



Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2018 Том 5 № 3
DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3
Научный журнал
Издается с 2014 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР СЕРИИ
С.А. Семенов,

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

В.А. Федоров,

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ СЕРИИ

Е.В. Лылова,

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ

Барабашев А.Г. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

Вертински И. – профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, Ванкувер (Канада)

Вольманн Х. – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта (Германия)

Ворончук Инесса – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (Латвия)

Корнилов М.Я. – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Кочегура А.П. – доктор философии (PhD), член Европейской ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), эксперт Европейской комиссии и Всемирного банка, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Марголин А.М. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Прокофьев С.Е. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства Российской Федерации

Сорокин Д.Е. – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой макроэкономики и макроэкономического регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН

Столяров Н.С. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Хоппе Р. – PhD, профессор политики и знаний Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления (Нидерланды)

Цвык В.А. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой этики, декан факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Шедлер К. – профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена (Швейцария)

Шульц Д. – профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (США), главный редактор журнала Public Affairs Education (JPAE)

Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2312-8313 (print), ISSN 2411-1228 (online)

4 выпуска в год

Включен в каталог периодических изданий Ульрих

(Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>).

Языки: русский, английский, французский, немецкий, испанский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka.

Цель и тематика

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов», серия «Государственное и муниципальное управление» – специализированное научное издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основными рубриками журнала являются: «Государственное управление: теория и практика», «Зарубежный опыт управления», «Становление и развитие местного самоуправления в России», «Культура управленческой деятельности», «Антология государственного управления» и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов и практиков, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

Электронный адрес: pubadmj@rudn.university.

Литературный редактор К.В. Зенкин

Компьютерная верстка: Ю.А. Заикина

Адрес редакции:

Российский университет дружбы народов

ул. Орджоникидзе, д. 3, Москва, Россия, 115419

Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Адрес редакционной коллегии серии «Государственное и муниципальное управление»:

ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2, Москва, Россия, 117198

Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.university

Подписано в печать 01.02.2019. Выход в свет 11.02.2019. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 10,72. Тираж 500 экз. Заказ № 833. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 952-04-41; publishing@rudn.ru

© Российский университет дружбы народов, 2018



RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2018 Volume 5 Issue 3

DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

EDITOR-IN-CHIEF

S.A. Semenov,
PhD, Associate Professor, Head
of Public Administration Department
of Faculty of Humanities
and Social Sciences, Peoples'
Friendship University of Russia

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

V.A. Fedorov,
D.Sc (Philosophy), Professor,
Professor of Public Administra-
tion Department of Faculty
of Humanities and Social Sciences
Peoples' Friendship University
of Russia

EXECUTIVE SECRETARY

E.V. Lylova,
PhD, Senior Lecturer of Public
Administration Department
of Faculty of Humanities
and Social Sciences, Peoples'
Friendship University of Russia

EDITORIAL BOARD

Barabashev A.G. – D.Sc (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics

Vertinsky I. – Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver (Canada)

Wollmann H. – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University (Germany)

Voronchuk I. – D.Sc (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Latvia)

Kornilov M.Ya. – D.Sc (Economics), Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences

Kotchegura A.P. – PhD, a member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Expert of the European Commission and the World Bank, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Margolin A.M. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Prokofiev S.E. – D.Sc (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation

Sorokin D.E. – D.Sc (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics

Stolyarov N.S. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Hoppe R. – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente (Netherlands)

Tsvyk V.A. – D.Sc (Philosophy), Professor, Head of Ethics Department, Dean of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Schedler K. – Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen (Switzerland)

Schultz D. – Professor of Political Science, University of Hamlin (USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAE)

RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
Published by Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow, Russia

ISSN 2312-8313 (print), ISSN 2411-1228 (online)

4 issues per year

Languages: Russian, English, French, German, Spanish.

Indexed in Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>

Aim and Scope

The scientific journal "RUDN Journal of Public Administration" is the special scientific publication, founded in late 2013.

The journal mission is the assistance of the public administration development on theoretical and practice field as well as to create a platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives in the public administration field.

The journal gives an ability to discuss main ideas and problems of public administration, analysis of current issues of public administration, the theoretical comprehension of the trends and prospects of local government development, synthesis of international practice and experience of public administration and management, highlighting modern trends of higher professional education development on the public administration field, etc.

The main journal headings are following: "Theory and Practice of Public Administration", "Foreign Experience of Management", "Formation and development of local government", "Culture of management", "Anthology of Public Administration" and etc.

In addition to research articles the journal also welcomes book reviews, literature overviews, conference reports and research project announcements.

The journal is for scientists and researchers, officials in the sphere of public administration, and for a wide range of readers who are interested in problems and perspectives of public administration.

The journal editorial board includes leading scientists and experts of international and national level on the public administration field.

Further information regarding notes for contributors, subscription, and back volumes is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

E-mail: pubadmj@rudn.university.

Review Editor *K.V. Zenkin*

Layout Designer *Iu.A. Zaikina*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

3 Ordzhonikidze St., Moscow, Russia, 115419

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:

10/2 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.university

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

"Peoples' Friendship University of Russia" (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, Russia, 115419

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

© Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 2018

СОДЕРЖАНИЕ

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

- В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, А.А. Ефремов** Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении 235
- А.Л. Кривова, Ж.Г. Языджян** Современные технологии предоставления государственных социальных услуг в Московской области 248

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- D. Suharnoko, U. Chayatin, C. Dinata** New Public Service Based on Citizen Centric on Malang Licensing Services in Era of Decentralization (Государственные услуги на основе принципа клиентоориентированности в Службе лицензирования провинции Маланг в эпоху децентрализации) 256
- М.С. Корецкий** Роль и функции гражданского контроля в формировании эффективного коммуникативного дискурса государственного управления 272

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ

- Л.Н. Татарина** Конкурентоспособность государственной службы в условиях социальных изменений 285
- И.Б. Шебураков, О.Н. Шебуракова** Мотивация государственных гражданских служащих: необходимость системного подхода 295

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Е.В. Лылова** Современные типы организационных структур и возможности их адаптации в сфере государственного управления 305
- Е.В. Масленникова** Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть 2) 318
- D. Schultz** Social Innovation and Management: Cross-National Determinants and Aggregate Variables (Социальные инновации и управление: кросс-национальные детерминанты и агрегированные переменные) 343

CONTENTS

MODERN TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

- V.N. Yuzhakov, E.V. Talapina, A.A. Yefremov** Legal Limitations for the Use of Breakthrough Digital Technologies in Public Administration 235
- A.L. Krivova, Z.G. Yazidzhyan** Modern Technologies for the Provision of Governmental Social Services in the Moscow Region 248

CIVIL SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION

- D. Suharnoko, U. Chayatin, C. Dinata** New Public Service Based on Citizen Centric on Malang Licensing Services in Era of Decentralization 256
- M.S. Koretskiy** The Role And Functions of Civil Control in the Formation of an Effective Communicative Discourse of Public Administration 272

CIVIL SERVICE MANAGEMENT

- L.N. Tatarinova** Competitiveness of Public Service in Conditions of Social Changes 285
- I.B. Sheburakov, O.N. Sheburakova** Motivation of Civil Servants: the Need for a Systematic Approach 295

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

- E.V. Lylova** Modern Organizational Structures, and the Possibility of Their Adaptation in the Field of Public Administration 305
- E.V. Maslennikova** Analysis of the Russian Experience in Reforming Control and Supervisory Activities (Part 2) 318
- D. Schultz** Social Innovation and Management: Cross-National Determinants and Aggregate Variables 343



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-235-247

Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении¹

В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, А.А. Ефремов

Центр технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Целью данного исследования является выявление правовых ограничений для цифровизации и цифровой трансформации государственного управления, основанных на внедрении и применении прорывных цифровых технологий. Методология исследования основана на разграничении этапов информатизации, цифровизации и цифровой трансформации, а также выявления правовых барьеров для цифровизации и цифровой трансформации государственного управления по отдельным стадиям управленческого цикла и отдельным государственным функциям.

В результате проведенного анализа выявлены и систематизированы как общие барьеры цифровизации и цифровой трансформации государственного управления, так и специальные для каждой стадии управленческого цикла.

Обоснована необходимость устранения выявленных правовых барьеров цифровизации и цифровой трансформации государственного управления путем внесения комплекса изменений в федеральное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты.

Ключевые слова: государственное управление; информационные технологии; правовое регулирование; цифровая трансформация; цифровизация

Введение

Актуальность настоящего исследования обусловлена разнонаправленными тенденциями по выявлению и устранению правовых ограничений для внедрения и применения цифровых технологий в государственном управлении Российской Федерации. С одной стороны, принятие Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 г., утв. Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203, и Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р, заложили общую ориентацию на устранение административных барьеров и снятие ключевых правовых ограничений для развития цифровых технологий.

¹ Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС 2018 г.

С другой, до настоящего времени, несмотря на определенную в указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» национальную цель «внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг» сама официальная позиция по цифровизации и цифровой трансформации остается недостаточно определенной.

Так, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ 29.09.2018, содержат специальный подраздел 6.3 «*Цифровые технологии в государственном управлении*», в рамках которого предусматривается, что в целях развития цифровых технологий в государственном управлении будут законодательно урегулированы вопросы формирования и ведения государственных информационных ресурсов, определены правила систематизации информации в указанных ресурсах, а также гармонизации информации между различными информационными ресурсами органов государственной власти. Кроме того, будут осуществляться меры по внедрению цифровых технологий и платформенных решений («цифровизации») в практическую деятельность органов государственного управления федерального, отраслевого и регионального уровней.

Указанные положения Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ 29.09.2018, свидетельствуют о смещении этапов информатизации и цифровизации в планировании государственного управления, а также отсутствии ориентации на внедрение и применение собственно цифровых (прорывных информационных) технологий, в том числе технологий обработки больших объемов данных, распределенного реестра, Интернета вещей, искусственного интеллекта – данные технологии никак не упомянуты в данном документе. Аналогичная ситуация, связанная со смещением этапов информатизации, характерна и для других программных и нормативных документов по цифровизации и цифровой трансформации. Например, Приказом Генерального прокурора от 14.09.2017 № 627 утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года. Однако при этом целями данного приказа определены совершенствование информационного обеспечения органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, активизация деятельности в области информатизации. Данные формулировки ярко свидетельствуют о неопределенности официальной позиции органов государственной власти РФ в сфере цифровизации и цифровой трансформации государственного управления, в том числе соотношении категорий информатизации, цифровизации и цифровой трансформации, понимания их этапности.

В российской науке государственного управления и правоведении до настоящего времени не проводился комплексный анализ организационных и правовых ограничений внедрения прорывных информационных технологий в государственное управление, имеются только единичные исследования по

правовым ограничениям и рискам отдельных технологий [3]. Научный анализ возможностей внедрения и применения прорывных информационных технологий в государственном управлении в российской науке государственного управления и правоведении только начинается [8].

Методология настоящего исследования правовых ограничений для применения прорывных цифровых технологий в государственном управлении основывается на следующих базовых элементах:

- определение стартовых понятий информатизации, цифровизации и цифровой трансформации государственного управления;
- определение «зон поиска» правовых ограничений и возможностей цифровизации государственного управления;
- определение исследуемых параметров государственного управления;
- определение требований к поиску правовых ограничений и возможностей цифровизации госуправления.

В рамках настоящего исследования информатизация государственного управления – это целенаправленное совершенствование работы с информацией (ее сбором, хранением, передачей, обработкой, применением), основанное на признании ее самостоятельной (особой) ценности и роли для качества государственного управления, в его интересах. Цифровизация государственного управления – информатизация госуправления на основе замещения аналоговых технологий обработки информации цифровыми информационными технологиями, в том числе прорывными. *При этом в рамках настоящего исследования к прорывным (цифровым) технологиям (далее – ЦТ) отнесены: технологии обработки больших объемов данных, технологии Интернета вещей, технологии распределенного реестра и технологии искусственного интеллекта.* Данное ограничение предметной области исследования основано на положениях Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., в которой определены основные направления развития российских информационных и коммуникационных технологий, а также Перечня существующих и перспективных технологий работы с данными, разработанного в марте 2018 г. компанией «Ростелеком» как центром компетенций направления «Информационная инфраструктура» программы «Цифровая экономика Российской Федерации»².

Цифровая трансформация госуправления – это качественное изменение на основе цифровизации содержания самого государственного управления, в том числе отдельных его процедур, стадий управленческого цикла, внутренних функций

Правовые ограничения – правовые нормы и практика их применения, ограничивающие возможности создания, внедрения и применения в госуправлении прорывных информационных (цифровых) технологий.

² «Цифровая экономика»: определен перечень перспективных сквозных технологий работы с данными // Экспертный центр электронного государства. 2018. 14 марта. URL: <http://d-russia.ru/tsifrovaya-ekonomika-opredelyon-perechen-perspektivnyh-skvoznyh-tehnologij-raboty-s-dannymi.html>

«Зоны поиска» в рамках настоящего исследования определяются тем, что поиск правовых ограничений ведется в отношении:

- цифровизации в целом;
- уровней (этапов) развития ИТ;
- направлений ЦТ (развитие технологии обработки больших объемов данных; технологии распределенного реестра; интернета вещей; искусственного интеллекта);
- отдельных универсальных и отраслевых приложений ЦТ (большие данные в предиктивной полицейской аналитике, использование распределенных реестров для налогообложения и выплат пособий, ведения учета сделок с недвижимостью, ИИ для распознавание изображений при пограничном контроле и т.д.).

Поиск по каждой из «зон поиска» осуществляется в отношении:

- качества государственного управления (обоснованность, результативность, эффективность);
- стадий/этапов государственного управления (подготовка управленческих решений, организация исполнения решения, мониторинг и контроль исполнения решения, оценка исполнения решения, установление ответственности в случае недостижения результата, коррекции решения);
- отдельных процедур исполнения госфункций.

Выявление ограничений для использования прорывных цифровых технологий в международной практике

Выявление и устранение правовых ограничений для использования прорывных информационных (цифровых) технологий в государственном управлении на уровне международных организаций и в ведущих зарубежных странах в настоящее время ведется, главным образом, в двух направлениях.

Первое направление связано с традиционной для зарубежного государственного управления с 70-х годов XX века технологической оценкой (оценкой воздействия технологий)[4], которая развивается в том числе в рамках Европейской сети парламентской оценки технологий.³

Внедрение технологической оценки в государственное управление, в том числе нормотворческий процесс, влияет на качество развития информационных технологий в государстве, что отражается в соответствующих международных рейтингах развития информационного общества, электронного правительства и ИКТ. Сопоставление указанных рейтингов (табл. 1) показывает, что в число лидеров (1–15 места), как правило, входят те страны, в которых технологическая оценка внедрена в законодательный процесс.

Второе направление связано с проведением экспериментов по применению цифровых технологий и выявлением лучших практик, что осуществляет-

³ <http://eptanetwork.org/>

ся, в частности, в рамках Инструментария цифрового правительства ОЭСР⁴. На основе анализа лучших практик идет формирование рекомендаций и руководств в рамках международных организаций.

Ключевое значение для использования цифровых технологий в государственном управлении и устранении правовых ограничений имеют три принципа, отраженные в Рекомендации Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства 2014 г. (Recommendation of the Council on Digital Government Strategies [C(2014)88]),⁵:

6 принцип – согласованное использование цифровых технологий в различных областях политики;

7 принцип – эффективная организационная структура и система координации госуправления;

12 принцип – законодательные и регуляторные рамки (в том числе обеспечение нормативно-правового цифровой трансформации правительства, регулярное обновление нормативно-правового регулирования, признание цифровых прав человека в контексте быстрой цифровизации общества).

Таблица 1

Рейтинги стран – членов Европейской сети парламентской оценки технологий

Государство	Рейтинг развития электронного правительства ООН 2016 г.	Рейтинг развития электронного правительства ООН 2018 г.	Индекс развития ИКТ МСЭ 2017 г.	Индекс сетевой готовности ВЭФ 2016 г.
Великобритания	1	4	5	8
Дания	9	1	4	11
Нидерланды	7		7	6
Норвегия			8	
Финляндия	5			2
Франция	10			
ФРГ	14		12	
США	12	11		5
Швейцария			3	7
Швеция	6	5	11	3
Япония	11	10	10	10

Сопоставление российского правового регулирования и правоприменительной практики [7] с указанными требованиями ОЭСР показывает, что дан-

⁴ <http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/>

⁵ <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>

ные принципы в российском правовом регулировании и правоприменительной практике в сфере государственного управления реализуются недостаточно полно.

Общие принципы правового регулирования в сфере цифровизации государственного управления

Само по себе выявление и устранение правовых ограничений для применения (использования) прорывных цифровых технологий является лишь элементом общей системы правового регулирования как цифровизации государственного управления в целом, так и применения (использования) прорывных цифровых технологий в частности. В международных и зарубежных исследованиях и рекомендациях в этом случае говорят о регуляторной политике в целом, а не только устранении регуляторных барьеров [1].

Такая система правового регулирования должна основываться на ряде общих принципов, последовательная реализация которых позволит обеспечить эффективное применение (использование) указанных технологий. Данные принципы можно классифицировать на принципы, определяющие особенности нормотворческого процесса в сфере цифровизации государственного управления, и принципы, определяющие особенности содержания самого правового регулирования в сфере цифровизации государственного управления.

Принципами, определяющими особенности нормотворческого процесса в сфере цифровизации государственного управления, являются:

- обеспечение системной взаимосвязи с прогнозированием научно-технологического развития;
- обеспечения комплексной оценки воздействия правового регулирования на развитие цифровых технологий, включая участие в нормотворческом процессе всех заинтересованных сторон;
- создания специальных правовых режимов для проведения правовых экспериментов для применения (использования) прорывных цифровых технологий.

Принципами, определяющими особенности содержания самого правового регулирования в сфере цифровизации государственного управления, являются:

- «цифровое правительство по умолчанию» (*digital by default*) и «цифровое правительство от начала до конца» (*digital end-to-end*) [5];
- обеспечение технологической нейтральности, в том числе кроссплатформенная и кроссаппаратная совместимость [5];
- использование открытых стандартов, открытого программного обеспечения и открытых данных;
- обеспечение конфиденциальности и информационной безопасности всех субъектов отношений (государства в целом, органов государственной власти, организаций, граждан (персональные данные));

– развитие способов защиты нарушенных прав и законных интересов в условиях цифрового государственного управления, в том числе основанных на цифровых технологиях способов досудебного обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, персонала, нарушающих права и законные интересы граждан и организаций, не обеспечивающих надлежащего качества государственного управления.

