития осуществляются на основании следующих принципов: *соблюдение права государственного служащего на профессиональное развитие*; *обязательность профессионального развития*; *направленность на потребности в обучении*; *децентрализация процесса непрерывного профессионального развития*; *либерализация услуг по обучению*.

Непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется посредством следующих видов обучения (см. **рисунок 14**).

Процесс профессионального развития государственных служащих имеет непрерывный, систематический и плановый характер и обеспечивается последовательным применением действий, предусмотренных на каждом этапе цикла обучения (см. **рисунок 15**).

Выявление потребностей в профессиональном развитии реализуется различными методами, основанными на сравнении необходимого уровня профессиональной компетенции (знания, навыки, отношение / поведение) с уровнем, проявляемым в процессе деятельности государственным служащим, подразделением или органом публичной власти в целом. Потребности в профессиональном развитии определяются на трех уровнях: *индивидуальные потребности* каждого государственного служащего; *групповые потребности* каждого подразделения; *организационные потребности* всего органа публичной власти.

Рисунок 14. Профессиональное развитие государственных служащих

Figure 14. Professional development of civil servants

Планирование процесса профессионального развития. На основании установленных индивидуальных / групповых потребностей начальник подразделения разрабатывает запросы на мероприятия по внешнему или внутреннему обучению, которые могли бы удовлетворить данные потребности. На основании выявленных потребностей кадровое подразделение органа публичной власти разрабатывает годовой план профессионального развития персонала, который включает компоненты «Внутреннее обучение» и «Внешнее обучение». Годовой план утверждается руководством органа публичной власти и доводится до сведения всех государственных служащих.

Реализация мероприятий профессионального развития. В зависимости от потребностей в профессиональном развитии различных категорий государственных служащих, подразделений и органа публичной власти в целом устанавливаются конкретные задачи, для выполнения которых разрабатываются программы обучения:

- *общего характера*: на темы относительно публичного управления, менеджмента государственных услуг, стратегического менеджмента, менеджмента человеческих ресурсов, коммуникации, связей с общественностью;
- *специализированного характера*: на темы из конкретных областей деятельности, указанных в должностной инструкции;
- *для начинающих государственных служащих*: на темы относительно организации и функционирования публичного управления, этики государственного служащего, предоставления государственных услуг;
- *для менеджерского развития*: на темы, касающиеся планирования, организации, координации, мониторинга и оценки профессиональной деятельности.

Для программ обучения установлены некоторые важные требования. Поскольку реальные потребности в обучении выявляются в практической деятельности государственного служащего, подразделения или государственного органа в целом, программы обучения также должны носить практический, прикладной характер. Теоретические занятия не должны превышать 25 % от общего количества запланированных часов. Еще одним требованием для разработки и реализации программ является использование андрагогических, интерактивных методов обучения взрослых: лекции, презентации, дискуссии, изучение конкретных ситуаций, деловые игры, ролевые игры и другие методы, рекомендуемые для использования в процессе обучения взрослых.

Оценка мероприятий по профессиональному развитию. Проведенные мероприятия по непрерывному профессиональному развитию оцениваются согласно показателям, установленным в процессе планирования обучения, в том числе относительно качества и результатов обучения.

Рисунок 15. Реализация мероприятий по профессиональному развитию государственных служащих

Figure 15. Implementation of measures for the professional development of civil servants

Исходя из принципа либерализации услуг по обучению, они предоставляются разными поставщиками, в том числе:

а) поставщиками услуг по обучению *со статусом юридического лица* (из страны и из-за рубежа): Академия публичного управления; государственные и частные организации и учреждения; университетские учебные заведения; учебные центры, подведомственные министерствам, другим органам публичной власти; общественные объединения с опытом в данной области; бизнес-школы;

в) поставщиками услуг по обучению *со статусом физического лица* (из страны и из-за рубежа): профессиональные преподаватели – лица с опытом и специфическими профессиональными компетенциями, сертифицированные в области обучения государственных служащих; инструкторы-практики; руководители и специалисты, имеющие достижения в области тематики обучения.

Одним из главных и основных поставщиков услуг обучения государственных служащих является Академия публичного управления – государственное высшее учебное заведение, миссия которого наряду с подготовкой специалистов высокой квалификации для системы публичного управления заключается и в организации непрерывного профессионального развития персонала из органов государственного и местного публичного управления.

В Академии непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется на основании государственного заказа, который утверждается ежегодно Постановлением Правительства и включает наименование и основное

содержание учебных программ, основные темы и количество часов для каждой программы, количество слушателей, групп, а также категории государственных служащих. Академия также проводит курсы профессионального развития государственных служащих по заявкам органов публичного управления, а также в сотрудничестве с иностранными партнёрами по развитию.

Финансирование процесса профессионального развития осуществляется из государственного бюджета в централизованном порядке, из бюджетов местных органов публичного управления, из других финансовых средств, разрешенных законодательством.

Необходимость укрепления потенциала государственных служащих в различных сферах деятельности, введение новых требований к программам обучения и эффективности работы государственной службы послужили основой для принятия Правительством Программы обучения государственных служащих на 2016–2020 годы[59]. Цель данной Программы состоит в укреплении профессиональной компетенции государственных служащих для предоставления качественных услуг гражданам. Программа устанавливает специфические задачи, приоритетные направления и группы государственных служащих для обучения, с учетом которых органы публичной власти разработают годовые планы обучения персонала.

Следует отметить, что эффективное государственное управление требует прежде всего формирования высокопрофессионального корпуса государственных служащих. От уровня их профессиональной компетентности, знаний, готовности к служебной деятельности, заинтересованности каждого служащего в результатах своего труда зависит качество и эффективность принятия управленческих решений.

Цифровая трансформация государственного управления. Электронное правительство

Концептуальные и правовые основы формирования электронного правительства и предоставления публичных услуг в электронном виде

Информационные технологии стали неотъемлемой частью повседневной жизни жителей Республики Молдова. Технологии способствуют повышению качества публичных услуг, делают управленческую деятельность более эффективной и облегчают осуществление демократического участия, что ведет к улучшению взаимодействия правительств и граждан. Информационные технологии являются неотъемлемым фактором для достижения целей управления и внедрения реформ. Используя технологические инновации, Правительство сможет ускорить модернизацию государственного сектора и обеспечить более эффективное внедрение реформы публичного управления и программ стратегического планирования государственного сектора.

В 2010 году Правительство Республики Молдова запустило процесс е-преобразования управления, а в августе того же года был создан Центр электронного управления – подведомственное Государственной канцелярии учреждение – для усовершенствования управления путем активного и широкого применения информационных технологий, ныне – Публичное учреждение «Агентство электронного управления».

В 2011 году Постановлением Правительства была утверждена *Стратегическая программа технологической модернизации управления (е-Преобразование)*[60], которая дает системное видение модернизации публичных услуг и повышения эффективности деятельности Правительства при использовании информационных технологий. В то же время этот документ создает основу для интеллектуальных инвестиций в информационные технологии и повышения возможностей информационных технологий в государственном секторе.

Стратегическая программа способствовала достижению целей, предусмотренных Программой деятельности Правительства «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благосостояние» на 2011–2014 годы, Стратегией реформы центрального публичного управления, Национальной стратегией по предупреждению и борьбе с коррупцией, Национальной стратегией создания информационного общества «Электронная Молдова», Концепцией электронного правления, Законом о прозрачности процесса принятия решений, Законом о доступе к информации и планам институционального развития центральных публичных органов. Главными ***задачами*** в области е-преобразования являются: *модернизация государственных услуг в результате их оцифровки и реинжиниринга, повышение эффективности управления посредством обмена данными между органами и учреждениями, оказывающими государственные услуги, диверсификация каналов доступа к государственным услугам, обеспечение безопасности информации.*

Процесс е-преобразования управления предполагает не только оцифровку существующих публичных услуг, но и их реформирование и реструктуризацию. Государственные услуги были пересмотрены таким образом, чтобы малоэффективные, фрагментарные или устаревшие процессы были устранены, а действующие процессы и услуги были перегруппированы, с тем чтобы обеспечивать максимальный комфорт,

59 Программа обучения государственных служащих на 2016–2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства от 11 августа 2016 года № 970. *Monitorul Oficial.* № 265–276. 19.08.2016.