Нужно отметить, что данные принципы должны реализовываться согласованно, поскольку, например, обеспечение открытости может вступать в противоречие с обеспечением конфиденциальности и безопасности, особенно это касается персональных данных граждан.

Общие правовые ограничения цифровизации государственного управления

Существующие правовые ограничения по внедрению и применению (использованию) цифровых технологий в государственном управлении можно подразделить на общие, характерные для их правового регулирования в целом, и специальные, связанные с отдельными стадиями управленческого цикла государственного управления или отдельными типами государственных функций.

К числу общих правовых ограничений, на основе анализа зарубежного опыта и российского правового регулирования, относятся:

– отсутствие нормативного определения базовых понятий самих цифровых технологий, общего правового режима их внедрения и использования (применения). В настоящее время процесс формирования международных и национальных стандартов в отношении цифровых технологий только идет. В частности, в рамках Международной организации стандартизации:

– отсутствие четкого определения ответственности субъектов правоотношений, связанных с применением цифровых технологий, в том числе ответственности за достоверность информации, сбор которой осуществляется без участия человека (Интернет вещей) либо на основе обработки больших объемов неструктурированной информации («большие данные»), ответственности за решения, принимаемые на основе информации, обработанной технологиями предиктивной аналитики и искусственного интеллекта;

– императивное определение использования конкретных информационных технологий (в том числе требования к технологиям в рамках государственных информационных систем), конкретных форм сбора, обработки и анализа информации при разработке, принятии, исполнении, мониторинге, контроле и оценке результативности и эффективности управленческих решений;

– отсутствие единого порядка проведения правовых экспериментов, в том числе по использованию цифровых технологий, в государственном управлении.

Правовые ограничения цифровизации государственного управления в рамках отдельных стадий управленческого цикла и государственных функций

Правовые ограничения по использованию цифровых технологий на стадии подготовки управленческих решений (выработки государственной политики как типа государственной функции)

Такие ограничения в настоящее время существуют в нормативных правовых актах по стратегическому планированию, планированию деятельности органов государственной власти (Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 N 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период», Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 (ред. от 31.08.2018), Постановление Правительства РФ от 23.07.2015 N 748 «О создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.programs.gov.ru)), Постановление Правительства РФ от 26.12.2015 N 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

Правовые ограничения по использованию цифровых технологий на стадии организации деятельности и исполнения принятого решения

Использование цифровых технологий при организации деятельности и исполнении решений в федеральных органах исполнительной власти в настоящее время не определено в ключевых нормативных правовых актах – Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 N 452 (ред. от 10.07.2017) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» и Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 N 30 (ред. от 13.06.2018) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». В частности, Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти предусматривает, что в регламент федерального органа исполнительной власти включается только порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

В рамках разрешительной деятельности, в частности, Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О лицензировании отдельных видов деятельности» в настоящее время ориентирован на использование документов, а не данных в процессе лицензирования.

Правовые ограничения по использованию цифровых технологий на стадии мониторинга и контроля исполнения решения, достигаемых результатов государственного управления

В настоящее время правовое регулирование осуществления мониторинга и контроля исполнения решений определено в ряде постановлений Правительства РФ (например, Постановление Правительства РФ от 26.12.2015 N 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 N 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 23.01.2016 N 30 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов», Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 N 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»). При этом осуществление мониторинга и контроля осуществляется на основе неавтоматизированного сбора и анализа информации без применения цифровых технологий.

Действующий Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» регламентирует традиционные формы информационного взаимодействия субъектов регулируемых отношений, в том числе, в рамках межведомственного информационного взаимодействия (Постановление Правительства РФ от 18.04.2016 N 323), не предусматривая возможности использования технологий обработки больших объемов данных и Интернета вещей.

Проект Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»,⁶ принятый в первом чтении Государственной Думой Федерального собрания РФ 21.02.2018, содержит большее число норм, регламентирующих использование информационно-телекоммуникационных технологий (статья 20), однако он так-

⁶ <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/332053-7>

же не предусматривает возможности использования технологий обработки больших объемов данных и Интернета вещей. В частности, при осуществлении мониторинга (статья 20 проекта) предусматривается использование только фото- и видео-фиксаций, сведений, содержащихся в информации (отчетности), предоставляемой гражданами и организациями. При этом, например, не установлена возможность использования информации, полученной от других датчиков устройств Интернета вещей, информации об объектах контроля, размещаемой в открытом доступе в социальных сетях и в Интернете в целом.

Правовые ограничения по использованию цифровых технологий на стадии оценки исполнения решения, его результативности и эффективности

Такие ограничения устанавливаются в нормативных правовых актах по оценке эффективности, оценке фактического воздействия нормативных правовых актов, мониторинге правоприменения (Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 N 588, Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента РФ от 14.11.2017 N 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 N 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

Заключение

Устранение общих правовых ограничений использования цифровых технологий в государственном управлении, а также специальных ограничений, устанавливаемых нормативными правовыми актами по отдельным стадиям управленческого цикла государственного управления и отдельных государственным функциям возможно как путем изменения существующих федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, так и разработки (в форме федерального закона) единого цифрового административного кодекса. [2]

© В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, А.А. Ефремов, 2018



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] GSR-18 Best Practice Guidelines On New Regulatory Frontiers To Achieve Digital Transformation. ITU, 2018.
- [2] Scorza G. The Digital Administration Code (CAD): promises we've kept and targets we've missed. 2018. <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/italian-digital-administration-code-corrective-decree-cad-council-of-ministers-pa-reform-8df2a923ef5a>.
- [3] Блокчейн на пике хайпа: правовые риски и возможности [Текст] / А.Ю. Иванов (рук. авт. колл.), Башкатов, Е. В. Галкова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Ин-т права и развития ВШЭ – Сколково. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 237, [3] с.
- [4] Ефремов А.А. Оценка воздействия правового регулирования на развитие информационных технологий: механизмы и методика // Закон. 2018. № 3. С. 45–56.
- [5] Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации. Доклад о цифровой экономике в России. Всемирный банк, 2018.
- [6] Морхат П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд: Научная монография / РОО «Институт государственно-конфессиональных отношений и права». М.: Буки Веди, 2017. 257 с.
- [7] Талапина Э.В. Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможности учета требований ОЭСР // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 20–25.
- [8] Трансформация государственного управления в условиях новых вызовов: Монография / С. А. Стрижов, Е. А. Богатырева, Т. Г. Богатырева. М.: Издательство «Проспект», 2018. 156 с.
- [9] Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Анализ возможностей учета требований ОЭСР к качеству государственного управления в целях развития правового регулирования российского государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018.

Legal limitations for the use of breakthrough digital technologies in public administration

V.N. Yuzhakov, E.V. Talapina, A.A. Yefremov

Public Management Technologies Center AERI RANEPА

The purpose of this study is to identify legal constraints for the digitalization and digital transformation of public administration, based on the introduction and application of breakthrough digital technologies. The research methodology is based on the distinction between the stages of informatization, digitalization and digital transformation, as well as the identification of legal barriers to digitalization and digital transformation of public administration by individual stages of the management cycle and individual public functions.

As a result of the analysis, both general barriers to digitalization and digital transformation of public administration, and special barriers for each stage of the management cycle were identified and systematized.

The necessity of eliminating the identified legal barriers to the digitalization and digital transformation of the public administration has been substantiated by introducing a set of changes in federal legislation and sub-legal regulatory legal acts.

Key words: public administration; information Technology; legal regulation; digital transformation; digitalization

REFERENCES

- [1] GSR-18 Best Practice Guidelines On New Regulatory Frontiers To Achieve Digital Transformation. ITU, 2018.
- [2] Scorza G. The Digital Administration Code (CAD): promises we've kept and targets we've missed. 2018. <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/italian-digital-administration-code-corrective-decree-cad-council-of-ministers-pa-reform-8df2a923ef5a>
- [3] Blokchein na pike khaipa: pravovye riski i vozmozhnosti [Tekst]/A. Yu. Ivanov (ruk. avt. koll.), Bashkatov, E. V. Galkova i dr.; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki», In-t prava i razvitiya VShE – Skolkovo. M.: Izd. dom Vyshei shkoly ekonomiki, 2017. 237, [3] s.
- [4] Efremov A.A. Otsenka vozdeistviya pravovogo regulirovaniya na razvitie informatsionnykh tekhnologii: mekhanizmy i metodika // *Zakon*. 2018. № 3. S. 45–56.
- [5] Konkuretsiya v tsifrovuyu epokhu: strategicheskie vyzovy dlya Rossiiskoi Federatsii. Doklad o tsifrovoi ekonomike v Rossii. Vsemirnyi bank, 2018.
- [6] Morkhat P.M. Iskusstvennyi intellekt: pravovoi vzglyad: Nauchnaya monografiya / ROO «Institut gosudarstvenno-konfessional'nykh otnoshenii i prava». M.: Buki Vedi, 2017. 257 s.
- [7] Talapina E.V. Pravovoe regulirovanie tsifrovogo pravitel'stva v Rossii: vozmozhnosti ucheta trebovaniy OESR // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2018. № 3. S. 20–25.
- [8] Transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya v usloviyakh novykh vyzovov: Monografiya / S. A. Strizhov, E. A. Bogatyreva, T. G. Bogatyreva. M.: Izdatel'stvo «Prospekt», 2018. 156 s.
- [9] Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Talapina E.V., Tikhomirov Yu.A. Analiz vozmozhnostei ucheta trebovaniy OESR k kachestvu gosudarstvennogo upravleniya v tselyakh razvitiya pravovogo regulirovaniya rossiiskogo gosudarstvennogo upravleniya. M.: Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS, 2018.

Об авторах

Южаков Владимир Николаевич – директор, главный научный сотрудник, доктор философских наук, профессор, yuzhakov-vn@ranepa.ru.

Талпина Эльвира Владимировна – ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС, доктор юридических наук, доктор права (Франция), talapina-ev@ranepa.ru.

Ефремов Алексей Александрович – ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент, efremov-a@ranepa.ru.



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-248-255

Современные технологии предоставления государственных социальных услуг в Московской области

А.Л. Кривова, Ж.Г. Языджян

ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет»

Актуальность данной статьи обусловлена большим спросом на различные государственные услуги, лидирующую позицию среди которых занимают позиции Пенсионного фонда Российской Федерации, а также Органов социальной защиты населения. В связи с этим действующая власть стремится облегчить данный процесс, создавая Многофункциональные центры предоставления государственных услуг, а также федеральные и региональные порталы государственных услуг, которые позволяют населению взаимодействовать с органами власти, не выходя из дома.

Ключевые слова: многофункциональные центры предоставления государственных услуг, МФЦ, портал госуслуг, органы власти, органы исполнительной власти

В современном мире крайне важно создавать комфортную среду для населения. В первую очередь это относится к социально незащищенным слоям, которые обращаются в органы власти за получением государственной поддержки.

Отдельное внимание необходимо уделить Многофункциональным центрам предоставления государственных услуг, которые стремительно развиваются по всей территории Российской Федерации. 25 октября 2005 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1789-р была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. Одной из основных целей административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах стало повышение качества и доступности государственных услуг. Для достижения цели было решено начать создание многофункциональных центров на территориях субъектов Российской Федерации (распоряжение Правительства РФ от 9 августа 2008 г. № 157-р).

Социальные услуги, а также услуги Пенсионного фонда РФ являются наиболее востребованными среди лиц пенсионного возраста, маломобильных граждан, молодых мам и многодетных семей, для которых посещение органов исполнительной власти зачастую требует больших усилий. По сути, создание

МФЦ является первой успешной попыткой борьбы с бюрократией, поскольку концепция «одного окна» позволяет гражданам подать сразу несколько заявлений у одного специалиста, который впоследствии распределит их по соответствующим органам исполнительной власти, а заявитель в назначенный срок также получит результат в одном окне. Однако и в них не всегда есть возможность за одно посещение решить все интересующие вопросы.

Для упрощения взаимодействия заявителя и органа власти 17 октября 2009 года Правительство утвердило план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти [1]. Региональные и муниципальные услуги подлежали переводу в электронный вид на основе договоров, заключаемых с исполнительными органами власти регионов России и органами местного самоуправления [12]. После создания на портале личного кабинета заявитель может самостоятельно подать заявление без личного присутствия. В настоящее время на сайте государственных услуг можно получить некоторые виды услуг, например: прием заявления на выплату детского пособия на второго и последующего ребенка, запись в детский сад, школу, получение материнского капитала, получение социальных пособий и многие другие услуги Департамента Социальной защиты населения, Пенсионного Фонда России.

В рамках развития и совершенствования системы был создан новый проект предоставления «Комплексного запроса услуг» гражданам. Распоряжением от 19 февраля 2018 года № 260-р утвержден перечень государственных услуг, предоставляемых федеральными и муниципальными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов на основании комплексного запроса [4]. Принятое решение позволит реализовать один из главных принципов «одного окна», в соответствии с которым предоставление услуг по комплексному запросу будет осуществляться после однократного обращения заявителя. Это будет способствовать повышению качества предоставления услуг через МФЦ, уменьшению временных и финансовых издержек граждан.

Для получения сразу нескольких госуслуг, которые есть в перечне Правительства, можно будет подать в МФЦ всего лишь одно заявление. Сотрудник отметит, какие именно услуги необходимо получить заявителю, после чего у специалиста появляется возможность отправлять от имени гражданина запросы в разные ведомства. Закон позволяет сотруднику делать это на основании заявления, без составления дополнительной доверенности. В назначенное время заявитель сможет прийти и забрать все документы сразу, в т.ч. все промежуточные документы, которые ведомства передавали по запросам специалиста МФЦ.

Услуги предоставляются в любом сочетании: по одному заявлению можно получить справки об отсутствии судимости, штрафов за употребление запрещенных веществ и судебной задолженности. Между собой вышепере-

численные услуги почти не связаны: на запросы отвечают разные ведомства или разные отделы одного и того же ведомства. Если по какой-то причине заявитель получает отказ по одному из компонентов запроса (например, справка о судебной задолженности), то это не влечет за собой отказы или приостановку по остальной части запроса. Нельзя отказать в предоставлении всех услуг из запроса, если отказано в какой-то одной, исключение – только если одна услуга без другой невозможна.

Региональный портал государственных услуг Московской области одним из первых запустил услугу по формированию пакета документов для подачи комплексного запроса в Многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг Московской области. В социальной сфере доступна комплексная услуга «Выход на пенсию», которая предоставляется гражданам, достигшим пенсионного возраста, и позволяет получить сведения о пенсионном счете, социальные выплаты, компенсацию расходов по ЖКХ, а также получить иные государственные услуги в рамках единой подачи документов в многофункциональный центр (МФЦ) по месту регистрации заявителя. До получения комплексной услуги заявителю необходимо заблаговременно обратиться в ПФР для первичного установления пенсии по старости. Следует также отметить, что в Москве первичное назначение пенсии возможно оформить в МФЦ. В рамках комплексной услуги пенсионерам также будут доступны услуги выдачи справок о размере пенсии, изменении реквизитов доставки пенсии.

The image shows a screenshot of the 'Госуслуги' (Gosuslugi) website. At the top, there is a navigation bar with the 'Госуслуги' logo and a menu icon. Below the navigation bar, there is a red banner with the text 'ЭКСПЕРТНАЯ СИСТЕМА' and 'Выход на пенсию'. A button labeled '< НАЗАД' is visible on the left. The main content area contains the question 'Является ли заявитель гражданином Российской Федерации?' and two radio button options: 'Да' (Yes) and 'Нет' (No). Below the question, there is a large grey rectangular area, likely a placeholder for a form or image.

Рис. 1

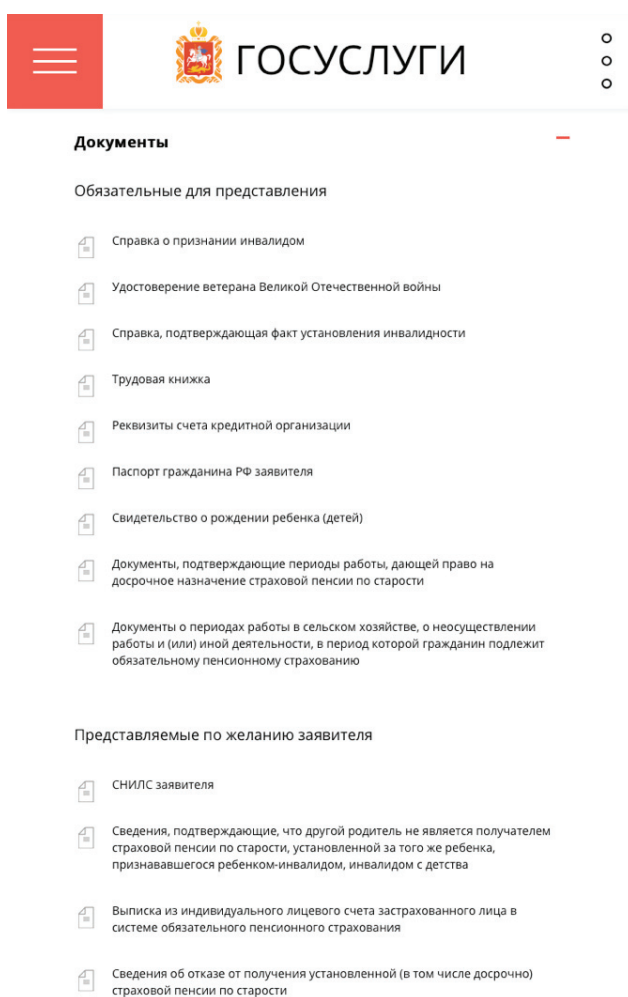


Рис. 2

После выбора услуги заявителю будет предоставлена возможность пройти «Экспертную систему» (рис. 1), которая состоит из набора простых вопросов и позволяет сформировать перечень компонентов комплексного запроса (рис. 2), которые заявителю необходимо указать в заявлении, а также перечень всех необходимых для обращения в МФЦ документов (рис. 3).

Еще одна наиболее популярная комплексная услуга – это «Рождение ребенка». Данная услуга позволяет родителям (опекунам) оформить ребенку полис ОМС, поставить ребенка в очередь в детский сад, получить социальные выплаты, связанные с рождением, а также иные государственные и муниципальные услуги в рамках единой подачи документов в многофункциональный центр (МФЦ) по месту регистрации заявителя. Как только подготовлен комплект документов, можно записываться на прием в МФЦ по телефону или через Портал.

Заявителем на комплексную услугу может выступать один из родителей родителей (опекунов) ребенка. Обратиться за комплексной услугой «Рождение

ребенка» возможно до достижения ребенком возраста полутора лет. Кроме того, нужно взять во внимание, что назначение единовременного пособия при рождении ребенка возможно, если ребенку еще не исполнилось шесть месяцев.

Кроме того, портал госуслуг Подмосковья предусматривает возможность обращения в Минсоцразвитие Московской области за такими услугами, как: социальная адаптация безработных граждан на рынке труда, содействие гражданам в поиске подходящей работы, психологическая поддержка безработных, содействие безработным гражданам в переселении в другую местность и другие. Как говорилось выше, на каждую услугу на портале размещен необходимый пакет документов и даже есть возможность связаться с куратором при возникновении каких-либо вопросов.

Госуслуги

ЭКСПЕРТНАЯ СИСТЕМА
Выход на пенсию

Результаты

На основании ваших ответов сформирован перечень услуг и список документов, которые необходимо подготовить до обращения в МФЦ для получения комплексной услуги

 24 рабочих дня Максимальный срок оказания услуги	 1 рабочий день Срок регистрации заявления	 Обратите внимание! За некоторые услуги взимается плата
--	---	--

Перечень выбранных услуг

- Изменение способа доставки пенсии
- Предоставление информации застрахованным лицам о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе обязательного пенсионного страхования
- Выдача гражданам справок о размере пенсий (иных выплат)
- Прием заявлений о предоставлении набора социальных услуг, об отказе от получения набора социальных услуг или о возобновлении предоставления набора социальных услуг
- Прием заявлений об установлении страховых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению
- Представление информации гражданам о предоставлении государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг

Рис. 3

Комплексный запрос может осуществляться в рамках предоставления услуг раздела «жизненные ситуации».

Важно, что необходимо обращаться в МФЦ по месту постоянной регистрации заявителя, так как в этом случае набор оказываемых услуг будет максимальным. Статус услуги можно посмотреть на электронной почте, позвонив по телефону, а также обратиться лично. Запросы по электронной почте о статусе заявления рассматриваются в течение одного дня.

Современные технологии предоставления государственных социальных услуг – это один из важнейших элементов современного конкурентоспособного государства. Все большей популярностью пользуется система электронных государственных услуг. Такой способ взаимодействия органов исполнительной власти и граждан во многом упрощает и экономит время заявителей.

Инновационным развитием на уровне страны и регионов, в соответствии со стратегией развития информационного общества в России до 2019 года, должен послужить перевод всех государственных услуг в электронный вид.

В рамках совершенствования предоставления государственных социальных услуг Московской области на портале <https://uslugi.mosreg.ru/> разработана навигационная система, позволяющая получить консультацию через Интернет, не посещая при этом органы исполнительной власти. В разделе «База знаний» можно найти всю дополнительную информацию по услуге, регламентирующие документы, правовые акты, статистические данные по рейтингу данной услуги.

В настоящее время 29 государственных услуг в сфере социальной защиты населения теперь можно получить посредством портала госуслуг Подмосковья.

Современные технологии предоставления государственных социальных услуг – это один из важнейших элементов современного конкурентоспособного государства. Все большей популярностью пользуется система электронных государственных услуг. Такой способ взаимодействия органов исполнительной власти и граждан во многом упрощает и экономит время заявителей.

Инновационным развитием на уровне страны и регионов, в соответствии со стратегией развития информационного общества в России до 2019 года, должен послужить перевод всех государственных услуг в электронный вид.



© А.Л. Кривова, Ж.Г. Языджиан, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Распоряжение Правительства России от 17.10.2009 № 1555-р (дата обращения: 14.09.2018).
- [2] Распоряжение Правительства России от 25.10.2005 № 1789-р (дата обращения: 15.09.2018).
- [3] Распоряжение Правительства России от 09.08.2008 г. № 157-р (дата обращения: 15.09.2018).

- [4] Распоряжение Правительства России от 19.02.2018 № 260-р (дата обращения: 18.09.2018).
- [5] Аронова Ж.С., Козлова А.В., Остринская Л.И. Особенности оказания государственных услуг гражданам Российской Федерации через единый портал государственных и муниципальных услуг Госуслуги.ру // *Фундаментальные и прикладные исследования молодых ученых*. 2017. С. 663–670.
- [6] Блинова Н.А. Многофункциональные центры как инструмент повышения эффективности предоставления государственных услуг населению // *Студенческий вестник*. 2018. Т. 9. №. 29. Часть 3. С. 72.
- [7] Бодякова С.А. Роль многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в формировании электронного правительства: Региональный аспект // *Будущее науки – 2017*. 2017. С. 82–85.
- [8] Галкин А.И. Тенденции и перспективы развития сети МФЦ и повышение качества и доступности предоставления государственных услуг // *Наука и образование третьего тысячелетия*. 2018. С. 90–93.
- [9] Золотова Ю.Е., Булей Н.В. Проблемы и перспективы социального обслуживания в Российской Федерации // *Материалы Ивановских чтений*. 2017. № 2–2. С. 82–88.
- [10] Низомутдинов Б.А. Мобильные приложения электронного правительства. Тенденции и перспективы развития // *Материалы научной конференции «Интернет и современное общество»*. 2017. № 1. С. 100–107.
- [11] Ткачев А.В., Митрофанова И.В. МФЦ как способ повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг // *Экономика и социум*. 2017. № 4. С. 1358–1364.
- [12] Электронное правительство: каких поставщиков выбирают регионы? // *CNews* URL: http://www.cnews.ru/news/top/elektronnoe_pravitelstvo_kakih_postavshchikov (дата обращения: 21.09.2018).

Modern technologies for the provision of governmental social services in the Moscow region

A.L. Krivova, Z.G. Yazidzhyan

Russian State Social University

The relevance of this article is due to the great demand for various government services, the leading position among which is occupied by the positions of the Pension Fund of the Russian Federation, as well as of the Social Security Authorities. In this regard, the current government seeks to facilitate this process by creating multifunctional centers for the provision of public services, as well as federal and regional portals of public services that allow people to interact with authorities without leaving their homes.

Key words: Multifunctional centers for the provision of public services, MFC, portal of public services, authorities, executive authorities

REFERENCES

- [1] Rasporyazhenie Pravitelstva Rossii ot 17.10.2009 1555-r data obra-shcheniya 14.09. 2018.
- [2] Rasporyazhenie Pravitelstva Rossii ot 25.10.2005 1789-r data obra-shcheniya 15.09.2018.
- [3] Rasporyazhenie Pravitelstva Rossii ot 09.08.2008 g 157-r data obra-shcheniya 15.09.2018.
- [4] Rasporyazhenie Pravitelstva Rossii ot 19.02.2018. 260-r data obra-shcheniya 18.09.2018.
- [5] Aronova ZH.S., Kozlova A.V., Ostrinskaya L.I. Osobennosti okazaniya go-sudarstvennyh uslug grazhdanam Rossijskoj Federacii cherez edinyj portal gosudarstvennyh i municipalnyh uslug Gosuslugi ru Fundamentalnye i prikladnye issledovaniya molodyh uchyonyh 2017. S. 663–670.
- [6] Blinova N.A. Mnogofunkcionalnye centry kak instrument povysheniya ehffektivnosti predostavleniya gosudarstvennyh uslug naseleniyu // Studencheskij vestnik. 2018. T. 9. № 29. Chast 3. S. 72.
- [7] Bodyakova S.A. Rol mnogofunkcionalnyh centrov predostavleniya gosudarstvennyh i municipalnyh uslug v formirovanii ehlektronnoho pravitelstva. Regionalnyj aspekt // Budushchee nauki – 2017. 2017. S. 82–85.
- [8] Galkin A.I. Tendencii i perspektivy razvitiya seti MFC i povyshenie kachestva i dostupnosti predostavleniya gosudarstvennyh uslug // Nauka i obrazovanie tretego tysyacheletiya. 2018. S. 90–93.
- [9] Zolotova YU.E., Bulej N.V. Problemy i perspektivy soci-alnogo obsluzhivaniya v Rossijskoj Federacii // Materialy Ivanovskih chtenij 2017. № 2–2. S. 82–88.
- [10] Nizomutdinov B.A. Mobilnye prilozheniya ehlektronnoho pravitelstva. Tendencii i perspektivy razvitiya // Materialy nauchnoj konferencii “Internet i sovremennoe obshchestvo 2017”. № 1. S. 100–107.
- [11] Tkachev A.V., Mitrofanova I.V. MFC kak sposob povysheniya kachestva predostavleniya gosudarstvennyh i municipalnyh uslug // EHkonomika i socium. 2017. № 4. S. 1358–1364.
- [12] Elektronnoe pravitelstvo kakih postavshchikov vybirayut regiony CNews. URL: http://www.cnews.ru/news/top/elektronnoe_pravitelstvo_kakih_postavshchikov (data obrashcheniya: 21.09.2018).

Об авторах:

Кривова Анна Леонидовна – преподаватель кафедры политологии и международных отношений Российского государственного социального университета, e-mail: KrivovaAL@edu.mos.ru

Языдзян Жанна Геннадьевна – магистрант кафедры менеджмента и административного управления факультета управления Российского государственного социального университета, e-mail: sochi9414@mail.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-256-271

New public service based on citizen centric on Malang licensing services in era of decentralization

Dwi Suharnoko, Umi Chayatin, Chandra Dinata

Public Administration Departement, Faculty of Social and Political Sciences
University of Merdeka, Malang

An important point in good governance is Essentially the provision of excellent service to people who have citizenship rights that must be provided by the government. Globalization has encouraged the paradigm changes in government in carrying out its distributive function to the community. As much as developed countries have done, public encouragement accompanied by public participation in all governance processes leads the country to a “virtual” spaces with sufficient coverage to Facilitate its citizens to Participate in all national and state affairs, the autonomy of space given to the region is Able to Make local Governments self-reliant, innovative, and creative in providing services to the community. The research conducted in the Integrated Licensing Service Agency of Malang Regency shows that the satisfaction of the society is good enough to the service product given, if it is Categorized the assessment from the public perception of the service given is A (very good). To achieve that, of course, the integrated licensing agency of Malang regency through a long way to reach it starting from building a mutual commitment to change the more autonomous institution in carrying out the service function to the society.

Key word: citizen centric, licensing service reform, service innovation

Background

Regional autonomy proposed by the Government to deliver these areas to live independently and be innovative in good governance (good governance), especially in providing the best service to the people. Through the decentralization policy, the efforts of the bureaucracy in providing services to the public. provide spaces that are not too complicated services and tersentralistik. This means that through decentralization, local governments can shorten the span of control of the policy (span of control) to the people.

Malang Regency is located at an altitude of 250–500 asl, with an area of 3,535 km². 33 Subdistricts are distributed to provide excellent service to the community, with 378 Villages and 12 Kelurahan that provide direct services to the community. The smallest element of the community that is spread by the administrative authority of the government as the spearhead of services based on local trusts such as the pil-

lars of the community and neighborhood groups spread throughout the sub-district. Therefore, a total of 3,125 neighborhood associations (RW) and 14,352 neighborhood units (RT) became partners in the government's work to increase citizen participation in development. Based on BPS (2016) records, the total population is 2,544,315 people spread across 33 sub-districts, 378 villages, 12 sub-districts.

Malang also known as an area rich in potential such as agriculture, plantation, medicinal plants and so forth. Besides, also known tourism objects, both natural tourism, cultural tourism, historical tourism, and religious tourism.

During the ongoing regional autonomy in Malang, local government is trying to attract investors to investasinya, develop the economy, while encouraging the creation of a healthy business climate and the welfare of society. Therefore, promotion of the region continue to be pursued as such by the local government to attract the sympathy of those investors. In line with this, the question that arises is the system of licensing services that are not effective and efficient a factor inhibiting the presence of investors to invest in the area,

Promotion of the region to get investors in development is not accompanied by care reform makes investors dissuade caused by the maintenance business licensing convoluted, the maintenance of the 'scattered' and time consuming (there is no certainty of completion) and the cost is quite high, but it is fertile the practice of "extortion" create a sense of comfort investors lost. Therefore, nobody can dielak else will happen is the low level of investment. When the investment is lost then the impact on employment and regional income will be reduced. The question is, why does this happen?

This problem is caused by the system services that do not neatly arranged, the lack of commitment by the government bureaucrats, lack of creativity and innovation cowardice and bureaucratic work culture that is low as a primary driver in a bad service, especially the licensing service. In principle, this problem is formed because of the lack of visionary leadership.

Literature review

Autonomy Policy: Initiation of Integrated Service System Policy

A mission run by the government of Malang regency is to create entrepreneurial bureaucracy, the bureaucracy more customer oriented. That is the paradigm of bureaucracy serving the community, so as to increase the number of community satisfaction with the services provided on the affairs of the government bureaucracy service. According Ratminto and Winarsih (2010: 42) pattern paradigm change a service like this is a cultural change that is based on the organization's work force intact human resources in an organization.

As a rule alienated by the central government, regional autonomy is executed can not be separated from the general central policy of the central government. Circulation centralized policies issued by the central government as the basis for policy making tactical done by region for applying the vision and the mission area for the

public welfare. For example, in order to realize the system of licensing services oriented to the user (user). Since the reform era, the Minister of the Interior instructed to memeberikan area of one-stop service to the community. its purpose is to provide convenience to the user community in dealing services.

Citizen Centric As Pedestal Quality Improvement Services

The main message is fundamental to the concept of citizen centric delivered by Kalam (2005) is to make government more open to the people to participate in every step of the decision-making. People as citizens with rights with obligations continue to be encouraged and facilitated by the government to monitor the governance of the State, especially for democratic nations. In principle, a citizen centric substance ‘humanism’ is done by some developed countries-developing in its discretion as part of a strategy of creating a good service to the community, supported by the community needs to be “technology-information”, it is based on community resources are increasingly increased (Kearney, 2009).

The mainstream of the service changes, held in the context of governance in many developing countries provide important lessons related to the agenda of governance reform for developed countries. Technology becomes a mediator to get closer and at the same glue harmonious relationship between elements of the community, business, and government becomes a government order system. Therefore, the concept of citizen centric strongly encourage awareness of all parties in carrying out their respective functions.

The parties in question is the government as a regulator and mediator for joint prosperity in accordance with the principles of justice, other term studies in public administration developed by Fredrickson (2010) is a “social equity” in the construction of which was held by the government. Meanwhile, a group of private (business) is a user and may also be the government’s partner in running the distributive function of the state in providing public services. While the last element is positioned as a user community that is the subject and object of government policy.

The concept of a citizen centric governance structure symmetrical relationship in hinting government transparency in managing available resources (transparency) is intended for the common welfare. For such openness, teknologi and information (IT) which will bridge the government in organizing his administration is transparent. If it is associated with a dense population and geographical location between the region (district) apart, then it is very relevant for the government to meg “ideology” basic right of citizen centric services with more touching corner to public needs.

Study of administrative reform in the field of public service performed by Kearney (2009) put justice and human rights as the basis for implementing services based on citizen centric. There are seven characteristics of citizen centric disclosed by Kearney (2009: 3–7) for governance, namely: first, changes in parenting is done by the government organization in capturing public issues. Decision-making by the government do with the basic needs of the public are delivered in a participatory

manner by the public; second, cultivating strong leadership in the management of the organization is needed to strengthen the organization's vision. With good management of an organization, making the management as the main characteristics in governance. Visionary leadership more emphasis on public desire communal than individual desires; Third, build a culture and values in the organization is important to support the passage of public organizations with citizen centric. Tatanilai system adopted by a person (people) will be integrated in the work culture of the organization. Tatanilai which are intended to be honesty, perseverance, progressive, and unyielding in the effort to achieve the objectives of the organization, in the language Kearney (2009), also known as the working culture of the organization; Fourth, build strong relationships between customers to sustain a program provided by the government. In this context, the government is providing accurate population database system to assure and build networks between sesam beneficiaries of the policy. Its function positioned submitted by Kearney (2009) is to maintain the interaction and improve quality of services provided by the government to its people. Osborne and Gaebler (1992) mentions this condition as the placement of business governance system into governance. The business model in caring for the sustainability of product sales network in order to gain an advantage over the products it sells; Fifth, increase organizational work system. Working system is meant governance organizations that use information technology as a basis for the development of an organization's network. This is based on changes in the governance paradigm era of globalization; sixth, managing organizational performance in a professional and responsive on any changes in the era of globalization, terlebihn able to put the values espoused socialist governance into the organization so as to produce a good performance of the organization. And seventh, it is no less important in developing government institutions based on citizen centric is the sustainability of public support for decisions made by the organization (government). The impact of social and economic impact in every decision issued by an organization to improve the quality of life in society is supported by the amelioration of klemahan of previous policies. it is no less important in developing government institutions based on citizen centric is the sustainability of public support for decisions made by the organization (government). The impact of social and economic impact in every decision issued by an organization to improve the quality of life in society is supported by the amelioration of klemahan of previous policies. it is no less important in developing government institutions based on citizen centric is the sustainability of public support for decisions made by the organization (government). The impact of social and economic impact in every decision issued by an organization to improve the quality of life in society is supported by the amelioration of klemahan of previous policies.

Of the seven characteristics for the organization of citizen centric public (government) is a form of government award given to its citizens, in this case the system of democratic governance will encourage the full participation of citizens to keep and care for their own people (nasionalism).

Methodologic

A qualitative approach was used to achieve in-depth information on issues affecting the service provider licensing with the public as users of these services. Therefore, the method used is descriptive qualitative by using the technique of “Probability Sampling – stratified sampling” in exploring information and analyzed using interactive methods of analysis models such as those developed by Miles and Haberman (Sugiyono, 2009).

Research result

Strengthening Institutional Capacity

Care system licensing policy applied by the government of Malang Regency amended on the basis of performance evaluation. The evaluation found that the need for change in the system furnish services to the community, especially in the field of licensing judging from the institutional side. In addition, the capacity of existing resources is still far from institutions in dealing with licensing requirements. In each of the services provided, although of institutional arrangement have been repaired, but still has not shown professionalism in providing services particularly in the field of licensing.