60 Постановление № HG710/2011 от 20 сентября 2011 года «Об утверждении Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразование)». *Monitorul Oficial.* № 156–159. 23.09.2011.

минимальный уровень затрат и быстрое взаимодействие между государством и гражданами. Информационные технологии позволяют осуществить межведомственную интеграцию и предоставление комплексных государственных услуг для граждан и деловой среды путем обеспечения интероперабельности ИТ-систем и распределения ИТ-ресурсов.

Направления цифровой трансформации и перспективы развития «цифрового государства»

Процесс трансформации электронного правительства является сложным и осуществляется в трех важных направлениях: **Правительство для граждан; Правительство для Правительства; Правительство для бизнеса.** В целях предоставления качественных услуг гражданам и деловой среде, а также повышения эффективности ИТ-ресурсов в государственном секторе была создана *Правительственная технологическая платформа*, которая выполняет роль центрального узла управления общими услугами[61].

1. Правительство для граждан. В рамках этой инициативы представлены 11 е-услуг. Граждане имеют возможность запрашивать и получать сертификаты, регистрировать автомобили, запрашивать заполнение документов, удостоверяющих личность, имеют доступ к публичным библиотекам и др. Представим здесь некоторые из е-услуг.

Регистр местных актов (actelocale.md) был запущен в 2011 году и представляет собой бесплатную электронную публичную услугу, предоставляющую множество возможностей и выгод для трех категорий пользователей посредством веб-портала: местной публичной администрации, Государственной канцелярии и граждан. Посетив веб-страницу при мэрии, любое лицо сможет просмотреть нормативные акты, принятые органами местной публичной администрации, узнать, что они предусматривают, а также дату вступления их в законную силу.

Платформа открытых данных. Свободный доступ к правительственным данным публичного характера представляет собой инновационную инициативу в рамках правительств, гражданского общества и сообществ информационных технологий и связи во всем мире. Инициатива «Свободный доступ к правительственным данным публичного характера» предусматривает среди прочего онлайн-опубликование правительственных данных в стандартной форме, обеспечивая транспарентность учреждений и предоставление гражданам права принимать информированные решения.

Единая платформа публичных услуг была запущена в 2012 году и представляет собой единую платформу для публичных услуг, оказываемых государственными органами. Портал servicii.gov.md работает как электронный каталог публичных услуг, предоставляемых государственными органами, предназначенных для граждан и представителей бизнес-среды. В рамках платформы может быть найдена информация как об электронных услугах, так и об услугах, оказываемых классическим способом. Посетители платформы могут найти на servicii.gov.md описание услуг, необходимый набор документов для получения доступа к данным услугам, временные интервалы предоставления данных услуг, их стоимость и период внедрения. Так, посредством единого окна для публичных услуг граждане смогут воспользоваться множеством услуг онлайн простым и доступным способом.

Изначально Правительство Республики Молдова посредством утверждения Плана действий для открытого правительства и Стратегии технологической модернизации управления намеревалось к 2020 году преобразовать все услуги, предоставляемые классическим путем, в электронные. В результате этого граждане страны должны были обладать доступом к более чем 500 е-услугам. В настоящий момент портал насчитывает 641 услугу, среди которых 177 являются е-услугами данных с открытым доступом[62].

Е-услуга MPay была запущена в 2013 году и представляет собой правительственную услугу электронных платежей – информационный инструмент, с помощью которого можно онлайн оплачивать различные услуги. Хотя MPay предусмотрен прежде всего для электронных услуг в государственном секторе, его можно успешно использовать и для оплаты коммерческих услуг. MPay дает возможность рассчитываться за услуги различными способами: через банковские карточки, платежные терминалы, системы e-banking и наличные платежи.

Е-услуги актов гражданского состояния. Начиная с 2013 года граждане Республики Молдова посредством электронных услуг актов гражданского состояния могут в режиме онлайн истребовать дубликаты актов гражданского состояния, выписки из актов гражданского состояния, а также внесение изменений либо исправлений в акты гражданского состояния.

2. Правительство для Правительства. Электронные услуги и инфраструктура для эффективности Правительства имеют много преимуществ, в том числе создается более эффективная связь между государственными учреждениями благодаря применению системы взаимодействия и платформы, которая облегчает обмен данными и обеспечивает более эффективное сотрудничество между министерствами, государственными учреждениями, государственными органами.

Правительство для Правительства предоставляет семь е-услуг, среди них:

Правительственная платформа взаимодействия MConnect. Созданная в 2014 году *MConnect* облегчает обмен данными между органами власти для повышения качества и эффективности государственных услуг. С помощью платформы взаимодействия государственные органы обмениваются данными в режиме реального времени, не требуя их от граждан

61 http://egov.md

62 https://servicii.gov.md/

и бизнес-среды в виде справок, отчетов и т. д. Таким образом, платформа позволяет повысить эффективность информационных систем, которые обеспечивают электронные государственные услуги, эффективность использования государственных средств, комфортности гражданина, безопасности информационных систем центрального и местного публичного управления; повторное использование ресурсов, вовлеченных в рамки информационных систем; улучшение сотрудничества между государственными учреждениями; продвижение веб-доступности; удобство для граждан.

Регистр данных персонального характера. В 2012 году Национальный центр защиты данных персонального характера запустил *Регистр учета операторов данных персонального характера*, обеспечивающий внедрение на практике положений Закона о защите данных персонального характера. Согласно закону операторы данных обязаны уведомлять Национальный орган по защите данных персонального характера до начала операций по обработке данных.

Платформу particip.gov.md Правительство запустило в 2014 году. С ее помощью граждане могут получать консультации относительно различных проектов нормативных актов.

Отметим, что в 2010 году Правительство Республики Молдова выразило заинтересованность в отношении присоединения к глобальному Open Government Partnership – Партнерству открытых правительств – инициативе государств мира, желающих управлять транспарентным, эффективным и открытым для своих граждан способом, основанным на новейших информационных технологиях. Правительство вступило в инициативу в апреле 2012 года в рамках первой ежегодной встречи Партнерства, которая прошла в Бразилии. Утвердив План действий по открытому управлению, Правительство взяло на себя обязательства в рамках Партнерства открытых правительств и предпринимает усилия, общие с другими государствами на мировом уровне, а также на уровне Европейского союза в целях улучшения управления посредством применения технологий.

Одним из основных пунктов, включенных в План действий по открытому управлению, является активное участие граждан в процессе принятия решений. До 2014 года, когда была запущена Платформа, для того, чтобы быть в курсе проектов новых актов, подготавливаемых Правительством, граждане должны были проверить более 20 сайтов министерств и государственных учреждений. Теперь все эти проекты можно просмотреть на одной-единственной странице. Способ участия, предусмотренный платформой, представляет собой техническое решение для организации определенных онлайн-консультаций, простых и транспарентных, как для ответственных в рамках правительственных учреждений, так и для граждан.

При помощи платформы граждане могут отслеживать и повестку дня публичных консультаций, ознакомиться с уже прошедшими консультациями, связавшись с организаторами или просмотрев видеозапись, если таковая доступна.

3. Правительство для бизнеса. Правительство внедряет восемь электронных услуг для бизнес-среды, среди которых процедура регистрации бизнеса, получение документов, получение сертификатов, получение лицензий и др. Отметим здесь е-государственные закупки, е-отчетность, Государственный реестр контроля, е-лицензирование.

Перспективы развития «цифрового государства». Республика Молдова за последние годы достигла хороших результатов в области е-преобразования управления и модернизации публичных административных услуг на всех уровнях. В рейтинге стран с наибольшим уровнем развития электронного правительства E-Government Survey 2018 Молдова расположилась на 69-м месте с «высоким показателем EGDI», который составил 0,6590 при максимальном значении в 1[63].

Правительство продолжает модернизацию публичных услуг и е-преобразования управления. В Плане действий по открытому управлению на 2019–2020 годы поставлена цель обеспечения прозрачного, ответственного и эффективного управления. Документ предусматривает улучшение диалога властей с гражданским обществом и расширит возможности государственных служащих для открытого управления.