Therefore, evaluating the policies carried out to fix the system of licensing services were good with logic that is used on the evaluation is to attract investors to invest in the construction in Malang with an effective and efficient licensing.

From 2004 a licensing service unit with the one concept was formed to build commitment in providing services to the community, especially in the field of licensing services. Then in 2007, a one-stop integrated service unit underwent institutional change into a technical institution called the licensing service. This change is of course based on strategic studies starting from the demands of the community for the services provided to improve the quality of services provided by Malang Regency to the community. Jasin et al (2007) in his research stated that changes from forms to other forms of licensing service systems were carried out due to the lack of transparency requirements, certainty of time, accuracy of costs, procedures, and speed of completion of applications submitted by applicants. This legitimizes the evaluation results of the Malang Regency Government on the performance achievements of the licensing service for one year and has not been able to reach the target. The community’s enthusiasm is very high for the services provided, but in terms of completing the permit application, it still uses traditional patterns. The point is, the service pattern provided is still complicated so that it takes a long time for one type of permit.

System integration services is a separate issue that occurs on the provisions of Regents policy to streamline services, especially megefektif and licensing services in Malang. Therefore, the consolidation process and the perception by the Regent as the leader in local government.

Changes for changes in licensing services are increasingly being felt by the community. This is indicated by an increase in the index of community satisfaction with the services provided by the government to the public. Answering the challenges of the changing times, Malang Regent continues to coordinate with the legislature together to find the ideal form in the provision of licensing services in Malang Regency.

Four years running and operation of UPTP, UPTP institutional status increased to the Integrated Licensing Service Agency (BP2T) in the year 2012. This was done to integrate each work unit serving the public service in order to avoid overlapping programs.

Institutional reform efforts for services continue to be pursued by the Government of Malang Regency. Since the change of the paradigm of service in Malang, make this district as a destination for other regions to learn to apply the integrated services. Therefore, the District Government together with Parliament continues to evaluate policies that have been implemented.

New Public Service As Applied: Integrated Service System Policy Implementation

Shifting the theoretical concept of “public management” into “public service” by Denhardt and Denhardt (2007) is a chain that can not be separated from the role of public administration. Therefore, a change of public management, which focuses on the management of public goods (public goods) is good and right for the common good. Meanwhile, in the conception of public service, the management of public goods (public goods) undertaken by the government so efficient for the benefit of society, where the designation is not far from the spirit of the beginning of providing spaces (space) for the public to mendapatkannya. Furthermore Denhardt and Denhardt explained that the shift from public to public service management is a change from the way the system state that menuntut participation of each element (stakeholders) with democratization running. On this basis oriented service to the user (user) services into a commitment that is not negotiable.

A fundamental change of the system of licensing services in Malang entered a new phase in 2004 with the establishment of an Integrated Service Unit One Roof (UPTSA) to this day continues to develop innovative policies to better provide the best color for the investment areas that would be able to “boost” the local revenue ,

UPTSA formation with the main objective to overcome belitnya convoluted licensing services provided by the government to the public so as to make the government deteriorated image in the eyes of its people. Moreover, the bureaucratic culture that develops when it is a patrimonial bureaucracy so much going on “extortion” of each of the necessary permits.

Formation Unit to serve the public services in an integrated manner is a regional strategy to bring a good image to the public. Albert and Zemke (in Ratminto and Winarsih, 2010: 79-80) states that organizations that are engaged in the service will be successful when it has three similarities, namely; First, the formulation of a good service strategy; second, putting people oriented customers / consumers at the forefront; and

third, customer friendly system. Ratminto and Winarsih (2010) states that all three of these factors must be managed properly to achieve customer satisfaction (service users). Therefore, the strategies developed by the region to form a UPT expected to answer the problems experienced by the region and the community. Public complaints against the complexity of the service makes the area not visited by the investors. The regional strategy is a form of interaction between systems, community (customer), and human resources are owned by the county. This concept was developed by Albert and Zemke (in Ratminto and Winarsih, 2010: 80) as the service triangle.

Institutional changes are inevitable to answer the question within a certain time in the era of globalization. Changing UPTSA, Office, until BP2T is change the management authority to formulate technical policy fields of integrated services, the separation between licensing and non-licensing services, as well as the existence of a special section to deal with public complaints. This change brings consequences position level adjustment and development of more specific organizational functions.

BP2T formed not leave the substance of the initial formation of the spirit of service as a service unit door. BP2T headed by a Chief who oversees the functional position and the administration as well as other sub-sections to cater to the specific needs of the community.

Changes that occur in the structure of government bureaucracy Malang re-gency in the context of public service is a manifestation of the government's commitment to achieve the bureaucratic entrepreneur with orientation on customer satisfaction (the service user). Professionalism established within the institutional BP2T will lead to satisfaction for the community because the services provided will be convenient, fast, and cheap. Thus the area will get the results of its work, the increasing revenue as investors feel safe and comfortable in investing in Malang.

Maturation of strategy in building an institution (institution development) makes BP2T as an established institution in the performance of its services. It is closely linked to the strength of the institution with adequate human resources. Basically, human resources are the backbone of the organization that determines the good and bad of an institution, especially providing services to the public. As explained by Ratminto and Winarsih (2010: 42) that the main factor that makes an institution that was nice in providing public services are human resources that exist therein. That is, the bureaucrat in charge of providing services to the public must be absolutely anyone who has a high capability as well as have the ability or expertise in their field.

In an effort memjadikan BP2T strong institutions, initially built a solid foundation to prepare human resources in institutions (capacity building). Beginning with selecting human resources selected in accordance with the competence of each satker technical (work unit) in the environment as government Malang, then choose a reliable workforce with the ability and expertise needed by the body to enable the transfer of knowledge to other employees , Besides other measures taken by the institution to make a sturdy institution is to provide trainings in internal and external with the aim of building a new culture of the organization, creating values of a new work in the organization. And do not forget the efforts institutions in regeneration.

To encourage motivation and incentives given to employees varied tailored to the capabilities and performance.

As the capital in providing the best service for the public, currently existing human resources in BP2T vary widely, the following is data on the number and level of education BP2T pegawai in Malang:

Table 1

The number and Employee Education Level BP2T

No	Eselon	Golongan/ Ruang				Pendidikan					
		IV	III	II	I/ Non Gol	SD	SLTP	SLTA	D3	S1	S2
1.	II	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
2.	III	4	1	-	-	-	-	-	-	3	2
3.	IV	-	3	-	-	-	-	-	-	2	1
4.	Staf	21	6	-	-	-	-	11	1	15	-
5.	Honorar	-	-	-	4	1	-	3	-	-	-
Jumlah		5	25	6	4	1	-	14	1	20	4
		40				40					

Source: BP2T Malang.

Discussion and implications

Although institutionally has been strong, but in carrying out its performance, the agency experienced technical problems while performing licensing services. It dikernakan lack ikhlasan most departments/institutions in hand over all the duties and functions of service to BP2T, then coupled with the distance between the area per subdistrict very much when people do the necessary permits in the Capital District of Malang. Keep in mind the amount District in Malang today includes 33 Districts geographical characteristics different from one another.

Stagnationservice functions caused by ketidakikhlasan, as the author explained, this phenomenon occurs because the “egocentricity” of the work that resulted in duplication of work done by other agencies. Therefore, with a mature strategy carried out consolidation facilitated by the Regent to the perception and objective that services provided to the public to be optimal so that it can memcuc economic growth at the macro level, Malang.

After the consolidation is done, the entire department/agency in charge of providing services to the community as a parent BP2T submitted to the ministry. While agencies/other agencies serving as Trustees, targeting PAD, set levies, as well as a technical team field. BP2T as a repository of information and a center for community services. thus, the technical offices no longer directly deal with the public service because it has been handed over authority to the BP2T (this concept is known as the concept of meritocracy).

Restoration Bureaucracy: Employee Performance Evaluation

In evaluating the performance of employees BP2T environment, institutions have a regular evaluation system to measure achievement, dedication, and loyalty. System performance is measured for each individual employee to see the performance of the work done on the principle that has been set by BP2T. This is the standard applied to raise the level of karispegawai BP2T environment.

Implications Against Target Group

Licensing services in an integrated system that is applied by Malang Regency Government currently provides a variety of conveniences for public service users as people who need a business license, permit open physician practices, building permits, and so forth. The process of obtaining licenses obtained is not convoluted serpentine, meaning that the licensing process is not passed through many tables as perceived prior to the integrated licensing policy.

In addition to the use of public services in the process of licensing the licensing easy, there are some of the most fundamental changes are given by BP2T namely by serving a wider variety of services when compared with the past. Formerly, licenses implemented by each agency is different, after the integrated service policy transferred to a special institution that is CPM. Currently the number of types of services are handled by BP2T as in the table 2.

Table 2

Licensing Services BP2T type in Malang

No.	Type of Licensing Services
1	Allotment of Land Use Permit (IPPT)
2	Building Permit (IMB)
	a. Socio-cultural
	b. Business
	c. Housing
	d. residential
	e. Religious
	f. Other functions
	– Advertising
	– Tower
3	Wetlands Permit Changes Being Dry Land (Beririgrasi Land Transfer Function)
4	Establishment Permit Building Above Public Bodies
5	People's Mining Permit (IPR)

Continue of table 2

No.	Type of Licensing Services
6	Exploration Mining Business License (IUPE)
7	Production Operation Mining Business License (IUPOP)
8	Electricity Supply Business License To Own Or Public Interest (IUPTLSU)
9	Mining Services Business License (IUJP)
10	Route permit
11	Disturbance Permit (HO)
	a. Business
	b. Tower
12	Environmental permit
13	Liquid Waste Disposal Permits
14	Temporary Storage permission Limabh B3
15	Liquid Waste Utilization Permit For Application to Land
16	B3 Waste Management Permit
17	B3 Waste Collection Permit District Scale (Except Olie)
18	Licensed Aircraft Usage Steam (Ippu)
19	Livestock Business License (IUP)
20	Permit Expansion Ranch (IPUP)
21	Fishing Permit (IUPI)
22	Fish Cultivation Business License (Iubi)
23	Approval in Principle (PP)
24	Warehouse Registration (TDG)
25	Trading Business License (License)
	a. Small
	b. secondary
	c. Big
	d. Siukan
26	Advertising Provider License
	a. Incidental
	b. Permanent
27	Shelter Permit Prospective TKI
28	Establishment of Special Work Permit Exchange (IPBKH)
29	Permit extension Hiring Foreign Workers (IMTA)
30	Licensed Abattoirs (IPH)
31	Licensed Veterinarian Practice (IPDH)
32	Industrial Business License (IUI)

End of table 2

No.	Type of Licensing Services
33	Licensed Private Training Institutions (ILKS)
34	Ground Water Usage Permit (IPAT)
35	Groundwater Exploitation Permit (IUAT)
36	Establishment Permit Fuel Filling Station To General (Gas Station)
37	Interpreter Drill Permit (West Irian Jaya)
38	Groundwater Permit Drilling Company (IPPAT)
39	Plastering permission Springs
40	Water Usage Permit and Springs
41	Permission pantek wells
42	Monitor wells Manufacture Permits
43	Well Water Utilization Permit Pengambilandan PANTEK
44	Ground Water Drilling Permits
45	Establishment Permit Courses and Training Institute (CGC)
46	Establishment permit Community Learning Center (CLC)
47	Licensed Child Care Establishment (TPA)
48	Establishment permit Community Library (TBM)
49	Formal institutions Establishment Permit
50	Permit the establishment of Secondary School Institutions
51	Hospital Operating Permit Type C and D (IORS)
52	Licensed Clinical Inpatient (IKRI)
53	Provider License Outpatient Clinic (IPKRJ)
54	Implementation of Clinical Laboratory Permit (IPLK)
55	Permit Drug Stores (SITOB)
56	Hospital Permit Type C & D
57	Construction Services Business License (IUJK)
58	Permission Form Local Resources Land & Buildings, Border River Up or Channel Managed Irrigation Department
59	Permit Intake & Utilization of Ground Water
60	Home Placement Permit Office (Siper)
61	Business License Timber Forest Product Primary Industry (IUIPHK)
62	Services permission Tomb

Source: BP2T Malang.

Shifting Citizen Centric Model-Based Services

The success of the licensing service reform policy, of strengthening the existing human resources, complementing the supporting instruments with adequate IT services, service strategies implemented by institutional finding the ideal shape. Institutional evolution that occurs in providing excellent service to the community hall starting from the formation of UPT with one-stop service system continues to turn into the service, to be strengthened institutional becomes an agency that is part of the Organizational Structure and Work Procedure (SOTK).

Change for change continues to improve service performance. Therefore, after BP2T work well with providing the best service to the community to make the performance of government favored by the public as measured by the index of satisfaction with the services provided.

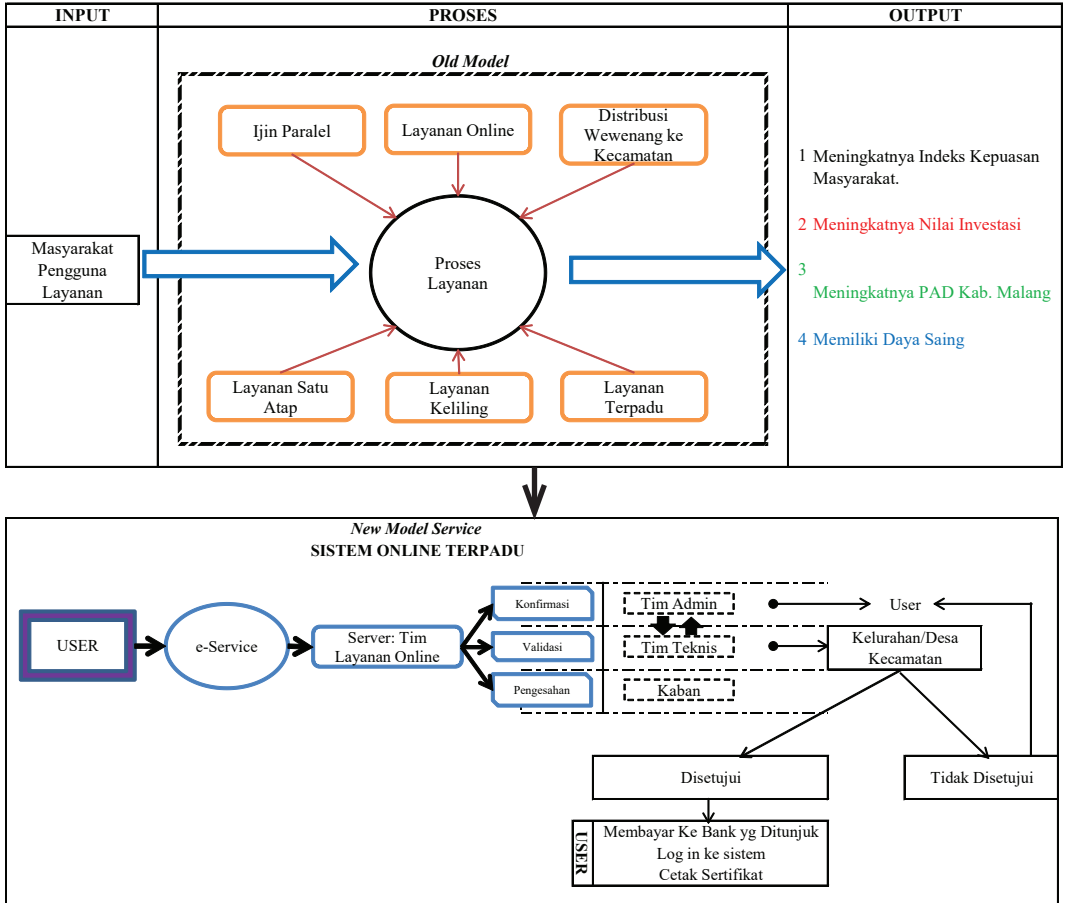
The existence of an integrated service agency in Malang is empirically has managed to boost the efficiency and productivity of public services. However, it should be underlined also that the function of the integrated services actually nothing more than a front liner in the implementation of specific services. That is, this institution functioning himself as a “counter” the petition recipients that will continue the process to other functional units. In this condition, then it may be perceived as “Extra chain of bureaucracy” in service to the community. To avoid this negative impression, it is essential to services based on citizen centric in order to work in a professional manner, in the sense that, despite the addition of the bureaucracy, but the process of settlement services can be performed more quickly with better quality anyway. Here is a concept based on a service model citizen centric on BP2T Malang.

During institutional change for managing the system a good service to the public since 2004, but there is still a long path to the services provided. This is evident in the public’s perception on the services provided. Therefore, the old model licensing service (old model) that progress should undergo a paradigm shift in providing service. It is also driven by the development of information technology era of globalization which will make Malang has high competitiveness in the national arena. Therefore, the new service model (New Model Service) will replace the licensing service paradigm in Malang.

The main emphasis in the New Model Service is an electronic-based services. Will involve the full participation of service users in accordance with the desired requirements. There are two (2) team in providing the services the administrative team that replaces the function of the Front liners, then the technical team that will replace the functions of the Back Office. Each has a different role namely:

1. Administration team play a role in collecting electronic information submitted by the user through the system which has been prepared by BP2T, then contribute also to distribute it to the appropriate authorities as technical team according designation/type of services provided by BP2T. This team has the right to reject the proposal when the document requirements are not met.

2. Technical Team role to validate the feasibility of the proposals that have been distributed by the administrative team, and provide recommendations for the feasibility of proposals and then returned to the administrative team to deliver to the user.



Based Licensing Model Citizen Centric Services

The whole process of the services performed by the user to the certificate issuance process is done “online” or through the online system then approval from the Head/Authorized Officer.

The management of licensing services through citizen-based system centric as has been described, indicates that the service functions that had been done by manually BP2T Malang regency, causing new problems in the history of licensing services in Malang. Then the service with the old format was replaced with a new paradigm by integrating all components of the service (product) into an online system (online). Such a service system provides several advantages, among others: People do not need to contact agencies that far apart, geographically Malang lebinya again take a very long mileage if to BP2T domiciled in Kepanjen. Besides the cost savings, avoid illegal payments (bribes), transparency of procedures and costs, In the context of the theory of “reinventing government”, it can be said that such a system applied the

concept of community owned, mission-driven, result oriented, customer oriented, and anticipatory government (Osborne and Gaebler, 2000; 65).

With a system of this service (new model of service), then the procedure of licensing services is assumed to be easier, faster, more accurate and more efficient.

Challenges Faced in the Development Concept of Integrated Services

Direct democratization, governance system adopted in the political system delivering leadership selection process directly at the central and regional levels. The selection process for the leadership exercised region demanding freedom of each individual citizen to participate in it through political vehicle is different. Therefore, the circulation of leadership that occurs will influence the policies of the previous, and even totally alter previous policy due to the personal popularity of a leader. This is a major challenge to the sustainability of the integrated service policies are currently underway. And do not rule out going to happen anyway polarization and politicization of bureaucracy when a change in leadership.

We need to know that we have yet to fully face bureaucracy totally changed. Change in the sense that regardless of the political interests of the ruling elites. For that, it needs a special mechanism to sustain this integrated service policy.

Lesson Learned Policies and Critical Notes

It is recognized that a policy process will never be in the empty space, which means that the policy has its own values contained therein and not be separated from the political system. Authority (2001) mentioned that the process of policy formulation can never be separated from political influence. This is because the policy positions that are in between the two political and public interest. The political process in a policy determine the quality of the policy. Therefore, the policy of the Government of Malang Regency in improving integrated service system is a very long political process. Lots of intrigue and interest therein to be consolidated. Therefore, need patience and 'patience' as well as the foresight of the leaders in addressing it.

The long process through which the Malang regency administration in finding the ideal shape of a care institution to make this district as a reference to other regions in the study of service systems are applied. All this can happen because the spirit of change that are embedded entrenched bureaucrats. The most important thing in the process of this change is the spirit of the evaluation. The evaluation does not alter the substance of the policy, but rather to reorganize the system – a system that is not the way policy. Theoretically this process mentioned by the Authority (2001), which refers to the concept Dunn that the policy will have a policy life cycle starting from policy issues, policy evaluation, determine develop alternative policies, elected lateratif elections, and policy implementation.

Learning of the policy process through which the Government of Malang Regency in determining the ideal shape of a good service and make the policy right on target, then the system needs to be made in a policy setting. System setup is meant to function to regulate the circulation of any policy changes that can not be separated from the control substance so that the policy remains in the corridor policy objectives. This is done to control the practical political interests of certain elites. System settings can be shaped outline of the district service policies applicable in the long term.

Conclusion

The best step taken by the Government of Malang regency in improving this integrated service system should be a model for other regions across the country within the framework of the Unitary Republic of Indonesia. Although it has a different culture to provide services but is a nationally shared vision of providing excellent service to the people of Indonesia, especially the people in the area. To that end, in the process of policy measures undertaken by the Government of Malang Regency have learned a few points that can be used as a reference for other regions in Indonesia, namely:

1. Doctrinal changes made to foster a spirit for change from within ourselves, and for the institution;
2. Cut red tape by giving authority to the government district and village governments for services to the community affairs;
3. Utilize IT as an instrument of change and facilitate the public in accessing information services;
4. Reforming the institutions and institutional innovation of existing bureaucratic structures enhance function. The function of the bureaucratic structure enriched with expert knowledge in the field of IT, marketing, and recruiting capable staff base especially in the field of services;
5. Build a system that is transparent and accountable bureaucracy oriented to the welfare of the people; and
6. Building a new work culture and professionalism of human resources.

These six key points above should menajadi attention to areas in Indonesia to implement the same policy in accordance with the local culture. To that end areas need to learn to apply it by using the power of IT.

© Dwi Suharnoko, Umi Chayatin, Chandra Dinata, 2018



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

REFERENCES

- [1] Denhardt, Janet V., and Denhardt, Robert B., 2007, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, ME Sharpe, Inc., Armonk, New York.
- [2] Jasin, Mochammad, et al (Development Team), 2007, *Implementation of Integrated Services at Regency / City: A Case Study of Yogyakarta, Malang, and Parepare*, the Corruption Eradication Commission in Jakarta.
- [3] Kearney, AT, 2009, *How to Become a Citizen Centric Government*, Atkearney Inc., Chicago, USA. Accessed from <https://www.atkearney.com/documents/10192/6bc77242-149A-4515-b4c7-3295ca1ab594> on 02/05/2013.
- [4] Osborne, David and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.
- [5] Ratminto, and Winarsih, AtikSepti, 2010, *the Public Service Management: A Conceptual Model Development, Implementation of Citizen's Charter and Minimum Service Standards*, Student Library, Yogyakarta.
- [6] Sugiyono, 2009, *Understanding Qualitative Research*, Prints Fifth, Alfabeta, Bandung.
- [7] Toruan, Denis L., (Editor), 2010, *the Licensing Service Reform and Regional Development: Success Story Three Cities (Purbalingga, Makasar, and Banjarbaru)*, Indonesian Transparency Society (MTI), Jakarta.
- [8] Authority, Samodra, 2001, *the Political formulation of Public Policy*, Graha Science, Yogyakarta.

About the authors:

Dwi Suharnoko – Public Administration Departement, Faculty of Social and Political Sciences, University of Merdeka Malang, dwi.suharnoko@unmer.ac.id

Umi Chayatin – Public Administration Departement, Faculty of Social and Political Sciences University of Merdeka Malang, ummichayatin@yahoo.com

Chandra Dinata – Public Administration Departement, Faculty of Social and Political Sciences University of Merdeka Malang, chand.dinata@unmer.ac.id

Государственные услуги на основе принципа клиентоориентированности в Службе лицензирования провинции Маланг в эпоху децентрализации

Д. Сухарноко, У. Чайтин, Ч. Дината

University of Merdeka, Malang



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-272-284

Роль и функции гражданского контроля в формировании эффективного коммуникативного дискурса государственного управления

М.С. Корецкий

Институт государственной службы и управления РАНХиГС

Статья посвящена проблеме оптимизации модели взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества в контексте институционального развития государственного управления. В условиях информационного общества и цифровой трансформации особое значение приобретает управление информационно-коммуникативными процессами в органах государственной власти, качество коммуникативного дискурса и создание условий для смыслозначимого диалога властных структур с гражданами. Транспарентность и открытость становятся важнейшими принципами государственного управления. Автором акцентируется внимание не только на возможности получения необходимой информации и обратной связи, но и на оценку условий, способствующих возможности влияния граждан и институтов гражданского общества на процесс принятия решений властными структурами. В этой связи автором раскрывается сущность гражданского контроля, обосновывается его роль и функции в контексте повышения эффективности и результативности деятельности органов власти.

Ключевые слова: контроль, гражданский контроль, государственное управление, эффективность, коммуникация, взаимодействие, дискурс.

Для более полного теоретико-методологического исследования роли и функций контроля гражданского общества за государственным аппаратом, на наш взгляд, необходимо обратиться к истокам возникновения понятия «гражданское общество». *Гражданское общество* представляет собой одну из ключевых категорий современного научного анализа. Возникнув в середине XVII в. в Европе, понятие «гражданское общество» претерпело известную эволюцию, породив несколько концепций и интерпретаций. Вместе с тем можно выделить несколько подходов трактовке понятия «гражданское общество»: как противопоставление более раннему «традиционному», «военному» и как противопоставление «государству» (в некоторых интерпретациях еще и экономике). Кроме того, еще одним важным элементом идеи гражданского общества является наличие некой неполитической публичной сферы, в которой автономные граждане активно выражают свое мнение по общественно важным проблемам и тем самым оказывают влияние на их решение, «в определенной

связи стратегии сохранения власти могут быть выделены и подвергнуты публичной критике с точки зрения и морально-практического содержания. В то же самое время для субъектов очевидно тесное переплетение сложных образцов рациональности в реальной жизни. Они, по меньшей мере потенциально, обладают компетентностью для различения и правильного применения этих критериев или дискуссии о них» [23].

Именно коммуникация, по мнению Н. Лумана, есть тот ключевой процесс, благодаря которому структурируются системы. «Система – это структура, состоящая из множества коммуникативных элементов, каковыми являются потоки информации, причем каждое коммуникативное событие открывает и закрывает систему» [18]. Именно с позиции неклассической парадигмы в настоящее время происходит переосмысление принципов социального взаимодействия, роли закономерности, случайности, причинности, связи между знаниями и средствами в процессе социальной деятельности [10]. Если классическая модель коммуникативного пространства основывалась на системе субъект-объектного взаимодействия, то неклассическая парадигма рассматривает это взаимодействие как субъект-субъектное, «как одну из нитей в сложной ткани, сплетенной из познавательных, ценностных, эмоциональных, рациональных, волевых... компонентов сознания» [19].

Понятие ткани общественных взаимодействий перестает быть метафорой. С позиции неклассической парадигмы именно коммуникация как связь выступает в качестве данного феномена: прямая и обратная, линейная и неллинейная, динамическая и вероятностная. Основная функция коммуникации – достижение социальной общности при сохранении индивидуальности каждого ее элемента. В теории коммуникативного действия Ю. Хабермас противопоставляет целерациональное и коммуникативное поведение человека [26]. Задача гуманизации общественной жизни, по мнению Ю. Хабермаса, состоит в развитии коммуникативного поведения [8].

Высокий уровень административного усмотрения, отсутствие механизмов обратной связи существенно ограничивает роль самоорганизации в механизмах регуляции социальных отношений, снижает роль демократических институтов и процедур. В условиях неразвитости легитимных механизмов влияния гражданского общества у институтов власти возникает возможность сверхконцентрации в сфере управления, что приводит к свертыванию диалогового взаимодействия, снижает степень влияния институтов гражданского общества на принятие управленческих решений.

Именно в контексте коммуникативного подхода происходит концептуализация гражданского общества как публичной сферы (Ю. Хабермаса). Гражданское общество начинает определяться в контексте социально-политических, экономических, социально-культурных, духовно-нравственных взаимодействий в обществе, детерминирующих и предопределяющих государственную политику и выражающих волю граждан. При этом саморегуляция рассматривается как основа динамического равновесия, характерная для

сложных саморегулирующихся систем, необходимых для сохранения системной значимых, ключевых параметров и функций в условиях постоянных изменений.

Новые вызовы общественного развития, связанные с усложнением контекста политической и социальной трансформации, актуализируют все большую потребность в поддержке проводимой государственной политики как со стороны гражданского общества, так и иных центров публичной политики. В контексте развития гражданского общества модернизация государственного управления во многом зависит от того, насколько в деятельность органов власти будут инкорпорированы новые коммуникативные принципы взаимодействия в системе «общество – власть».

Условием эффективного взаимодействия является взаимная направленность действий акторов, при этом «идеальный тип» такого взаимодействия на современном этапе предполагает достижение конвенциональных или постконвенциональных типов взаимодействия (Ю. Хабермас). Достижение нормативного консенсуса в процессе взаимодействия и формирование единой разделяемой акторами нормативной базы данного взаимодействия. Так, анализируя тенденции развития в глобализующемся обществе, З. Бауман подчеркивает, что при этом важно акцентировать внимание на устранение таких правил, которые существенно ограничивают собственную свободу выбора [6].

Ключевым параметром, определяющим качество взаимодействия, является симметричность позиций акторов во взаимодействии, создание равных условий участия сторон в коммуникации. Данный принцип предполагает, что в процессе взаимодействия участники в равной степени обладают объективной информацией о реальных условиях коммуникации, взаимодействие исключает использование манипулятивных практик, мотивы и цели каждой из сторон открыты, коммуникационное взаимодействие формируется в «прозрачном» поле дискурса. Вместе с тем важным является установление и равных прав, и ответственности сторон. Именно на данные условия обращал внимание Ю. Хабермас, для протекания коммуникации в дискурсе важно минимизировать «власть лжи» [26].

Не менее важным основанием эффективного взаимодействия является степень институционализации акторов, обеспечение одинаковых возможностей для артикуляции и отстаивания социально значимых интересов каждого из акторов. Вместе с тем на практике достаточно распространена ситуация, при которой один актор взаимодействия обладает высоким уровнем институционализации, четко артикулированными целями, а другая сторона взаимодействия представляет собой скорее дисперсную массу неартикулированных интересов, что создает высокую опасность манипуляции, в том числе и результатами взаимодействия (М. Фуко, З. Бауман). Именно наличие институционализированных каналов легитимного влияния, развитие роли предпринимательства как важнейшей институции гражданского общества представляет собой важнейший фактор устранения теневых практик, снижения уровня кор-

рупции и административных барьеров в системе взаимодействия бизнеса и власти. Достижение оптимального баланса социальных издержек и выгод при взаимодействии неразрывно связано с созданием перечисленных условий, позволяющих обеспечить эффективное взаимодействие равных в поле диалога сторон, результатом которого является социальный нормативный консенсус и получение общезначимых для сторон результатов.

Новые информационно-коммуникационные технологии не только качественно видоизменили старые представления, установки, стереотипы, но и трансформировали модели взаимоотношений между государством и обществом. Модернизация государственного управления, повышение социальной эффективности институтов власти обуславливает интегративность подхода к развитию информационно-коммуникативного пространства, повышению качества коммуникативного дискурса в системе «общество – власть». Вместе с тем вопрос о соотношении государства и гражданского общества по-прежнему является одним из самых дискуссионных [16].

В рамках одних исследований продолжается традиция конфликтной модели взаимодействия, государство и гражданское общество рассматриваются как противоположными системами. «Государство регулирует жизнь общества (реального, а не мысленно сконструированного «гражданского»)» [28].

Согласно данной модели стабильность связывается с обеспечением баланса, при котором государство обеспечивает создание условий и защиту свободной деятельности институтов гражданского общества, гарантию прав граждан и их объединений, в тоже время структуры гражданского общества соблюдают установленные правила и законодательные нормы, активно участвуя в реализации общегосударственных целей [17]. Гражданское общество определяется и как некий противовес государству, как сдерживающая сила, выполняющая функции контроля за деятельностью властных структур [27].

В ряде исследований модель взаимодействия гражданского общества и государства рассматривается в контексте взаимовлияющих и взаимопроникающих институтов, гражданское общество рассматривается как неотъемлемый элемент правового государства. При этом подчеркивается, что развитие государства не обязательно влечет подавление гражданского общества, конфликтность во взаимодействии гражданского общества и государства возникает при условии монополизации государством функций, в том числе и не свойственных, когда государственный аппарат превращается в оторванную от общества корпорацию [21]. Новые вызовы общественного развития, вызванные усложнением контекста социальных изменений, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с потребностью в поддержке как со стороны гражданского общества, так и центров публичной политики.

Теоретико-методологические основы осмысления проблемы развития гражданского общества неразрывно связаны с пониманием роли и функций гражданского контроля, с выработкой интегральных подходов и оптимальных управленческих моделей, взаимной ответственности за достижение социаль-

но значимых результатов в контексте институционального развития государственного управления.

Раскрывая сущность и специфику гражданского контроля, необходимо акцентировать внимание на том, что сам контроль представляет собой многогранное и многоплановое явление и характеризуется как функция, форма и/или вид деятельности. По мнению Р. Мертона, функция в отличие от субъективных намерений – это объективное следствие, благоприятное для приспособления и интегрированности системы. В механизмах управления функции рассматриваются как основные базовые виды деятельности, которые должны осуществляться субъектами управления [20]. Г.И. Райт подчеркивает, что контроль представляет собой «взвешивание показателей и цели, определение причин отклонений и в случае необходимости принятие мер для исправления положения» [22]. В.Б. Аверьянов обосновывал возможность рассмотрения контроля и как определенного вида, как самостоятельное действие или как составную других видов деятельности [3].

В юридических исследованиях внимание акцентировалось на анализе контроля как средства обеспечения соблюдения законности, составляющей нормативную основу в государственном управлении. Традиционно контроль рассматривается как особая функция государства, которая реализуется в тех или иных формах и в разном объеме при реализации всех функций государства [29]. Как общая функция управления контроль рассматривается в работах Г.В. Атаманчука [5].

Повышение результативности государственного управления невозможно без публичной сферы, в том числе эффективного контроля за властью со стороны общества. Публичная сфера является способом «обеспечения в обществе климата сопричастности и демократизма», функционирование публичной сферы предполагает выполнение целого набора функций, обеспечивающих взаимодействие власти и общества, например, к таким функциям относятся и артикуляция общественных интересов, и влияние на формирование государственной политики, «публичный контроль деятельности власти и в более широком плане состояние дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере» [15].

Таким образом, контроль является одним из ключевых элементов сферы публичной политики, является механизмом воздействия граждан на политический институт государства.

Несмотря на близость значения, все же «гражданский» и «общественный» контроль данные понятия не тождественны. Кроме того, стоит отметить специфику их употребления в научном и прикладном политическом дискурсе применительно к состоянию общества в конкретный отрезок времени.

Категория общественного контроля в большей мере сопоставима с деятельностью социальных и политических институтов, «общественный контроль в современной России... находит свое выражение через специальный публично-властный механизм, характеризующийся самоорганизацией населения и

государственной политикой по реализации контрольной функции управления, на основе сочетания интересов общества и государства» [4], «классическая демократическая процедура, являющаяся одной из основ демократического устройства» и как «способ обеспечения устойчивого развития социальной системы» [7], «в демократической системе должен поддерживаться еще один баланс – между согласием и разногласием, поляризация должна быть ограничена. Отсутствие согласия лишает шансов на разрешение политических споров, характерное для демократических процессов» [25].

Важно отметить лексическую смежность понятий «гражданский контроль» и «гражданское общество», исследователи и практики едины во мнении, что гражданский контроль является неотъемлемым элементом устойчивого общественно-экономического и социального развития. В эпицентре внимания исследователей сегодня находятся вопросы повышения эффективности общественного контроля, форм и способов реализации в различных условиях. Достаточно часто понятия «гражданский» и «общественный» контроль отождествляются, общественный контроль рассматривается в качестве одного из направлений жизнедеятельности гражданского общества и важнейшего компонента системы сдержек и противовесов, как механизм противодействия и подавления коррупции, выступая одной из функций гражданского общества [13].

Под общественным контролем понимают и механизм осуществления обществом в целом или его отдельными индивидами учета и оценки формирования, функционирования общественных институтов, включая государственную власть, с целью оптимизации их деятельности, выступающий в роли индикатора определения эффективности и результативности данного воздействия [9]. Общественный контроль – это деятельность граждан или их объединений по контролю над выполнением органами государственной власти или их должностными лицами положений законодательных актов, надлежащего выполнения ими своих полномочий и соблюдение прав и свобод человека [11].