В то же время в План включены меры по обеспечению прозрачности государственных закупок, своевременному опубликованию открытых данных и продвижению их использования гражданским обществом. Для привлечения к процессу принятия решений граждан Молдовы, проживающих за рубежом, Правительство намерено внедрить программы «Образцовые группы диаспоры» и «Правительство ближе к вам». Кроме того, продолжится модернизация публичных услуг – они будут нацелены на граждан и станут более эффективными. Согласно Плану, необходимо модернизировать три типа публичных услуг: выдачу водительских удостоверений, предоставление пособий по безработице, установление ограничений возможностей и работоспособности.

Доверие граждан к деятельности органов государственной власти

Уровень доверия граждан к деятельности органов государственной власти — это индикатор, который предоставляет информацию об общем климате доверия и социальной стабильности. Доверие является трудноуловимым элементом и скорее указывает на поведенческие тенденции. Социальный контекст накладывает отпечаток на доверие граждан к государственным институтам и не только. Институциональное доверие

63 https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys

может быть связано с доверием к власти, что абсолютно необходимо для функционирования общества. Граждане доверяют власти, когда чувствуют, что ее волнуют их потребности, что она заботится об их интересах и принимает это во внимание при принятии решений.

В Республике Молдова степень доверия граждан к государственным учреждениям определяется на основе регулярных опросов общественного мнения.

За последние 10 лет независимо от отчетного года церковь, местные органы власти и армия являются институтами, пользующимися наибольшим доверием среди населения (**рисунок 16**).

Данные за 2012 год показывают, что 87 % молдаван доверяют церкви, что является самой высокой долей общественного доверия за последнее десятилетие. Что касается динамики доверия, то его уровень рос с 2010 года (73,7 %) до 87,1 % в 2012 году, после чего плавно снижался, достигнув 68 % в 2017 году, а с 2018 года вновь регистрирует рост. Доверие к органам местного публичного управления в 2010 году составило 48 %, после чего несколько снизилось в последующие годы, а в 2014 году достигло 55 %. В последующие годы динамика доверия снижалась (2015 год – 52 %; 2016 год – 37,6 %; 2017, 2018 годы – 41 %), для того чтобы в 2019 году продемонстрировать самую высокую долю за последние десять лет – 59 %. Доверие населения к армии варьировалось в пределах 40 % в период между 2010 и 2019 годами.

Парламент, Правительство, Президент, политические партии – это основные действующие лица политической системы. Учитывая их важность, доверие граждан к этим институтам можно интерпретировать как показатель поддержки политической системы. В 2010 году все четыре института страдали от недостатка доверия: только 32 % граждан доверяли Правительству, по 29 % – Президенту и Парламенту и только 20 % граждан доверяли политическим партиям. В течение 2011–2014 годов позиционирование четырех государственных институтов оставалось неизменным: Правительство пользовалось наибольшим

Рисунок 16. Уровень доверия граждан к различным институтам
Figure 16. Level of citizens' trust in various institutions

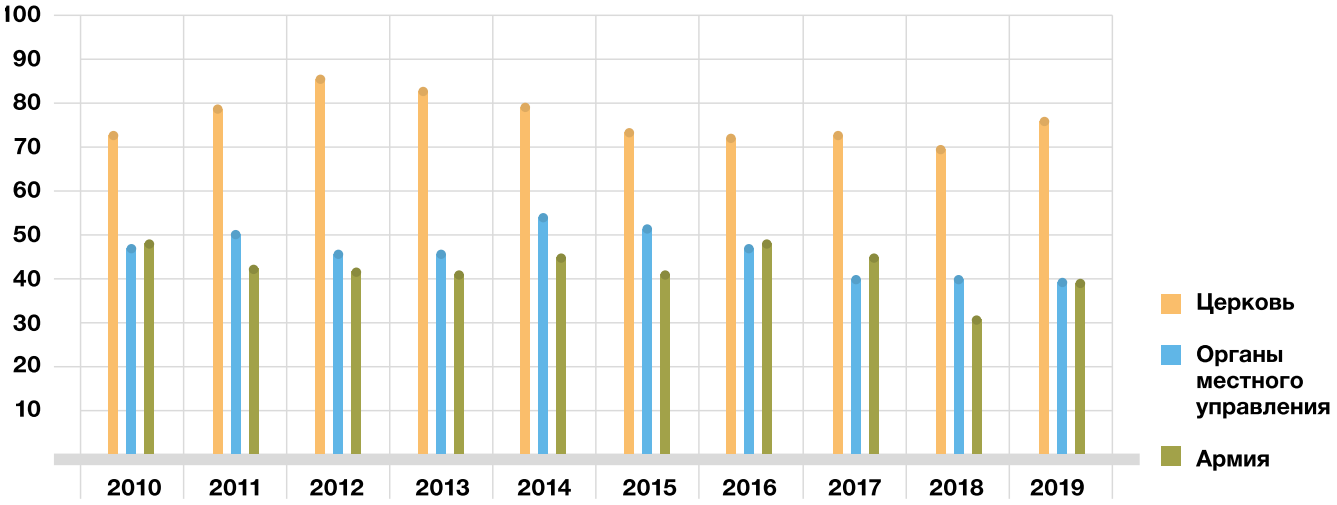
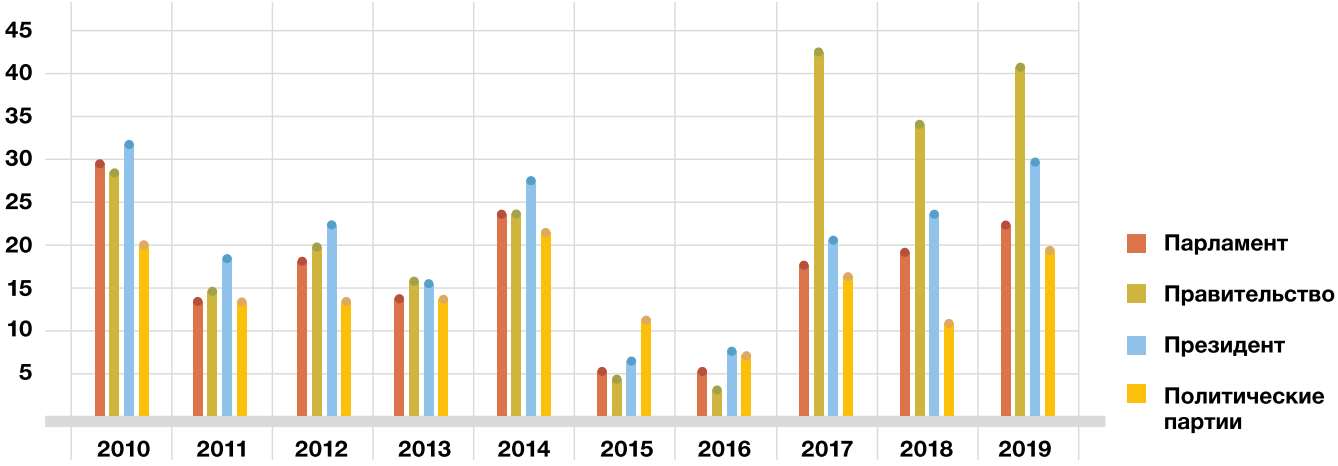


Рисунок 17. Доверие граждан к политической системе
Figure 17. Citizens' confidence in the political system



доверием, за ним следовали Президент, Парламент и политические партии. Более того, данные властные институты имеют схожие траектории на протяжении последнего десятилетия. В 2015–2016 годах доверие граждан ко всем государственным институтам упало до 5–7 % в результате политического кризиса 2015 года. С 2017 года доверие граждан к Президенту, Правительству и Парламенту медленно росло, достигнув 41 % для Президента, 30 % для Правительства и 23 % для Парламента в 2019 году (**рисунок 17**).

Объяснение этой ситуации кроется в структуре институтов: граждане склонны больше доверять учреждению, которое они могут персонализировать, чем учреждению, с которым они не могут связать человека. С этой точки зрения Правительство представлено главным образом Премьер-министром, а институт президентства – Президентом. Парламент, в свою очередь, является гораздо более диффузным институтом – он имеет большое количество членов и не имеет четко определенного представителя с точки зрения общественного имиджа этого института, а политические партии являются категорией, образованной большим количеством действующих лиц с различными интересами.