Согласно определению Троицкой Т.В., общественный контроль представляет собой деятельность, осуществляемую некоммерческими организациями и отдельными гражданами, направленная на выявление и пресечение нарушений прав и свобод человека со стороны органов государственной власти и местного самоуправления [24]. Зубарев С.М. под общественным контролем понимает также системную деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению [12].

Законодательно гражданский контроль в Российской Федерации основывается на ст. 24 и 29 Конституции [1]. Определение общественного кон-

троля содержится в ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [2]. Общественный контроль связан с проверкой, анализом и оценкой деятельности публичной власти, которые осуществляются некоммерческими организациями, общественными объединениями и отдельными гражданами на основе самоорганизации и по их собственной инициативе.

Необходимо заметить, что общественный контроль является технологией, в которой заинтересована и власть, и институты гражданского общества, так как она способствует повышению эффективности деятельности органов власти. Таким образом, общественный контроль определяется как более общая дефиниция, нежели гражданский контроль, который нами предлагается рассматривать в качестве вида общественного контроля, ориентированного на оценку определенного сегмента функционирования общества – государственного сектора в сфере взаимодействия между государством и субъектами гражданского общества. Несмотря на множество определений большинство современных исследователей сходятся во мнении, что гражданский контроль представляет собой деятельность, прежде всего, институтов гражданского общества и отдельных граждан, направленную на установление соответствия действий органов государственной власти нормам законодательства, а также на корректирование выявленных отклонений, способ влиять на власть в общественных интересах [14].

В качестве основных функций гражданского контроля выделяются:

- утверждение демократических принципов и норм политики государства;
- обеспечение баланса интересов;
- контроль за соблюдением законности в деятельности органов государственной власти всех уровней;
- выработка рекомендаций исполнительной и законодательной власти, направленных на повышение эффективности и прозрачности их деятельности.

Кроме того, отмечаются и формирование и развитие гражданского правосознания; и повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; и содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; обеспечение прозрачности и открытости деятельности

органов государственной власти, органов местного самоуправления, формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Наиболее эффективными являются формы, основанные на сочетании непосредственной деятельности граждан, их общественных объединений с деятельностью различных структур, выполняющих по поручению государства публичные функции (например, общественных палат). В настоящее время меняются и формы, и способы участия граждан в процессе гражданского контроля, например, с использованием средств электронной демократии, информационно-коммуникационных технологий.

Преодоление бюрократической инерции потребует и существенных изменений внутренних и межведомственных процедур принятия решений (в том числе сокращения количества согласований, развития потенциала межведомственного взаимодействия в рамках совместных рабочих групп) с повышением прозрачности данных процессов. Подмена оценки конечных результатов оценкой действий, предпринимаемых для их получения, приводит к нарушению целого ряда принципов управления по результатам. Так, отсутствие информации нарушает баланс интересов всех заинтересованных сторон: наличие информации о предпринимаемых действиях, как правило, отражает интересы «производителей» этих действий, но не учитывает интересы иных заинтересованных групп.

Недостаток информации влияет и на соблюдение баланса интересов во времени, ограничивая возможности государства по прогнозированию долгосрочного развития и распределению с учетом таких прогнозов доступных в настоящее время ресурсов. Перспектива решения проблемы оценки эффективности государственного управления путем использования внешних оценок (в том числе проведения социологических опросов) объективно ограничена, поскольку данные оценки по определению не могут охватывать все сферы государственного управления и все виды государственных функций, а также все этапы управленческого цикла. Более перспективным направлением преодоления данного ограничения является рационализация системы учета (в том числе рационализация системы используемых показателей для оценки результатов) и повышение ее объективности, в том числе с использованием современных возможностей информационно-коммуникативных технологий.

В условиях информационного общества властные структуры должны максимально использовать весь ресурсный потенциал средств массовой коммуникации в процессе формирования как своего позитивного имиджа, так и репутации. Однако, на наш взгляд, современная система власти требует сегодня гораздо большего задействования инструментов репутационного менеджмента [30], максимизации количества рациональных рычагов воздействия на россиян для осознанного, свободного одобрения ими государственной политики взамен манипулятивных технологий. Отправной точкой осуществле-

ния данного механизма является реализация содержательно-смысловой стороны коммуникации.

Эффективность государственного управления в условиях новых вызовов цифровой трансформации зависит во многом от того, насколько в деятельности органов власти будут инкорпорированы новые принципы взаимодействия. В данном контексте особую значимость приобретают вопросы, связанные с устранением коммуникативных разрывов, обеспечением баланса интересов, с достижением идентичности между объективными и субъективными факторами государственного управления.

Формирование новой модели качественного государственного управления невозможно без активного участия общества, раскрытия конструктивного потенциала информационно-коммуникативных и цифровых технологий, для адекватного ответа на вызовы современности, устойчивости социально-экономического развития необходимо смещение акцентов с технико-технологических аспектов обеспечения взаимодействия институтов гражданского общества и власти к социокультурным параметрам, связанным с развитием субъектности, требующей качественно нового уровня развития информационной культуры и коммуникативной компетентности.

Актуализируется потребность выработки взаимоотношений и построенных на основе информационно-коммуникативных отношений, в роль выполняет гражданский контроль. Развитие системы гражданского контроля невозможно без повышения гражданской активности, субъектности общественных объединений и рядовых граждан в процессе принятия и реализации государственных решений, наиболее полного раскрытия потенциала информационно-коммуникативных технологий.

© М.С. Корецкий, 2018



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации и о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
- [2] Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213.
- [3] Аверьянов В.Б. Содержание деятельности аппарата государственного управления и его организационные формы // Советское государство и право. 1988. № 6.
- [4] Арутюнян Р.Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2011.

- [5] Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г.В. Атаманчук. М.: Академический Проект, 2006. 543 с.
- [6] Бауман З. Глобализация. Последствия для человека и общества / Пер. с англ. М., 2004. Бауман З. Свобода / Пер. с англ. Г. Дашевского, предисл. Ю. Левады. М., 2006.
- [7] Бойко Ю.А., Смирнова Е.А., Соколов А.В. Гражданский контроль за работой органов власти. Ярославль, 2003. С. 5–6.
- [8] Воронин А.А. Техника самоопределения культуры // Абрамова Н.Т., Воронин А.А., Михайлов Ф.Т. Самосознание и культура. М., 2009.5. Вопросы философии. 1997. № 5.
- [9] Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. 2009. № 1. С. 72–75.
- [10] Делокаров К. Х., Демидов Ф.Д. Глобализация и проблема нелинейности цивилизационного развития // Глобализация и перспективы современной цивилизации. М., 2005.
- [11] Едкова Т.А., Иванюк О.А., Тихомиров Ю.А. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2013.
- [12] Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов (по матер. междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). С. 7–13.
- [13] Исакова Ю.С. Концептуализация понятия «гражданский контроль» в социологическом знании // Историческая и социально-образовательная мысль. 2013. № 2 (18). С. 147–151.
- [14] Кочева О.Н., Аверкиев И.В. Гражданский контроль: понятия и технологии. URL: [http:// control.prsc.ru/techn_03.shtml](http://control.prsc.ru/techn_03.shtml) (дата обращения: 22.11.2013).
- [15] Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России: по итогам проекта «Университет Калгари – Горбачев-Фонд» / под общ. ред. Ю.А. Красина. М., 2005. С. 19–20.
- [16] Лебедева Е.В. Некоторые проблемы взаимодействия государства и гражданского общества // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2006. № 13. С. 16–19.
- [17] Лопата П., Порохнюк Е. Проблемы становления гражданского общества в России // Диалог. 2000. № 1. С. 9–15.
- [18] Луман Н. Общество как социальная система. М., 2005. С. 19.
- [19] Марков Б.В. Философская антропология: очерки истории и теории. СПб., 1997.
- [20] Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М., 2006.
- [21] Никовская Л.И. Конфликтные аспекты взаимодействия государства и гражданского общества в России: состояние и особенности развития в регионах // Проблемы становления гражданского общества в России: матер. науч. семинара. 2003. Вып. 2. С. 74–79
- [22] Райт Г. Государственное управление / 1. Райт; пер. с англ. В. Ивашко. К.: Основы, 1994. 190 с.
- [23] Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры // Граждане и власть: проблемы и подходы. М., СПб: Летний сад, 2001. С.17.
- [24] Троицкая Т.В. Общественный контроль: понятие, механизм осуществления в России // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские право-

- вые чтения): сб. тезисов докладов (по матер. междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). Саратов, 2011. С. 114.
- [25] Федотова В.Г. Новые идеи в социальной теории // Социс. 2011. № 11. С. 16.
- [26] *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. под ред. Д. В. Складнева, послесл. Б. В. Маркова. СПб.: Наука, 2000.
- [27] Юнусов А.А. Законность и правопорядок как важнейшие факторы формирования правового государства и обеспечения прав человека. Челябинск, 2002. 59 с.
- [28] Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 81–86..
- [29] Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. М.: Юристъ, 2008. 232 с.
- [30] Шепель В.М. Управленческая антропология: человековедческая компетентность менеджера. М, 2009.С. 63–65.

The role and functions of civil control in the formation of an effective communicative discourse of public administration

M.S. Koretskiy

Institute of Public Service and Management, RANEPА

The article is devoted to the actual problem of optimizing the model of interaction between government bodies and civil society institutions in the context of the institutional development of government. The author focuses on the essence, the role and functions of civilian control in improving the efficiency and effectiveness of government.

Keywords: control, civil control, government, efficiency, communication, interaction, discourse

REFERENCES

- [1] Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации и о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-FKZ, от 30.12.2008 N 7-FKZ, от 05.02.2014 N 2-FKZ, от 21.07.2014 N 11-FKZ) // *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 04.08.2014, N 31, st. 4398.
- [2] *Federal'nyj zakon* от 21.07.2014 N 212-FZ (red. от 29.12.2017) «Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii» // *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 28.07.2014, N 30 (CHast' I), st. 4213.
- [3] Aver'yanov V. B. Soderzhanie deyatelnosti apparata gosudarstvennogo upravleniya i ego organizacionnye formy // *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1988. № 6.
- [4] Arutyunyan R.EH. Konstitucionno-pravovoj status institutov obshchestvennogo kontrolya pri organah gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jur. nauk. M., 2011.
- [5] Atamanchuk G.V. Upravlenie: sushchnost', cennost', ehffektivnost' / G.V. Atamanchuk. M.: Akademicheskij Proekt, 2006. 543 s.

- [6] Bauman Z. Globalizaciya. Posledstviya dlya cheloveka i obshchestva / Per. s angl. M., 2004. Bauman Z. Svoboda / Per. s angl. G. Dashevskogo, predisl. YU. Levady. M., 2006.
- [7] Bojko YU.A., Smirnova E.A., Sokolov A.V. Grazhdanskij kontrol' za rabotoj organov vlasti. YArosavl', 2003. S. 5–6.
- [8] Voronin A.A. Tekhnika samoopredeleniya kul'tury // Abramova N.T., Voronin A.A., Mihajlov F.T. Samosoznanie i kul'tura. M., 2009. 5. Voprosy filosofii. 1997. № 5.
- [9] Goncharov V.V., Kovaleva L.I. Ob institutah obshchestvennogo kontrolya ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii // Vlast'. 2009. № 1. S. 72–75.
- [10] Delokarov K. H., Demidov F.D. Globalizaciya i problema nelinejnosti civilizacionnogo razvitiya // Globalizaciya i perspektivy sovremennoj civilizacii. M., 2005
- [11] Edkova T.A., Ivanyuk O.A., Tihomirov YU.A. Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v bor'be s korrupciej: nauchno-prakticheskoe posobie / Otv. red. YU.A. Tihomirov. M., 2013.
- [12] Zubarev S. M. Ponyatie i sushchnost' obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu gosudarstvennyh organov // Sovremennaya yuridicheskaya nauka i pravoprimerenie (IV Saratovskie pravovye chteniya): sb. tezisev dokladov (po mater. mezhdunar. nauch.-prakt. konf., g. Saratov, 3–4 iyunya 2011 g.). S. 7–13.
- [13] Isakova YU.S. Konceptualizaciya ponyatiya «grazhdanskij kontrol'» v sociologicheskom znanii // Istoricheskaya i social'no-obrazovatel'naya mysl'. 2013. № 2 (18). S. 147–151.
- [14] Kocheva O.N., Averkiev I.V. Grazhdanskij kontrol': ponyatiya i tekhnologii. URL: http://control.prpc.ru/techn_03.shtml (data obrashcheniya: 22.11.2013).
- [15] Krasin YU.A. Publichnaya sfera i publichnaya politika v rossijskom izmerenii // Publichnaya politika v Rossii: po itogam proekta «Universitet Kalgari – Gorbachev-Fond» / pod obshch. red. YU.A. Krasina. M., 2005. S. 19–20.
- [16] Lebedeva E.V. Nekotorye problemy vzaimodejstviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva // Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo». 2006. № 13. S. 16–19.
- [17] Lopata P., Porohnyuk E. Problemy stanovleniya grazhdanskogo obshchestva v Rossii // Dialog. 2000. № 1. S. 9–15. 4. YUnusov A.A. Zakonnost' i pravoporyadok kak vazhnejshie faktory formirovaniya pravovogo gosudarstva i obespecheniya prav cheloveka. CHelyabinsk, 2002. 59 s.
- [18] Luman N. Obshchestvo kak social'naya sistema. M., 2005. S. 19.
- [19] Markov B.V. Filosofskaya antropologiya: ocherki istorii i teorii. SPb., 1997.
- [20] Merton R. Social'naya teoriya i social'naya struktura. M., 2006.
- [21] Nikovskaya L.I. Konfliktnye aspekty vzaimodejstviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva v Rossii: sostoyanie i osobennosti razvitiya v regionah // Problemy stanovleniya grazhdanskogo obshchestva v Rossii: mater. nauch. seminar. 2003. Vyp. 2. S. 74–79
- [22] Rajt G. Gosudarstvennoe upravlenie / 1. Rajt; per. s angl. V. Ivashko. K.: Osnovy, 1994. 190 s.
- [23] Ritter M. Publichnaya sfera kak ideal politicheskoy kul'tury // Grazhdane i vlast': problemy i podhody. M., SPb: Letnij sad, 2001. S. 17.

- [24] Troickaya T.V. Obshchestvennyj kontrol': ponyatie, mekhanizm osushchestvleniya v Rossii // *Sovremennaya yuridicheskaya nauka i pravoprimerenie* (IV Saratovskie pravovye chteniya): sb. tezisov dokladov (po mater. mezhdunar. nauch.-prakt. konf., g. Saratov, 3–4 iyunya 2011 g.). Saratov, 2011. S. 114.
- [25] Fedotova V.G. Novye idei v social'noj teorii // *Socis*. 2011. № 11. S. 16.
- [26] Habermas YU. Moral'noe soznanie i kommunikativnoe dejstvie / Per. s nem. pod red. D.V. Sklyadneva, poslesl. B.V. Markova. SPb.: Nauka, 2000.
- [27] YUnusov A.A. Zakonnost' i pravoporyadok kak vazhnej shie faktory formirovaniya pravovogo gosudarstva i obespecheniya prav cheloveka. CHelyabinsk, 2002. 59 s.



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-285-294

Конкурентоспособность государственной службы в условиях социальных изменений

Л.Н. Татарина

Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы
Российская академия народного хозяйства и государственной службы

В статье затрагиваются вопросы развития государственной службы и обеспечения ее конкурентоспособности в условиях меняющейся социальной среды, на основе анализа составляющих конкурентоспособности предлагаются направления по повышению ее престижа и ориентированности на достижение социально значимого результата.

Ключевые слова: государственная служба, конкурентоспособность, рынок труда, оплата по результатам

Современность характеризуется усложнением динамики социальных процессов, бифуркационным каскадом, что предъявляет принципиально новые требования к управлению, управлению изменениями в условиях неопределенности. В этих условиях трансформируются и требования к государственному управлению, и к деятельности института государственной гражданской службы. Представление о государственной службе как системе меняется одновременно с изменением роли государства, с учетом традиций и общей концепции развития государственной службы, данный процесс в Российской Федерации может быть охарактеризован как скачкообразный, разрушение партийно-номенклатурной модели привело состояние системы государственной в неравновесное состояние, на начальном этапе наблюдалось скорее хаотичное движение, неопределенность сфер компетенций, полномочий и функционала, сокращение персонала, отток профессионалов в частный сектор, негосударственные структуры, неопределенность структурной-видовых особенностей государственной службы, что само по себе нарушало принцип единства системы государственной власти, резкое расхождение декларируемых принципов организации государственной службы и механизмов их реализации в управленческой практике.

В настоящее время можно констатировать, что в ходе реформирования и развития был решен целый ряд задач, направленных на обеспечение целостности государственной службы. Вместе с тем в настоящий момент вряд ли достаточно оснований для утверждения о завершенности данного процесса,

скорее система находится в «становящемся» состоянии. Во многом еще наблюдаются социокультурно воспроизводимые элементы сформировавшихся бюрократических связей и отношений, не в полной мере удалось решить задачи по устранению трайбализма в деятельности органов государственной власти, обеспечить общие концептуальные рамки управления государственной службой как системой и кадровой политики, формирование общего контекстуального поля служебной деятельности. Результаты проведенных исследований подтверждают тот факт, что система государственной службы в качестве объекта модернизации обладает значительно большей инерционностью по сравнению с другими секторами [1], в условиях новых социальных вызовов в обществе риска и неопределенности еще более остро стоят проблемы развития системы государственной службы как целостного государственно-правового механизма, инкорпорирования инновационных моделей и технологий в контексте повышения производительности, эффективности и результативности выполнения служащими своих обязанностей.

Развитие государственной службы связывается с целенаправленными изменениями во времени и в пространстве атрибутов системы, структуры, функций, культуры, элементов и связей на выделенном уровне декомпозиции, а также параметров, свойств, ресурсов и технологий. Как правило, в развитии выделяют несколько ключевых стадий: конвергенция, дивергенция, адаптация, переход в новое качество состояние системы, обеспечивающее устойчивость функционирования в новых условиях.

Кроме того, в настоящее время происходят действительно «тектонические» социокультурные сдвиги в условиях цифровой трансформации, меняются и перепредмечиваются традиционные социальные институты, появляются новые вызовы и социальные риски, модели и технологии социального взаимодействия, что требует адекватной реакции системы государственного управления. В условиях реверсии роли государства актуализируются проблемы поиска модели государственного управления и эффективной организации государственной службы в условиях сужения горизонта планирования и роста неопределенности.