Формы и механизмы обеспечения открытости и подотчетности органов государственной и муниципальной власти гражданам

Конституция Республики Молдова закрепляет право на информацию, которая является основой принципа прозрачности в деятельности органов государственной власти. Эта конституционная норма разработана в Законе от 2000 года о доступе к информации, который создал общую нормативную базу, регулирующую доступ к официальной информации, повысил эффективность информирования населения и контроля гражданами деятельности органов публичной власти, стимулировал формирование мнений и активного участия населения в принятии решений в духе демократии.

Республика Молдова приняла ряд законодательно-нормативных и институциональных мер, направленных на создание эффективной системы прозрачности принятия решений, обеспечение вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений. Национальная правовая база содержит несколько положений, которые регулируют участие гражданского общества в процессе принятия решений, содержащихся в ряде нормативных актов. В то же время Республика Молдова является одной из немногих стран в мире, которые имеют специальный нормативный акт в области информации, консультаций и участия граждан. Это Закон от 2008 года о прозрачности в процессе принятия решений, который устанавливает правила, применимые для обеспечения прозрачности в процессе принятия решений органами центрального и местного публичного управления, другими органами публичной власти и регулирует их отношения с гражданами, объединениями, созданными в соответствии с законом для участия в процессе принятия решений.

Под действие этого закона подпадают центральные органы государственной власти: Парламент, Президент Республики Молдова, Правительство, автономные органы публичной власти, специализированные органы центрального публичного управления, а также органы местного публичного управления – органы автономных территориальных единиц с особым правовым статусом, органы местного публичного управления. Впоследствии был разработан Регламент о процедурах обеспечения прозрачности в процессе разработки и принятия решений для обеспечения единообразного применения положений закона.

Прозрачность, подотчетность, участие граждан и доверие граждан к Правительству и местным органам власти продолжают оставаться основными проблемами. Республика Молдова была одной из первых стран в регионе, которая приняла методологию публикации открытых данных и институционализировала должность координатора открытых данных в каждом министерстве. Республика Молдова в настоящее время реализует четвертый национальный план действий по открытому управлению, основанный на принципах доступа к информации, открытых данных, участии граждан и прозрачности.

Центральные органы власти зачастую утверждают, что децентрализация, и особенно финансовая децентрализация, не может быть реализована в полном объеме, поскольку местные выборные представители не готовы обеспечивать эффективное и ответственное управление на своем уровне при соблюдении подотчетности. Это частично соответствует действительности. Крайне актуальным вопросом является политическая культура на местном уровне – избыточная политизация общественной жизни создает угрозу того, что вместо совместной работы местных органов власти и общества над решением проблем населения возникнет политическая поляризация.

Существенным барьером для обеспечения открытости и подотчетности органов государственной и муниципальной власти гражданам является относительно ограниченное участие граждан в общественно-политической жизни. Такая ситуация возникает отчасти из-за того, что вопрос участия граждан в процессах принятия государственных решений и управления государством на центральном и местном уровнях определены законом недостаточно. Однако в действительности граждане не всегда готовы выступать в защиту собственных прав и интересов, особенно на местном уровне, а также осуществлять контроль за деятельностью местных выборных органов.

Согласно данным опросов, уровень доверия граждан к местным органам власти значительно ниже в столице и других городских агломерациях по сравнению с сельской местностью. Тем не менее доверие к органам местного самоуправления достаточно высок по сравнению с другими общественными институтами — местное самоуправление входит в «тройку лучших» вместе с церковью и вооруженными силами.

Степень и формы вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений и управления государством

Одним из важных законов, который определяет степень и формы вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений и управления государством, является Закон о прозрачности процесса принятия решений. Органы публичной власти в соответствии с данным законом проводят консультации с гражданами, созданными в соответствии с Законом объединениями, иными заинтересованными сторонами по проектам нормативных и административных актов, которые могут иметь социальные, экономические, природоохранные последствия (для образа жизни и прав человека, для культуры, здоровья и социальной защиты, для местных сообществ и общественных услуг). Органы публичной власти в соответствии с Законом обязаны принимать в зависимости от обстоятельств необходимые меры для обеспечения возможности участия граждан и объединений, иных заинтересованных сторон в процессе принятия решений.

Участие в процессе принятия решений означает, что общественность, в особенности гражданское общество, а также другие заинтересованные стороны и участники должны иметь возможность участия в разработке политики и законодательства, которые затрагивают или могут затрагивать их интересы. Эффективное гражданское участие и прозрачный процесс принятия решений способствуют повышению качества решений, принимаемых на политическом и законодательном уровне, расширяют возможности для их успешной реализации и служат повышению общественного доверия к государственным учреждениям.

Представительная демократия и открытый, прозрачный процесс принятия решений включают в себя эффективный и регулярный диалог и участие объединений граждан в разработке и анализе политики и практики органов государственной власти, а также законов и изменений в законодательстве. В частности, открытые и прозрачные процессы принятия решений должны вести к эффективному и подлинному участию тех объединений граждан, чьи интересы в первую очередь зависят от обсуждаемых политических и законодательных решений. Право на участие в ведении общественных дел также подразумевает право на то, чтобы критиковать органы государственной власти и выдвигать предложения по улучшению их деятельности, а также привлекать внимание к любым аспектам их деятельности, которые могут воспрепятствовать продвижению, защите или осуществлению прав человека и основных свобод.

Органы государственной власти также обязаны активно подключать общественные объединения к участию в осуществлении надзора над работой государственных учреждений и ведомств. НПО могут внести свой вклад в процесс принятия решений благодаря накопленным знаниям и независимой экспертизе. Это способствует тому, что органы управления на всех уровнях от местного и регионального до национального, а также международные организации используют соответствующий опыт и компетенции НПО для оказания помощи в разработке и осуществлении политики. НПО пользуются уникальным доверием со стороны своих членов и общества в целом, для того чтобы отражать проблемы, представлять их интересы и добиваться участия в политике, внося тем самым важнейший вклад в развитие государственных и местных публичных политик.

Заключение

Анализируя путь, пройденный Республикой Молдова за годы независимости в государственном строительстве, эволюции общественных отношений, становлении и развитии системы управления, можно сформулировать следующие *выводы*:

- пройден значительный путь в направлении демократизации молдавского общества и институционализации системы управления, основанной на принципах плюрализма, разделения и сотрудничества властей, учета интересов местных сообществ в организации и осуществлении процесса удовлетворения общественных потребностей;
- в соответствии с Конституцией Республика Молдова является суверенным, независимым, единым и неделимым государством. Провозглашая Республику Молдова демократическим правовым государством, Конституция признает, что достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются государством;
- высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства является Парламент. Главой государства является Президент Республики Молдова. Он представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны. Проведение внутренней и внешней политики государства и осуществление общего руководства публичным управлением обеспечивается Правительством;
- система судебных инстанций в Республике Молдова состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Для отдельных категорий судебных дел могут действовать, согласно закону, специализированные суды. Судьи судебных инстанций назначаются Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета магистратуры, судьи Высшей судебной палаты назначаются Парламентом по представлению Высшего совета магистратуры;
- процесс становления за годы независимости актуальной системы местного публичного управления прошел под знаком переосмысления роли местных органов власти в национальной системе публичного

управления. В результате местное публичное управление приобрело особый статус, отличный от центрального государственного управления, и основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения;

- внедрена новая, адаптированная к вновь возникшим потребностям модель государственной службы, способная работать в новых демократических условиях, основанных на плюрализме, многопартийности, конкурентности и транспарентности;
- разработана и внедряется модернизированная система подготовки и переподготовки кадров для государственного и местного публичного управления, были разработаны национальные квалификационные стандарты по подготовке и профессиональному развитию государственных служащих;
- активно применяются в публичном управлении информационные технологии, которые способствуют повышению качества публичных услуг, делают управленческую деятельность более эффективной и облегчают осуществление демократического участия граждан, что ведет к улучшению взаимодействия органов публичного управления и граждан;
- принят ряд нормативных и институциональных мер, направленных на создание эффективной системы прозрачности принятия решений, обеспечение вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений.