С одной стороны, деятельность государственных гражданских служащих осуществляется в условиях растущих требований бенефициаров к достижению социально значимых результатов, дополнительные возможности в контексте повышения социальной эффективности связываются с раскрытием потенциала информационно-коммуникативных, цифровых технологий.

С другой стороны, по-прежнему констатируется несоответствие государственной гражданской службы и деятельности служащих новым вызовам, сохранение в организации деятельности элементов патримониальной бюрократии. Внимание исследователей акцентируется и на проблемах мотивации государственных служащих, и на проблемах профессионального выгорания, и на механизмах негативного отбора. В этой связи важным представляется

оценка конкурентоспособности государственной гражданской службы на рынке труда, выделение конкурентных преимуществ и рисков.

Конкурентоспособность, являясь одной из интегральных характеристик, непосредственно связанных с результативностью и эффективностью деятельности, отражает (потенциальную и/или реальную) способность субъекта выдержать конкуренцию. Актуальность конкуренции на рынке труда определяется тем, что она является необходимым атрибутом системы рынка трудовых отношений, при этом различные модели конкурентоспособности актуализируются как на микро-, мезо- и макроуровне, осуществляется активный поиск индикаторов, системы показателей, адекватно отражающих уровень конкурентоспособности. Конкурентные преимущества формируются в принципиально новых условиях в условиях техноглобализма, возникновения «технологических макросистем», социокультурной конвергенции, под влиянием традиционных социальных стереотипов и появлением новых мифов трансформируются процессы формирования престижных оценок в общественном сознании различных видов деятельности. Среди основных трендов трансформации рынка труда можно выделить следующие:

– сочетание разнонаправленных тенденций глобализации и локализации. Современность характеризуется эклектичным сочетанием разнонаправленных тенденций: глобальная конкуренция за ресурсы, в том числе и трудовые, наряду с тенденциями интеграции, усилением региональной специализации и распространением локальной идентичности, с утверждением принципов мультикультурализма и толерантности в сочетании с всплеском самобытности и этнического самосознания;

– демографические изменения. Увеличение продолжительности жизни, развитие «серебряной экономики», активная трудовая жизнь категории 60+ на рынке труда, урбанизация, разрушение границ между жизненными периодами «подготовка–работа–пенсия», изменение роли подростков и детей (как в качестве потребителей, так и в качестве участников рынка труда) в цифровой экономике;

– экологизация как системный ответ на глобальный вызов современности. Акцент на оценку экологических рисков и обеспечение безопасности в условиях ускорения темпов технологического развития, скорости распространения новых технологий, формировании экологического мышления;

– развитие технологических инноваций и цифровая трансформация. Новые технологии радикальным образом меняют и содержание, и формат профессий, виды профессиональной деятельности. Перечень компетенций будущего находится в эпицентре дискуссий, формируются различные дискурсы и прогнозы с точки зрения перераспределения власти и конкурентных преимуществ, ресурсов и возможностей в глобализирующемся мире. Цифровой мир, «цифровое поколение» (digital natives), Интернет вещей (internet of things) и Интернет всего (internet of everything), большие данные (big data), дополненная и виртуальная реальность являются характеристиками совре-

менной цифровой трансформации. Переход к новой модели общественного развития подразумевает не просто автоматизацию отдельных функций, но и детерминирует создание новых сложных систем, связывающих физическое и цифровое пространство.

Распространение сетевой культуры, феномен «*ludic society*» проявляется во всех сферах жизнедеятельности, трансформируются социальные установки и поведенческие модели и в отношении к занятости, к работе, и к потреблению и досугу. Новые цифровые технологии и искусственный интеллект существенно преобразуют качество и структуру рабочих мест, увеличивают требования к повышению производительности труда. Происходящие процессы требуют радикальных изменений принципов и подходов к управлению. Неопределенность, многоплановость и сложнопрогнозируемость социальных изменений выступают внешним контекстом развития государственной службы.

Оценивая возможные изменения рынка труда в ближайшие 20 лет на российском рынке, экспертами подчеркивается, что главным трендом остается тенденция к исчезновению определенных профессий. Автоматизация, диджитализация, новые технологии позволят заменить линейный персонал начального звена в таких сферах, как юриспруденция, туристический бизнес, бухгалтерия, рекрутинг и копирайтинг.

Тенденция интеграции ИТ-технологий во все сферы деятельности будет только возрастать, сохранится спрос на профессионалов ИТ-сферы, работников сферы продаж, торговли, инженеров, высококвалифицированных рабочих, актуальным останется и подбор массового персонала в гостиничный и ресторанный бизнес. «Вследствие исчезновения и слияния профессий, образованных на стыке 2-х, иногда противоположных, появился следующий вектор: увеличение рынка профессий. Сложность представляет тот факт, что запрос на функционал нового сотрудника появляется раньше, чем сформулировано название должности и появляется сама возможность обучиться профессии в ВУЗе, например, менеджер, разбирающийся в системе блокчейн... По прогнозам специалистов, до 2020 года 20% рабочих мест станут виртуальными» [2].

По мнению некоторых специалистов, с рынка труда в ближайшие годы исчезнут чиновники [3]. «Первое, что решает блокчейн – вопрос доверия. Вековая проблема России и множества других стран – бюрократия, отпадает фактически сразу, а с ней и множество чиновников и просто специалистов, задействованных в процессе создания, описания и хранения документов и данных» [4]. Соглашаясь с мнением экспертов, что «невозможно осуществить цифровую трансформацию в условиях бесконечного потока бумажных документов, в отдельных кабинетах, создавая дублирующие друг друга информационные системы... Должна будет меняться организационная культура – как принятия решений, так и разработки программных продуктов. “Качество”, “результат”, “клиент” должны перестать быть формальными словами» [5], необходимо отметить, что тренд изменения оплаты труда должен быть связан с обеспечением

вектора результативности наряду с повышением социального престижа и конкурентоспособности государственной службы.

Престиж как многогранный и полифункциональный феномен играет важную регулирующую роль в системе социальных отношений. Высоким престижем общество наделяет те объекты, которые соответствуют сложившимся нормативным стандартам, наиболее ценны и значимы для общества, государственная служба традиционно рассматривалась (в терминологии П. Сорокина) в качестве канала вертикальной мобильности по восходящей линии [6]. Вместе с тем необходимо отметить, что процесс формирования престижных оценок зачастую сопряжен с актуализацией социальных стереотипов. В общественном сознании преимущества государственной службы по сравнению с работой в других сферах деятельности связываются со стабильностью, более высоким уровнем социальной защищенности, возможностями карьерного роста, установлением нужных связей, если и не всегда с более высоким уровнем оплаты труда, но с компенсацией их льготами и привилегиями.

Острую общественную дискуссию вызвало планируемое увеличение расходов на мотивацию госслужащих в 2019–2021 годах. В Федеральном законе от 05.12.2017 N 362-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» на реализацию решений Правительства Российской Федерации, направленных на совершенствование системы материальной мотивации государственных гражданских служащих, было предусмотрено бюджетных ассигнований на 2018 год в объеме 100 024 492,2 тыс. рублей, на 2019 год в объеме 99 680 967,3 тыс. рублей и на 2020 год в объеме 99 680 967,3 тыс. рублей [7].

В проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» планируется увеличение расходов на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих, на 2019 год планируется в объеме 143 551 327,3 тыс. рублей, на 2020 год в объеме 208 903 959,3 тыс. рублей и на 2021 год в объеме 284 416 516,9 тыс. рублей (в 2019 году – на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих, в том числе в целях материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих, участвующих в реализации национальных и федеральных проектов, в объеме 375 300,0 тыс. рублей; в 2020 и 2021 годах – на поэтапное увеличение гарантированной части денежного содержания, материальное стимулирование, пенсионное обеспечение федеральных государственных гражданских служащих) [8].

На наш взгляд, необходимо еще раз подчеркнуть, что государственная служба как сфера профессиональной деятельности по своему содержанию имеет особую социальную значимость, при этом уровень оплаты труда государственных служащих и дополнительные социальные гарантии не соответствуют сложности и значимости данной сферы деятельности. Кроме того, законодательно установлены и дополнительные ограничения на возможность получения госслужащими иных доходов.

Денежное содержание является основным средством материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности. В силу этого обеспечение конкурентного уровня оплаты труда и изменение структуры денежного содержания играет ключевую роль в обеспечении эффективной системы мотивации и стимулирования на государственной службе. В настоящее время наблюдается сохранение серьезных проблем в восприятии как ценности государственной службы, так и значимости данной сферы деятельности, которая (не без участия средств массовой информации и коммуникации) остается зоной активного мифодизайна, особенно в части оплаты труда.

Восприятие престижности государственной гражданской службы в общественном мнении неразрывно связано с оценкой мотивов поступления на службу. Так, результаты мониторинговых исследований позволяют констатировать, что набор ключевых мотивов практически не меняется, например в 2003 г. большинство респондентов в качестве основных выделили мотивы престижного положения и материальной выгоды, в 2006 г. – гарантию постоянной работы, в 2009 и 2010 г. – престижное положение и карьерный рост, в 2012 г. – гарантию занятости и престижное положение, в 2017 г. – престижное положение и полезные связи. Кроме того, необходимо отметить, что несмотря на проводимые реформы, в оценках граждан роль такого мотива поступления на службу, как желание приносить пользу обществу, снизилась более чем в два раза (если в 2003 г. данный мотив отметило 38% респондентов, в 2006 г. – 31%, в 2009 г. – 26%, в 2012 г. – 25%, то в 2017 г. – лишь 16%).

В 2017 г. уже почти 30% граждан считали доходы госслужащих высокими и почти 70% – средними. Однако значительная доля экспертов (29%), как и ранее, продолжали считать их доходы низкими. Такой разрыв в оценках может объясниться как лучшей информированностью экспертов о реальных доходах «чиновников», так и тем, что граждане, как правило, понимают категорию государственных служащих расширительно, относя к ним политическую элиту и менеджмент госкорпораций, имеющих высокие доходы [9].

Если в начале 2000-х фиксировался колоссальный разрыв в оплате труда на сопоставимых должностях в частном секторе и на государственной службе (почти 30-кратный) [10], за время реформ этот разрыв был сокращен. Величина среднемесячной начисленной заработной платы федеральных государственных гражданских служащих имеет устойчивую тенденцию к увеличению (в 2013 г. прирост составил 36,5%, в период с 2008 по 2015 г. – 32,8%). Но обеспечило ли это конкурентный уровень? Среди причин неудовлетворенности работой государственных служащих отмечали несоответствующий уровень оплаты труда, низкую ценность труда госслужащего в обществе, государственные служащие подчеркивали, что оплата не мотивирует раскрытие их потенциальных возможностей. Среди демотивирующих факторов большинством респондентов выделялись неудовлетворенность материальным положением, отсутствие четких критериев оценки, перспектив должностного роста. Наиболее значимыми по-прежнему государственными служащими

выделяются экономическое стимулирование (75%) и социальные гарантии (50%), что еще раз подчеркивает необходимость изменения сложившихся подходов к оплате труда.

Как в частном, так и в государственном секторе особое внимание в контексте развития системы мотивации и стимулирования уделяется формированию гибких моделей оплаты труда по результатам. Изменение системы оплаты труда госслужащих и переход к оплате по результатам рассматривались как неотъемлемая часть проводимых в России широкомасштабных реформ и в сфере государственного управления в целом, и в кадровой политике на государственной службе в частности.

Изменения системы оплаты труда в условиях бюджетных ограничений связывались с совершенствованием механизмов контроля и оптимизацией бюджетных затрат на содержание государственного аппарата, формирование различных моделей дифференциации, пересмотром критериев премирования, льгот и компенсационных выплат. Именно оплата труда по результатам рассматривалась как возможность государственной гражданской службы эффективно конкурировать в качестве работодателя с частным сектором, открывающая дополнительные возможности для обеспечения высокого уровня эффективности и профессионализма, повышения заинтересованности в достижении общественно значимого результата. Оплата труда по результатам рассматривалась и как важный инструмент изменения негативных социальных стереотипов в отношении служащих, и в контексте обеспечения прозрачности и справедливого распределения. Предпринимаемые меры по совершенствованию оплаты труда государственных гражданских служащих способствовали увеличению роли переменной части денежного содержания. Но в условиях непрозрачности и отсутствия связанности оплаты труда с объективной оценкой эффективности и результативности деятельности служащих создается еще больший диссонанс, который приводит к обратному эффекту – в отсутствии реальной привязки к результатам переменной части усиливается субъективизм в принятии решений и соответственно опасность возврата к принципам патримониальной бюрократии.

Доля должностных окладов в оплате труда по итогам 2015 г. составила 7,3%, одновременно выросла доля выплат, связанных с премированием и стимулированием. С учетом мировой практики необходимо сохранить ориентиры на формирование системы оплаты по результатам (ориентируясь на соотношение 80:20), сфокусировав внимание на совершенствовании системы оценки на государственной гражданской службе. Сохраняется и низкая степень взаимосвязи ожидаемых результатов и показателей результативности, установленных стратегическими документами, реализуемыми органом власти, и показателей результативности деятельности государственных гражданских служащих. По мнению некоторых специалистов, неадекватное материальное стимулирование гражданских служащих, по сути, стало катализатором взяточничества и коррупционных проявлений в системе государственной службы.

Структура денежного содержания необоснованно деформирована, размер денежного содержания лиц, замещающих младшие должности государственной службы, составляет величину ниже прожиточного минимума трудоспособного человека; чрезвычайно низка доля оклада денежного содержания в общем объеме выплат (от 7 до 37%); величина вертикальной компрессии составляет более чем 30 раз, удельный вес стимулирующих выплат в фондобразовании незначителен (не более 14%). При сохранении подобных тенденций произойдет дальнейшее снижение конкурентоспособности гражданской службы на рынке труда.

Если рассматривать максимальный и минимальный размеры денежного содержания государственных гражданских служащих с учетом надбавок, различие возрастает уже примерно в 9–30 раз в зависимости от уровня в структуре федеральных органов исполнительной власти. Внутри категорий должностей различия менее значительны: наиболее значимые различия в категории «Руководители». Примерно равные доли в структуре оплаты труда государственного гражданского служащего имеют должностной оклад и надбавка за особые условия гражданской службы. Доля должностного оклада в структуре заработной платы колеблется последовательно, от 7,1% (высшая группа, категория «Руководители») до 26,1% (младшая группа, категория «Обеспечивающие специалисты»). Доля оклада в структуре заработной платы для категории «Руководители» составляет от 7,1 до 15,6%; для категории «Специалисты» – от 15% до 22,4%; для категории «Обеспечивающие специалисты» – от 18,7% до 26,1% [11].

Совершенствование системы государственных гарантий, создание современной системы материального и нематериального стимулирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.



© Л.Н. Татарина, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Александров О.В., Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: «Дело», 2014.
- [2] Эксперт РАНХиГС Михаил Колонтай представил ТАСС свое видение по возможным изменениям рынка труда в ближайшие 20 лет. URL: <https://tass.ru/pmef-2016/article/3345977>.

- [3] Названы профессии, которые исчезнут с российского рынка труда в ближайшие годы. URL: <http://expert.ru/2017/09/19/professii/>; Блокчейн лишит работы тысячи чиновников и изменит мир до неузнаваемости. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4789455>; Передача серии проекта НТВ «Мы и наука. Наука и мы»: Через 10 лет блокчейн заменит чиновников?. URL: <https://www.ntv.ru/video/1581386/>.
- [4] Список вымирающих профессий уже составлен. URL: <http://www.dk.ru/news/spisok-vumirayuschih-professiy-uzhe-sostavlen-chyu-rabotu-zaberet-blokcheyn-237091025>.
- [5] Государство как платформа (кибер)государство для цифровой экономики цифровая трансформация. Москва, апрель 2018. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf.
- [6] Сорокин П. Социальная стратификация и мобильность // Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 302–334.
- [7] Федеральный закон от 05.12.2017 N 362-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/761bfce961e3e43d959674c8d579cf2b9aa4c5e7/.
- [8] Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=176293#03166317138215289>.
- [9] Барциц И.Н., Борщевский Г.А., Магомедов К.О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России. Аналитический доклад. Москва: Издательский дом «Дело», 2018.
- [10] Аналитический отчет «Модернизация государственной службы России: реформа оплаты труда. Сравнительное исследование оплаты труда в государственном и частном секторе». ГУ-ВШЭ, DFID. Москва, 2003.
- [11] Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Татарнинова Л.Н., Масленникова Е.В. Практика и перспективы развития мер материального стимулирования государственных гражданских служащих М.: Издательский дом «Дело» РАН-ХиГС. 2016.

Competitiveness of public service in conditions of social changes

L.N. Tatarinova

Department of legal support of state and municipal service,
Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of Russian Federation

The article deals with the development of the civil service and ensuring its competitiveness in a changing social environment, based on an analysis of the components of competitiveness, suggested ways to increase its prestige and focus on achieving a socially significant result.

Key words: public service, competitiveness, labor market, payment by results

REFERENCES

- [1] Aleksandrov O.V., Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N., YUzhakov V.N. Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v deyatel'nost' organov gosudarstvennoj vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dal'nejshemu razvitiyu. M.: «Delo», 2014.
- [2] EHKspert RANHiGS Mihail Kolontaj predstavil TASS svoje videnie po vozmozhnym izmeneniyam rynka truda v blizhajshie 20 let. URL: <https://tass.ru/pmef-2016/article/3345977>.
- [3] Nazvany professii, kotorye ischeznut s rossijskogo rynka truda v blizhajshie gody. URL: <http://expert.ru/2017/09/19/professii/>; Blokchejn lishit raboty tysyachi chinovnikov i izmenit mir do neuznavаемosti. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4789455>; Peredacha serii proekta NTV «My i nauka. Nauka i my»: CHerez 10 let blokchejn zamenit chinovnikov? URL: <https://www.ntv.ru/video/1581386/>.
- [4] Spisok vymirayushchih professij uzhe sostavljen. URL: <http://www.dk.ru/news/spisok-vymirayushchih-professiy-uzhe-sostavljen-chyu-rabotu-zaberet-blokcheyn-237091025>.
- [5] Gosudarstvo kak platforma (kiber)gosudarstvo dlya cifrovoj ehkonomiki cifrovaya transformaciya. Moskva, aprel' 2018. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf.
- [6] Sorokin P. Social'naya stratifikaciya i mobil'nost' // CHelovek. Civilizaciya. Obshchestvo. M., 1992. S. 302–334.
- [7] Federal'nyj zakon ot 05.12.2017 N 362-FZ (red. ot 03.07.2018) «O federal'nom byudzhetе na 2018 god i na planovyj period 2019 i 2020 godov». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/761bfce961e3e43d959674c8d579cf2b9aa4c5e7/.
- [8] Proekt Federal'nogo zakona «O federal'nom byudzhetе na 2019 god i na planovyj period 2020 i 2021 godov». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=176293#03166317138215289>.
- [9] Barcic I.N., Borshchevskij G.A., Magomedov K.O. Sovremennoe sostoyanie i tendencii razvitiya gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v Rossii. Analiticheskij doklad. Moskva: Izdatel'skij dom «Delo», 2018.
- [10] Analiticheskij otchet «Modernizaciya gosudarstvennoj sluzhby Rossii: reforma oplaty truda. Sravnitel'noe issledovanie oplaty truda v gosudarstvennom i chastnom sektore». GU-VSHEH, DFID. Moskva, 2003.
- [11] YUzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Aleksandrov O.V., Tatarinova L.N., Maslennikova E.V. Praktika i perspektivy razvitiya mer material'nogo stimulirovaniya gosudarstvennyh grazhdanskikh sluzhashchih. M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS. 2016.