В заключение отметим, что европейская интеграция является приоритетной стратегической целью внешней и внутренней политики Республики Молдова и гарантом дальнейшего развития и модернизации страны согласно положениям Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова, подписанного в 2014 году.

Литература

Вехи молдавской государственности. Кишинев, 2000.

Иванов В.М. Конституционное право Республики Молдова. Часть I. Кишинев, 1996.

Иванов В.М. Коституционное право Республики Молдова. Часть II. Кишинев, 1997.

Мартынчик Е.Г. Судебная власть в Республике Молдова. Кишинев, 1999.

Anuarul statistic al Republicii Moldova, 2019.

Arseni A. Drept constituțional și instituții politice, Teoria Constituției. Chișinău, 1997.

Cornea S. Organizarea tertotială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. Editura Academiei Române – Istros, București-Brăila, 2017.

Guceac I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000.

Guceac I., Costachi Gh. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău, 2003.

Guceac I. Constituția la răscruce de mileniu. Ediția a II-a. București, Editura Academiei Române, 2016.

Sîmboteanu A. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic. Chișinău, 2015.

Sîmboteanu A. Organiparea administrativ-teritorială. În: Republica Moldova. Enciclopedie. Ediție consacrată Aniversării a 25-cea de la adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova. AȘM, 2016.

Varzari P. Istoria politică a Republicii Moldova. Chișinău, 2019.

References

Milestones of Moldovan statehood. Chisinau. 2000. In Russian

Ivanov V. M. Constitutional law of the Republic of Moldova. Part I. Chisinau. 1996. In Russian

Ivanov V. M. Constitutional law of the Republic of Moldova. Part II. Chisinau. 1997. In Russian

Martynchik E. G. Judicial power in the Republic of Moldova. Chisinau. 1999. In Russian

Statistical Yearbook of the Republic of Moldova. 2019. In Romanian

Arseni A. Constitutional law and political institutions. The theory of the Constitution. Chisinau. 1997. In Romanian

Cornea S. Territorial organization of local power in the Republic Moldova: concept, mechanisms, solutions. Romanian Academy Publishing House – Istros, Bucharest-Brăila, 2017.

Guceac I. The evolution of constitutionalism in the Republic of Moldova. Chisinau. 2000. In Romanian

Guceac I, Costachi Gh. The phenomenon of constitutionalism in the evolution of the Republic of Moldova to the rule of law. Chisinau. 2003. In Romanian

Guceac I. The constitution at the crossroads of the millennium. Second edition. Bucharest. Romanian Academy Publishing House. 2016. In Romanian

Sîmboteanu A. Administrative-territorial organization. In: Republic of Moldova. Encyclopedia. An edition dedicated to the 25th Anniversary of the adoption of the Declaration of Independence of the Republic of Moldova. ASM. 2016. In Romanian

Sîmboteanu A. Local Public Administration. In: Republic of Moldova on the path of modernization. Encyclopedic study. Chisinau, 2015.

Varzari P. The political history of the Republic of Moldova. Chisinau. 2019. In Romanian

2020. Содержание журнала

ГАЙДАРОВСКИЙ ФОРУМ – 2020

О России, мире и вызовах нового десятилетия. Обзор. Иларионова Т.С.. № 1. С. 10.

Владимир Мау – Николя Саркози. Глобальная повестка: вызовы, возможности, риски. № 1. С. 19.

А.В. Грушко. Проект «Большая Европа»: критически важные аспекты сотрудничества. № 1. С. 23.

А.М. Байменов. О некоторых факторах эффективности государственного управления. № 1. С. 26.

ПРОСТРАНСТВО КОНСТИТУЦИИ

И.Н. Барциц. Переосмысление соотношения международного и национального права на рубеже эпох (о поправке в статью 79 Конституции Российской Федерации). № 1. С. 33.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

«Диалог гражданских диалогов»: итоги и перспективы трансграничного и межвузовского взаимодействия. Обзор. Е.В. Жилякова. № 1. С. 43.

Ф. Фишлер. Две формы европейского сотрудничества: интеграция в ЕС и Большая Европа. № 1. С. 48.

Ф. Бруни. Кризис мультилатерализма и сотрудничество между ЕС и Россией. № 1. С. 54.

Дж. Ло Порто. Культурная дипломатия: построение сети международного сотрудничества. № 1. С. 58.

Р. Джонс-Бос. Сотрудничество Нидерландов с Россией должно развиваться в различных областях. № 1. С. 61.

О.В. Пироженко. Стратегические альянсы в глобальной конкуренции в свете создания Альянса российских и испанских университетов. № 1. С. 64.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

О.Г. Чупрова, Ж.-К. Билье. Полюсы конкурентоспособности: модель перехода к инновационной экономике (новая промышленная политика Франции). № 5. С. 67.

В.И. Сморчкова. Перспективы развития международного сотрудничества в Арктике: основные направления. № 5. С. 76.

П.И. Петров. Новые условия конкуренции на европейском рынке газа. № 5. С. 84.

Л.П. Белов. Идея сильного государства: позиция И.А. Ильина. № 5. С. 93.

В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

И.Н. Барциц. Вступительное слово к проекту «Эволюция систем государственного управления в странах постсоветского пространства (1991–2021 гг.)». № 3. С. 85.

Г.В. Пальчик, Н.В. Волох, А.П. Гасанов, В.В. Герменчук, Н.А. Дубинко, С.М. Забелов, А.З. Игнатюк, В.Н. Кивайко, Е.А. Криштапович, С.В. Лапина, Т.В. Лисовская, В.А. Мельник, А.А. Мушта, Т.А. Печенева, Т.Ф. Старовойтова, О.Т. Томукевич, О.Н. Фаблинова, М.С. Шибут, М.А. Щеткина, В.А. Щепов. Эволюция систем государственного управления: Республика Беларусь. № 3. С. 86.

Л.Б. Вардомский, М.О. Тураева. О специфике национальных моделей экономики в постсоветских странах. № 4. С. 73.

Я. Тоом, В.В. Комлева. Эволюция системы государственного управления. Эстонская Республика. № 4. С. 82.

А.К. Аннамурадов, О.Б. Мухамметбердиев, М.О. Хаитов. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Туркменистан. № 5. С. 98.

О. Балан, А. Сымботяну, **И. Гучак, С. Горюк, И. Дулский, С. Палихович, А. Попович, Т. Тофан, А. Цепордей.** Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Молдова. № 6. С. 79.

АКТУАЛЬНО

В.А. Цибиков. О первоочередных мерах органов государственной власти России в связи с распространением коронавирусной инфекции. № 2. С. 42.

С.П. Земцов, В.Л. Бабурин. Коронавирус в регионах России: особенности и последствия распространения. № 2. С. 48.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

Р.Е. Артюхин. Национальные проекты – качественно новый уровень ответственности государства. № 1. С. 70.

Е.А. Данчиков. Условия и инструменты обеспечения эффективного финконтроля достижения национальных целей и реализации нацпроектов. № 1. С. 73.

Т.В. Блинова. Аудит реализации национальных целей. № 1. С. 79.

М.И. Бесхмельницын. Реализация Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры железных дорог. № 1. С. 82.

Р.С. Данилов, П.А. Картышева. Влияние национальных проектов на структуру расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. № 5. С. 19.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

О.В. Зайцев, Д.В. Новак. Направления совершенствования юридического образования. № 1. С. 85.

К.А. Корсик, А.А. Парфенчикова. Трансформация российского нотариата в новых экономических условиях. № 1. С. 92.

О.О. Медведева. «Неизмеримая наука», тирания показателей и цифровизация: есть ли повод для наукометрического оптимизма? № 1. С. 98.

М.С. Сафонов. Правовая природа российских институтов развития. № 2. С. 6.

А.С. Генкин, А.А. Михеев. Есть ли будущее у юридической профессии? № 2. С. 10.

Е.А. Лесных. Отдельные вопросы формирования административно-правового статуса Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. № 3. С. 70.

Д.В. Брызгалов, Ю.В. Грызенкова, А.А. Цыганов. Повышение эффективности регулирующих воздействий по снижению информационной асимметрии договора страхования. № 3. С. 77.

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

ПРАВО И ЖИЗНЬ

Н.В. Зайцева. Разумность как способ определения правовой допустимости сделки в антимонопольном праве. № 5. С. 32.

Н.С. Ахмадзода. Преимущества, проблемы и перспективы нормативно-правового регулирования цифровой экономики в Российской Федерации. № 5. С. 41.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

Д.В. Березовский, Е.В. Кольчугина. Перспективы развития кадрового потенциала органов государственной власти и местного самоуправления Самарской области. № 1. С. 103.

С. Цзян, Ч. Гань. Текущая ситуация и управление неработающими сельскими поместьями в Китае (на основе исследования в провинции Цзянси). № 1. С. 109.

В.А. Пучков. Участие общественных движений в инновационном развитии системы безопасности жизнедеятельности населения. № 2. С. 16.

М.Э. Дмитриев, В.Б. Крапиль. Тернистый путь стратегического планирования в современной России. № 2. С. 22.

Н.М. Чепурнова, В.О. Мурызева. Свободная конкуренция в условиях цифровой экономики: механизмы защиты. № 2. С. 35.

В.В. Летуновский. От сплошного надзора к умному контролю. № 3. С. 6.

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

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

ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Э. Маркварт, Д.В. Маслов, Т.Б. Лаврова. CAF: модель управления качеством для организаций публичной сферы. № 5. С. 26.

С.В. Пчелинцев, Н.М. Исаева. О совершенствовании порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы и перспективы. № 6. С. 6

В.Ю. Дамбуева. Управление мотивационным профилем персонала как инструмент мотивации государственных служащих. № 6. С. 19

А.В. Бородин, Л.И. Яблонский. О государственной политике в отрасли геодезии и картографии. № 6. С. 23

МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА

А.Ю. Кузнецова. Качество детства: проблемы и подходы в их решениях. № 5. С. 6.

Ю.В. Березутский, Н.М. Байков. Государственная молодежная политика и ее роль в социальном развитии. № 5. С. 12.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Д.В. Исаев. Социальное предпринимательство в России: проблемы и перспективы. № 2. С. 92.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

О.И. Кондратенко. Оценка управленческих инструментов стимулирования инвестиционного климата в регионах России. № 2. С. 70.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

С.В. Раевский, Л.А. Беляевская-Плотник, А.А. Ромашин. Оценка вклада корпоративных структур строительного бизнеса в экономическое развитие территорий. № 5. С. 45.

Д.Ю. Фраймович, М.А. Гундорова, З.В. Мищенко. Оценка изменения устойчивости экономических процессов в регионах Российской Федерации в период санкционных воздействий. № 6. С. 28.

Д.В. Тютин. Влияние структурных аспектов демографии и занятости на производительность труда: внутрирегиональный анализ. № 6. С. 37.

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

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

Е.М. Красавцева. Восприятие опасности у сотрудников правоохранительных органов с разным уровнем профессиональной виктимности. № 3. С. 48.

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

В.Ю. Синюгин. Административно-правовые аспекты продуктивного долголетия в Российской Федерации. № 4. С. 61.

М.В. Корнилова. Этапы реализации государственной программы «Московское долголетие». № 4. С. 65.

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Н.М. Сладкова, А.А. Степаненко, О.А. Ильченко, В.А. Шапошников. Квалификационные требования к государственным служащим в модели цифровых компетенций. № 6. С. 46.

И.С. Глебова, Сурков П.В. Индикаторы метамодернизма на российском телевидении в контексте современного продюсирования. № 6. С. 57.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЭПОХА

Э.Л. Сидоренко. Адаптивные возможности российского права. № 2. С. 56.

И.В. Понкин, А.И. Редькина. Цифровое государственное управление: метод цифровых моделей-двойников (BIM) в праве. № 2. С. 64.

ГОСУДАРСТВО – БИЗНЕС – ОБЩЕСТВО

Н.В. Локшин. Модели механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства и особенности их функционирования. № 4. С. 17.

О.А. Толпегина, Е.И. Руденко. Управление по ценностям и целям: инновационное развитие государственных корпораций. № 4. С. 27.

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Т.А. Занко. Опыт начала реализации программ Doctor of Public Administration в России. № 2. С. 97.

С.А. Еварович, Т.Б. Лаврова, А.Г. Полякова. Трансформация системы профессионального развития государственных гражданских служащих. № 2. С. 101.

Г.А. Краснова. Модель поддержки экспорта российского образования. № 2. С. 107.

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

Н.С. Епифанова, М.Г. Полозков. Цифровая грамотность как необходимое условие трансформации современной системы образования в России. № 5. С. 62.

ЦИФРОВАЯ ЭПОХА

М.А. Липчанская. Цифровые права человека и гражданина: конституционное измерение. № 4. С. 37.
О.Н. Корчагин, А.В. Лядская. Цифровизация в системе средств противодействия коррупции. № 5. С. 51.
С.Ю. Алферов. 5G: характеристика, области применения, угрозы национальной безопасности. № 5. С. 56.

МИР В ДВИЖЕНИИ

Д.Н. Рахимова, Д.А.к. Нуритдинова. Механизмы углубления торгово- экономического и инвестиционного взаимодействия между странами ШОС и ЕАЭС (на примере Узбекистана). № 2. С. 80.
З. Леманнова. Европа и Россия в контексте глобальных изменений: социокультурный подход. № 2. С. 85.
Е.А. Копылова. Международно-правовые иммунитеты и привилегии прокурора *amicus curiae*. № 3. С. 55.
Сыюань Цзян, Чжунъян Гань. Механизм урегулирования коммерческих споров в рамках сопряжения ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс, один путь». № 3. С. 64.

МИР ВОКРУГ НАС

А.М. Марголин, Т.А. Спицына. Страновые рейтинги сегодня и завтра. № 4. С. 42.

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

А.В. Костюкова, Д.В. Штрейс. К истокам зарождения приказной системы в России в конце XV – первой половине XVI века. № 6. С. 73

УРОКИ ПАНДЕМИИ

И.Ю. Тимофеева, А.И. Тимофеев. Предварительные уроки пандемии и национальная безопасность государства. № 6. С. 64.
Ж.А. Шишова. Актуальные этические проблемы современного общества в контексте борьбы с эпидемией коронавируса. № 6. С. 69.

2020. Content

GAIDAR FORUM – 2020

About Russia, the world and the challenges of the new decade. Review. *T.S. Ilarionova*. № 1. P. 10.
Vladimir Mau – Nicolas Sarkozy. The global agenda: challenges, opportunities, risks. № 1. P. 19.
A.V. Grushko. The 'Greater Europe' Project: collaboration aspects of critical importance. № 1. P. 23.
A.M. Baimenov. About some of the factors for public administration effectiveness. № 1. P. 26.

THE SPACE OF THE CONSTITUTION

I.N. Bartsits. Rethinking the relationship between international and national law at the turn of the epoch (on the amendment to article 79 of the Constitution of the Russian Federation). № 1. P. 33.

INTERNATIONAL COOPERATION

'Dialogue of civil dialogues': results and prospects of cross-border and inter-university cooperation. Review. *E.V. Zhilyakova.* № 1. P. 43.
F. Fischler. Two forms of European cooperation: EU integration and Greater Europe. № 1. P. 48.
F. Bruni. The crisis of multilateralism and EU–Russia cooperation. № 1. P. 54.
G. Lo Porto. Cultural diplomacy: building an international cooperation network. № 1. P. 58.
R. Jones-Bos. Cooperation between Netherlands and Russia should develop in various fields. № 1. P. 61.
O.V. Pirozhenko. Strategic alliances in global competition in the light of the forming the Alliance of Russian and Spanish Universities. № 1. P. 64.

INTERNATIONAL RELATIONS

O.G. Chuprova, J.-C. Billier. Poles of competitiveness: A model for transitioning to innovative economy (The new industrial policy of France). № 5. P. 67.
V.I. Smorchkova. Prospects for the development of international cooperation in the Arctic: main directions. № 5. P.76.
P.I. Petrov. New conditions of competition in the European gas market. № 5. P. 84.
L.P. Belov. The idea of a powerful state: I.A. Ilyin's point of view. № 5. P. 93.

IN POST-SOVIET COUNTRIES

I.N. Bartsits. Introductory word to the project «Evolution of public administration systems in the post-Soviet countries (1991–2021)». № 3. P. 85.
G.V. Palchik, N.V. Volokh, A.P. Hasanov, V.V. Germenchuk, N.A. Dubinko, S.M. Zabelov, A.Z. Ignatyuk, V.N. Kivayko, E.A. Krishtapovich, S.V. Lapina, T.V. Lisovskaya, V.A. Melnik, A.A. Mushta, T.A. Pecheneva, T.F. Starovoitova, O.T. Tomukevich, O.N. Fablinova, M.S. Shibut, V.A. Shchepov, M.A. Shchetkina. Evolution of public administration systems: Republic of Belarus. № 3. P. 86.
L.B. Vardomsky, M.O. Turaeva. On specificity of national economic models in the post-Soviet countries. № 4. P. 73.
Ya. Toom, V.V. Komleva. Evolution of the public administration system. The Republic of Estonia. № 4. P. 82.
A.K. Annamuradov, O.B. Mukhammetberdiev, M.O. Khaitov. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. Turkmenistan. № 5. P. 98.
O. Balan, A. Symboteanu, I. Guceac, S. Goryuk, I. Dulski, S. Palikhovich, A. Popovich, T. Tofan, A. Tsepordei. Evolution

of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Moldova. № 6. P. 78

ACTUAL

V.A. Tsibikov. About the priority measures taken by the state authorities of Russia in connection with the spread of coronavirus infection. № 2. P. 42.
S.P. Zemtsov, V.L. Baburin. Coronavirus in the regions of Russian: features and consequences of the spread. № 2. P. 48.

NATIONAL PROJECTS

R.E. Artyukhin. National projects as a qualitatively new level of state responsibility. № 1. P. 70.
E.A. Danchikov. Conditions and tools for ensuring effective financial control of achieving national goals and implementing national projects. № 1. P. 73.
T.V. Blinova. Audit of the implementation of national goals. № 1. P. 79.
M.I. Beskhmelnitsyn. Implementation of the Comprehensive plan for the modernization and expansion of the railway infrastructure. № 1. P. 82.
R.S. Danilov, P.A. Kartysheva. The impact of national projects on the cost structure of the budgets of the budget system of the Russian Federation. № 5. P. 19.

NORMS AND RULES

O.V. Zaitsev, D.V. Novak. Directions of improving legal education. № 1. P. 85.
K.A. Korsik, A.A. Parfenchikova. The transformation of the Russian notary in the new economic realities. № 1. P. 92.
O.O. Medvedeva. 'Immeasurable science', the tyranny of indicators and digitalization: is there any reason for scientometric optimism? № 1. P. 98.
M.S. Safonov. Legal nature of the Russian development institutions. № 2. P. 6.
A.S. Genkin, A.A. Mikheev. Does the legal profession have a future? № 2. P. 10.
E.A. Lesnykh. Certain issues of the formation of the administrative and legal status of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation. № 3. P. 70.
D.V. Bryzgalov, J.V. Gryzenkova, A.A. Tsyganov. Increasing the efficiency of regulatory impacts to reduce information asymmetry of the insurance contract. № 3. P. 77.
S.V. Pchelintsev, N.M. Isaeva. Alleged changes in the legislation on civil service in connection with the coming into force of the Law of the Russian Federation on an amendment to the Constitution of the Russian Federation. № 4. P. 6.

LAW AND LIFE

N.V. Zaitseva. Reasonableness as a way to determine the legal admissibility of a transaction in antitrust law. № 5. P. 32.
N.S. Ahmadzoda. Advantages, problems, and prospects of legal regulation of the digital economy in the Russian Federation. № 5. P. 41.

THEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT

D.V. Berezovsky, E.V. Kolchugina. Prospects for the personnel potential development of the Samara region state authorities and local self-government. № 1. P. 103.
Siyuan Jiang, Zhongyang Gan. The current situation and management of idle rural homesteads in China – based on a survey in Jiangxi province. № 1. P. 109.
V.A. Puchkov. Participation of social movements in the innovative developmentof the population's life safety system. № 2. P. 16.
M.E. Dmitriev, V.B. Krapil. Thorny way of strategic planning in modern Russia. № 2. P. 22.
N.M. Chepurnova, V.O. Muryseva. Free competition in the digital economy: mechanisms of protection. № 2. P. 35.
V.V. Letunovsky. From total supervision to smart control. № 3. P. 6.
M.R. Biktimirov, O.V. Pilipenko, M.S. Safonov. On the devaluation of expert opinion or why do we need a law about the basics of expert activity. № 3. P. 19.
A.L. Gaponenko, A.A. Soblirov. Miniforums as an effective way to attract investment in small and medium-sized business projects. № 3. P. 25.

GOOD GOVERNANCE

E. Markvart, D.V. Maslov, T.B. Lavrova. CAF: Quality management model for public organizations. № 5. P. 26.
S.V. Pchelintsev, N.M. Isaeva. On improving the procedure for appointing to the posts of the state civil service of the Russian Federation: problems and prospects. № 6. P. 6.
V.Yu. Dambueva. Managing personnelmotivational profile as a tool for motivating civil servants. № 6. P. 19
A.V. Borodin, L.I. Yablonsky. On state policy in the field of geodesy and cartography. № 6. P. 23

YOUTH POLICY

A.Yu. Kuznetsova. The quality of childhood: problems and approaches to resolving them. № 5. P. 6.
Y.V. Berezutskiy, N.M. Baykov. State youth policy and its role in social development. № 5. P. 12.

SOCIAL POLICY

D.V. Isaev. Social entrepreneurship in Russia: problems and prospects. № 2. P. 92.

REGIONAL POLICY

O.I. Kondratenko. Evaluation of management tools for stimulating the investment climate in Russian regions. № 2. P. 70.

REGIONAL ASPECT

S.V. Raevsky, L.A. Belyaevskaya-Plotnik, A.A. Romashin. Assessment of contribution by corporate structures of the construction business to the economic development of territories. № 5. P. 45.
D.Y. Frajmovich, M.A. Gundorova, Z.V. Mishchenko. Assessment of changes in the stability of economic processes in the regions . № 6. P. 28
D.V. Tyutin. Influence of structural aspects of demography and employment on labor productivity: intraregional analysis. № 6. P. 37

PERSONNEL POLICY

Y.V. Sinyagin, N.Y. Sinyagina. Biographical predictors of individual psychological characteristics included in the 'Big Five' of personal qualities. № 3. P. 31.
E.M. Krasavtseva. Perception of danger by law enforcement officers with different levels of professional victimization. № 3. P. 48.

HUMAN CAPITAL

V.Y. Sinyugin. Administrative and legal aspects of productive longevity in the Russian Federation. № 4. P. 61.
M.V. Kornilova. Stages for implementing the "Moscow Longevity" program. № 4. P. 65.

NEW TECHNOLOGIES

N.M. Sladkova, A.A. Stepanenko, O.A. Ilchenko, V.A. Shaposhnikov Qualification requirements for civil servants in the digital competence model. № 6. P. 46
I.S. Glebova, P.V. Surkov Indicators of metamodernism on Russian television in the context of contemporary production. № 6. P. 57

INFORMATION EPOCH

E.L. Sidorenko. Adaptive capabilities of Russian law. № 2. P. 56.
I.V. Ponkin, A.I. Redkina. Digital public administration: method of digital models-doubles (BIM) in law. № 2. P. 64.

STATE – BUSINESS – SOCIETY

N.V. Lokshin. Models of financing mechanism for public-private partnership projects and the specifics of their functioning. № 4. P. 17.
O.A. Tolpegina, E.I. Rudenko. Management by values and goals: innovative development of public corporations. № 4. P. 27.

SPACE OF EDUCATION

T.A. Zanko. Experience of launching the Doctor of Public Administration programs in Russia. № 2. P. 97.
S.A. Evarovich, T.B. Lavrova, A.G. Polyakova. Transformation of civil serviceemployees' professional development system. № 2. P. 101.
G.A. Krasnova. The model of export support of Russian education. № 2. P. 107.
E.V. Ponomarenko, V. Oddo. "Pros" and "cons" of the draft Law on long-term programming of scientific research – a mechanism for long-term state regulation of R&D projects in France. № 4. P. 56.
N.S. Epifanova, M.G. Polozkov. Digital literacy as a prerequisite for transforming the modern Russian education system. № 5. P. 62.

DIGITAL ERA

M.A. Lipchanskaya. Digital rights of man and citizen: constitutional dimension. № 4. P. 37.
O.N. Korchagin, A.V. Lyadskaya. Digitalization in the system of anti-corruption measures. № 5. P. 51.
S.Y. Alferov. 5G: features, fields of application, threats to national security. № 5. P. 56.

WORLD IN MOTION

D.N. Rakhimova, D.A. Nuritdinova. Mechanisms for deepening trade, economic and investment cooperation between the SCO and EEU countries (on the example of Uzbekistan). № 2. P. 80.
Z. Lehmannová. Europe and Russia in the context of global changes: socio-cultural approach. № 2. P. 85.
E.A. Kopylova. International legal immunities and privileges of the Prosecutor amicus curiae. № 3. P. 55.
Siyuan Jiang, Zhongyang Gan. Mechanism for the settlement of commercial disputes within the framework of conjugation of the EEU and the Chinese initiative 'One Belt, One Road'. № 3. P. 64.

WORLD AROUND US

A.M. Margolin, T.A. Spitsyna. Country ratings: today and tomorrow. № 4. P. 42.

HISTORY OF STATEHOOD

A.V. Kostyukova, D.S. Shtreis. To the origins of the Central state bodies (Prikaz system) in Russia in the late XV – the first half of the XVI centuries. № 6. P. 72

PANDEMIC LESSONS

I.Y. Timofeeva, A.I. Timofeev. Preliminary lessons of the 2020 pandemic and national security of the state. № 6. P. 63
Zh.A. Shishova. Current ethical problems of modern society in the context of the fight against the coronavirus epidemic. № 6. P. 68

Научно-политический журнал

Государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2021 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы»

ИНДЕКС ИЗДАНИЯ **И29898**.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца. Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ваши проблемы – наша проблематика

Ф.СП-1

Федеральное управление почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

на 2021 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

Стоимость	подписки	_____ руб. _____ коп.	Количество комплектов
	пере-адресовки	_____ _____ коп.	

на 2021 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

Вы можете также подписаться на журнал в следующих агентствах:

- ООО «УРАЛ-ПРЕСС» http://www.ural-press.ru/
- ООО «Деловая пресса» http://delpress.ru/
- Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU http://elibrary.ru/

Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

1. Редакционные требования к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современного развития государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: **политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.**

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания;
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения;
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход;
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем статей не должен превышать 16000–17000 знаков (с пробелами и сносками). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел – 1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ – 1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. P. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpeg. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию.

Плата с аспирантов за публикацию статей не взимается.

2. Порядок представления статей

Автор представляет в редакцию:

- **рекомендацию** публикации статьи в журнале (на имя заместителя главного редактора Корниловой Лидии Леонидовны) с полными сведениями об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень (если есть), должность и место работы; указывается название статьи, предлагаемой к публикации, и обосновывается ее научно-практическая значимость. Отмечается область (отрасль) научного исследования; шифр научной специальности; предполагаемый срок защиты. Рекомендацию подписывает заведующий кафедрой или руководитель иного научного подразделения (для сторонних организаций документ заверяется печатью);
- **печатный вариант статьи**, подписанный автором и завизированный научным руководителем или научным консультантом;
- **вариант статьи в электронном виде** в формате .doc или .rtf;
- **сведения об авторе и статье** (одним отдельным файлом в электронном виде):

а) **аннотацию** с кратким изложением содержания статьи **на русском и английском языках** (100–250 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы – обсуждение/результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) – исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) – влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).

б) **ключевые слова** и словосочетания (не более пяти) **на русском и английском языках**;

в) **заголовок статьи, имя и фамилия автора** (-ов) **на русском и английском языках**;

г) **сведения об автор**е (соавторе) – Ф.И.О. (полностью), должность, место работы или учебы (организации); контактная информация (полный почтовый адрес каждого автора, адрес электронной почты, контактный телефон);

- сведения о научном руководителе или консультанте (Ф.И.О., должность, место работы).

3. Порядок публикации статей

Тексты всех статей проверяются системой «Антиплагиат».

Статьи, оформленные по указанным выше рекомендациям, рецензируются специалистами РАНХиГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Редакция сообщает автору результат экспертной оценки. При положительном экспертном заключении определяется очередность публикации.

Переписка с автором ведется по электронной почте.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую правку и необходимые сокращения. На стадии редакционной обработки статей принимаются авторские уточнения и дополнения в пределах 300 знаков.

После устранения недостатков (в течение одной-двух недель) статья может быть опубликована с сохранением очередности публикации в соответствии с датой ее первичной регистрации.

Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

Журнал «Государственная служба» выходит шесть раз в год: в феврале, апреле, июне, сентябре, октябре, декабре.

Адрес редакции:
mgs@migsu.ru
119571, Москва,
проспект Вернадского, 82.
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
редакция журнала «Государственная служба»
Тел. (499) 956-98-32,
Сайт: http://pa-journal.igsu.ru

14 и 15 января состоится Гайдаровский форум – 2021 «Россия и мир после пандемии»

Все о главных тенденциях социально-экономического и политического развития, состоянии бизнес-среды и инвестиционного климата России, перспективах дальнейшего экономического роста и интеграции России в мировую экономику.

- 2 дня в режиме online
- 9 телестудий
- 110 дискуссий
- Более 350 экспертов и спикеров со всего мира

Впервые форум пройдет в гибридном формате: эксперты и спикеры примут участие в панельных дискуссиях на площадке центрального кампуса РАНХиГС, а участники будут наблюдать за ходом обсуждений онлайн.

Прямая трансляция бесплатна и доступна для всех на сайте: https://gaidarforum.ru/ru/

Топовые российские и зарубежные спикеры будут обсуждать экономическую политику, вызовы для здравоохранения и образования, проблематику рынка труда и внешнеэкономической деятельности, государственное управление и цифровизацию, вопросы экологии, предпринимательство и региональное развитие, новые точки роста и другие актуальные темы.

Новый Гайдаровский форум станет самым доступным из всех ранее прошедших: предварительной регистрации для просмотра трансляции не потребуется – она будет без ограничений вестись на русском и английском языках.

Организаторами мероприятия традиционно выступают РАНХиГС, Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара и Ассоциация инновационных регионов России (АИРР).

Генеральные партнеры Гайдаровского форума – ПАО «Газпром», «Газпромбанк» (АО).

Стратегические партнеры: ОАО «РЖД», Johnson & Johnson, ГК «АКИГ», Novartis.

Партнер – Mastercard.

Партнеры дискуссии: Магнит, Pepsi, Huawei, Coca-Cola, AstraZeneca, Takeda, EY.

Генеральные информационные партнеры: ТАСС, Business FM.

Стратегические информационные партнеры: «Интерфакс», «Российская газета», ИД «Коммерсантъ», РИА «ФедералПресс», журнал «Инвест-Форсайт».

Главные информационные партнеры: Anews, News.ru, lenta.ru

Международные информационные партнеры: Russia Today.

Информационные партнеры:

- телеканал «ПРО Бизнес»;
- АЭИ «ПРАЙМ», «Полит.ру»;
- журнал «Стратегия»;
- **журнал «Государственная служба»;**
- газета «Экономика и жизнь»;
- портал «Эконс»;
- Финам;
- журнал «Банковское обозрение»;
- «Парламентская газета»;
- медиапроект «Сноб»;
- радиостанция «Эхо Москвы»;
- телеграм-канал «Научно-образовательная политика».

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