Об авторе

Татаринова Людмила Николаевна – кандидат социологических наук, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы, ln.tatarinova@migsu.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-295-304

Мотивация государственных гражданских служащих: необходимость системного подхода

И.Б. Шебураков, О.Н. Шебуракова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

В данной статье вопросы мотивации рассмотрены через призму управления мотивацией на основе понимания специфики состояния мотивационно-потребностной сферы государственных служащих. Приведены результаты анализа особенностей трудовой мотивации при проведении кадрового аудита в региональных органах власти одного из субъектов РФ, который подтверждает тезис о необходимости отличать мотивацию от удовлетворенности. В работе приведен анализ исследований отечественных и зарубежных авторов о специфике мотивации госслужащих. Сделан вывод о том, что большая часть исследований содержит рекомендации, направленные на повышение удовлетворенности служащих, а не на повышение эффективности и результативности их деятельности. На основе проведенного анализа были разработаны основные элементы системы стимулирования государственных гражданских служащих

Ключевые слова: мотивация, удовлетворенность, государственная гражданская служба, государственные служащие, система стимулирования

Интерес к теме мотивации на государственной гражданской службе, как со стороны исследователей, так и со стороны практиков, является традиционно высоким. В литературе встречается довольно много статей, посвященных данной тематике. Анализ HR-практик органов государственной власти, как федерального, так и регионального уровней, а также органов местного самоуправления свидетельствует о заинтересованности этой темой, как на уровне кадровых служб, так и на уровне руководителей органов власти и управления.

Однако при всей интенсивности внимания к этой теме можно отметить относительную однобокость и отрывочность предлагаемых решений. Так, подавляющее большинство работ сконцентрированы на одном из двух вопросов. Первая группа авторов анализирует преимущественно факторы привлекательности/непривлекательности государственной службы, в то время как вторая группа сосредоточена на исследовании особенностей мотивации государственных служащих. Исследования зарубежных авторов также чаще сосредоточены на вопросах специфической мотивации госслужащих.

Очевидно, что тенденция такого рода восприятия темы мотивации связана с различным толкованием самого понятия «мотивация гражданских служащих», а также с неразвитостью рационального менеджерского – «инструментального» отношения к вопросам управления мотивацией госслужащих.

То есть, с одной стороны, очень часто не проводится четкой границы между понятием мотивации как «состоянием» мотивационно-потребностной сферы, отражающей индивидуальные или групповые особенности, и понятием мотивации как мотивирования – управления мотивацией человека или группы людей. Во-вторых, вопросы управления мотивацией чаще ассоциируются авторами с факторами повышения удовлетворенности различными аспектами работы и службы, и гораздо реже с задачей повышения производительности труда, или на языке гражданской службы – «эффективности и результативности деятельности».

В то же время, с точки зрения решения задачи повышения эффективности и результативности деятельности, необходимо отметить, что рассматривать вопросы мотивации следует именно через призму управления мотивацией, естественно, на основе понимания специфики состояния мотивационно-потребностной сферы государственных служащих. Учитывать и решать задачи, связанные с удовлетворенностью, необходимо отдельно, так как от нее напрямую зависит привлекательность госслужбы для кандидатов и мотивация сохранения рабочих мест для действующих госслужащих, но, в меньшей степени, собственно эффективность их деятельности.

Рассматривая высокую мотивацию служебной деятельности как эквивалент понятия высокой трудовой мотивации, следует иметь в виду, что это, скорее, желание работать «много и хорошо» для достижения целей и задач организации, нежели ощущение психического и физического комфорта, то есть – ощущение удовлетворенности.

Этот момент является принципиальным, так как очевидно, что решение задач, стоящих перед государственным органом, требует наличия, в первую очередь, высоко мотивированных служащих – стремящихся работать качественно, с высокой интенсивностью, ориентированных на результат, на удовлетворение потребностей общества и на решение задач, стоящих перед государством. Удовлетворенность, при этом также имеет значение, но, в большей степени, для сохранения кадрового состава и повышения его лояльности. Таким образом, хотя и довольно условно, можно выделить четыре группы государственных служащих с точки зрения соотношения мотивации и удовлетворенности (рис. 1).

В подтверждение тезиса о необходимости отличать мотивацию от удовлетворенности можно привести результаты анализа особенностей трудовой мотивации, выполненного нами еще в 2010–2011 гг. при проведении кадрового аудита в региональных органах государственной власти одного из субъектов РФ. Всего было опрошено 999 служащих из 36 региональных органов государственной власти (36,1% всех служащих субъекта РФ), а также, по отдельной анкете, 182 руководителя первичного и среднего звена (47,3% всех руководителей) и 12 членов Правительства области.

Анализ мнений линейных руководителей показал, что с точки зрения сочетания трудовой мотивации (понимаемой как желание работать много и хорошо для достижения целей организации) и удовлетворенности трудом (понимаемой как ощущение комфорта с точки зрения условий труда) структура персонала госорганов в целом могла быть охарактеризована как достаточно благоприятная, но, тем не менее, требующая коррекции (рис. 2).

Удовлетворенность	max	Удовлетворенные, но немотивированные	Удовлетворенные и мотивированные
	min	Неудовлетворенные и немотивированные	Неудовлетворенные, но мотивированные
		min	max

Мотивация

Рис. 1. Гипотетическая возможность наличия 4 групп госслужащих

		Высокая мотивация – 81,4%		
МОТИВАЦИЯ	Высокая мотивация – низкая удовлетворенность	37,3%	Высокая удовлетворенность трудом – высокая мотивация	} Высокая удовлетво- ренность – 52,4%
	Низкая удовлетворенность трудом – низкая мотивация	10,3%	Высокая удовлетворенность трудом – низкая мотивация	
		УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ		

Рис. 2. Структура гражданских служащих по критериям удовлетворенность/мотивация (опрос линейных руководителей)

По оценкам руководителей, абсолютное большинство сотрудников (81,4%) являлось служащими с высоким уровнем мотивации. Однако интересно, что мнение руководителей, о мотивации своих служащих и мнение самих служащих значительно отличались. По данным анкетного опроса служащих, количество тех из них, кто недостаточно мотивирован, напротив, составляло порядка 80%.

Служащие, с высоким уровнем удовлетворенности трудом, по мнению руководителей также составили большинство, хотя и не подавляющее: 52,4%. При этом сотрудники и с высоким уровнем удовлетворенности и с высоким уровнем мотивации (высокоэффективная группа) составили 44,1%.

Довольно велика оказалась доля высокомотивированных служащих, но с низким уровнем удовлетворенности трудом (более 1/3). Доля сотрудников, удовлетворенных трудом, но с низкой мотивацией – 8,3%. Доля госслужащих с низкой удовлетворенностью трудом и низким уровнем мотивации также оказалась достаточно существенна – около 10%.

Логично, что любые организации и органы власти в данном случае не исключение, заинтересованы в «удовлетворенных и мотивированных» работниках и не заинтересованы в «неудовлетворенных и немотивированных». Однако если будет стоять выбор между «неудовлетворенными, но мотивированными» и «удовлетворенными, но немотивированными», очевидно выбор будет сделан в пользу первых.

Таким образом, рассматривая вопросы мотивации государственных гражданских служащих, необходимо, в первую очередь, исследовать факторы мотивации, от которых зависит стремление госслужащих работать эффективно. Во-вторых, соотнести данные факторы с возможным набором как внешних стимулов, так и другими инструментами управления мотивацией, например, инструментами развития внутренней мотивации.

Определить условия применения этих стимулов, для того, чтобы удовлетворение потребностей не носило автоматический характер, а осуществлялось «в обмен» на качественное и эффективное выполнение поставленных задач. И уже в последнюю очередь (понимая, что это не факультативная, но все-таки менее приоритетная задача), проводить анализ факторов служебной деятельности, влияющих на удовлетворенность, с целью выстраивания системы гарантий, льгот, использования как материальных, так и нематериальных стимулов – для повышения лояльности служащих.

В настоящее время из этого алгоритма более или менее проработанным является только последний шаг, да и он не носит достаточной степени системный характер. Вопросы управления мотивацией с целью повышения эффективности деятельности служащих изучены достаточно слабо.

Так, большое количество работ посвящено определению специфических особенностей состояния мотивации госслужащих. Вопрос о специфике мотивации госслужащих по сравнению с персоналом частных организаций поднимается, в первую очередь, в связи с наличием так называемых отличительных

черт профессиональной деятельности в сфере госслужбы, влияющих на трудовую мотивацию государственных служащих [1].

В другом исследовании, описывающем специфическую мотивацию госслужащих, предлагается типология мотивации деятельности госслужащих от высокой к низкой и дается эмпирическая оценка степени распространенности типов мотивации: «служащий по призванию» – высокомотивированный, эффективный работник (25%), «служащий-конформист», поведение которого неопределенно и зависит от внешних факторов – наград или наказаний (65%), «криминализованный служащий» – внутренне мотивирован, но его мотивация противоречит ценностям госслужбы (10%) [2].

Еще в одном исследовании [3] идентифицируются четыре типа мотивации выбора муниципальной службы (содержательно муниципальная служба максимально близка к государственной, поэтому представленные данные можно распространить и на госслужащих):

1) зарплата и льготы (уровень зарплат на муниципальной службе может быть выше по сравнению с альтернативными вариантами в регионе);

2) вынужденная занятость (трудоустройство в органы местного самоуправления может рассматриваться как своего рода «тихая бухта»);

3) переход по профессиональной линии (продвижение по властной лестнице, приобретение новых возможностей, связей и т.п.);

4) рациональная «миграция» высших руководителей (рациональный расчет своих перспектив при условии получения опыта работы на конкретной управленческой позиции).

В исследованиях, представленных другими авторами, мотивы государственных служащих классифицируются в соответствии с «ориентациями на оказание помощи», в зависимости от которых служащие разделяются на четыре группы: «самаритян» (оказывают услуги нуждающимся), «общественников» (общественные активисты), «патриотов» (кто ценит службу своей стране) и «гуманитариев» (кто работает во благо более широких интересов человечества)» [4].

Ученые, исследующие опыт развитых стран, вообще довольно часто говорят о готовности чиновников к общественному служению – «public service motivation». Подчеркивается, что мотивация такого рода отличает госслужащих от работников, занятых в частном секторе. Так, по мнению Перри [7] кандидатов на госслужбу привлекают четыре основных фактора в работе: 1. стремление участвовать в выработке государственной политики; 2. приверженность общественным интересам и государственному долгу; 3. самопожертвование и 4. сострадание.

При этом в большинстве отечественных исследований, напротив, преобладает критическая оценка трудовой мотивации государственных служащих как недостаточно высокой и в целом негативная оценка их готовности «служения» и ориентации на интересы государства или общества [5, 6]. Однако стоит отметить, что есть и другие мнения в ряду исследований, посвященных

мотивации госслужащих в России, в которых отмечается достаточно высокий уровень «самоотверженности» чиновников [7].

Как уже было сказано выше, значительная часть исследований, связанных с мотивацией на госслужбе, рассматривают либо факторы привлекательности госслужбы для лиц, поступающих на госслужбу, либо факторы удовлетворенности/неудовлетворенности служащих.

В частности, по результатам одного из таких исследований [3] госслужбу делают привлекательной: стабильность положения (90% респондентов), возможность карьерного роста (80%), социальные гарантии (70%), получение профессионального опыта (60%), управленческий характер труда (40%); возможность более полной реализации своих профессиональных качеств (40%) и желание приносить больше пользы обществу и государству (30%). Престижность как мотив поступления на государственную гражданскую службу, указали только 12% респондентов.

Факторы, снижающие привлекательность госслужбы – низкий уровень оплаты труда (90%), отсутствие перспектив должностного роста (80%), сложная психологическая обстановка (60%), сверхурочные нагрузки, жесткий график (40%), отсутствие четких критериев оценки результатов деятельности (23%) и отсутствие ощутимых результатов работы (19%).

Интересно, что по данным этих исследований, карьерный рост на госслужбе относится как к факторам привлекательности, так и наоборот.

Объяснить данные противоречия можно именно не вполне четкой методологией анализа. С одной стороны, это факторы поступления на госслужбу, то есть факторы привлекательности госслужбы для не госслужащих. С другой – это оценка факторов удовлетворенности/неудовлетворенности деятельностью действующими госслужащими, что влияет в большей степени на мотивацию сохранения рабочего места и уровень лояльности персонала.

При этом среди исследований практически не встречаются те, которые можно было бы использовать для построения (совершенствования) системы стимулирования госслужащих на практике. Большая часть исследований содержит рекомендации, направленные на повышение удовлетворенности служащих (доведения уровня оплаты труда до сопоставимого с негосударственным сектором, предоставление возможностей карьерного роста и т.п.), а не на повышение эффективности и результативности их деятельности. В качестве примера можно привести результаты исследования, в котором предлагаются меры по усилению «факторов мотивации деятельности» госслужащих: повышение денежного содержания (90%), адекватный механизм должностного роста (80%), интересное содержание работы (70%), повышение уровня профессионализма (70%), увеличение социального пакета (60%), система моральных поощрений (30%) [3]. Но, как и в предыдущих исследованиях, не вполне понятно, на какие именно задачи – на повышение удовлетворенности или все-таки на поддержание высокой мотивации к эффективной служебной деятельности – могут быть направлены данные предложения.

Кроме того, нами не найдено исследований, показывающих отличия мотивации у госслужащих разных категорий и групп, что также необходимо учитывать при разработке и внедрении элементов материального и нематериального стимулирования. Чаще всего за пределами интересов исследователей остаются вопросы, чем именно отличается мотивация руководителей и специалистов, работающих на госслужбе, или руководителей высшего звена и руководителей первичного (среднего) звена, госслужащих разного пола, разных возрастных групп и т.д. Необходимо понимать, что мотивация госслужащих (и как состояния и как процесса) может отличаться по регионам, в зависимости от принадлежности к разным ведомствам, в зависимости от социально-демографических признаков, меняться с течением времени и т.п. Для построения эффективной системы управления мотивацией госслужащих должна применяться внятная и обоснованная методология, в которую заложены базовые механизмы для построения системы стимулирования на основе научно обоснованных и применяемых в практическом менеджменте технологий.

Таким образом, анализ рассмотренных выше исследований позволяет сделать выводы о наличии ряда методологических проблем при изучении мотивации государственных гражданских служащих, главными из которых представляются следующие.

1. В целом можно констатировать ограниченное представление о перечне мотивов профессиональной служебной деятельности, рассматриваемой в исследованиях разных авторов и структуре таких мотивов. Чаще всего дается простое перечисление разных видов мотивов без их классификации, например, через призму материальных и нематериальных, принятых классификаций предлагаемых различными теориями мотивации и т.п. В свою очередь, это не позволяет судить о том, насколько целостным и комплексным является как проведенный анализ, так и предлагаемые решения по результатам такого анализа.

2. Как правило, не различается мотивация как мотивация к сохранению рабочего места, связанная с удовлетворением от работы в организации, удовлетворенностью в целом, и мотивация к эффективной деятельности – собственно трудовая (служебная) мотивация, связанная с заинтересованностью в достижении целей и задач организации. Очень часто в исследованиях отсутствует трактовка процесса мотивации как организованной совокупности воздействий на сотрудников, побуждающей их выполнять свою работу наилучшим для организации образом. Как представленные исследования мотивов, так и предложения по повышению мотивации гипотетически могут быть ориентированы одновременно и на повышение удовлетворенности сотрудников, и на повышение их заинтересованности в результатах деятельности, без какой-либо целевой направленности соответствующих выводов и предложений. Отсюда становится непонятно, каким образом, могут быть реализованы практические предложения и к каким эффектам, с точки зрения изменившегося состояния мотивации служащих, они могут привести.

3. Анализ мотивации государственных гражданских служащих проводится, как правило, вне привязки к системному подходу управления мотивацией служащих. Чаще всего игнорируется даже представление об источниках трудовой (служебной) мотивации – внутренних источниках мотивации («мотиваторах» в терминологии Ф. Герцберга) и внешних источниках такой мотивации (стимулах) их взаимосвязи и механизмах управления мотивацией, исходя из этого.



Рис. 3. Основные элементы системы стимулирования государственных гражданских служащих

При этом, с точки зрения базового представления о возможностях построения системы управления мотивацией гражданских служащих, целесообразно иметь в виду, что наличие внутренней мотивации к эффективной служебной деятельности определяется устойчивыми паттернами мотивационно-потребностной сферы служащего, которые необходимо учитывать, в первую очередь, при принятии кадровых решений о приеме на работу (службу), назначении (служебном продвижении) гражданского служащего, а также в процессе взаимодействия руководителя со своими подчиненными. При этом система стимулирования должна быть настроена на особенности мотивационно-потребностной сферы коллектива в целом. Возможная совокупность внешних стимулов, поддерживающих мотивацию служащих на высоком уровне, или побуждающих к повышению эффективной работы, представлена на рис. 3.



БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Семенов С.А., Апрелов Е.А. Мотивация государственных гражданских служащих в условиях менеджериальной модели государственного управления // Научное сообщество студентов XXI столетия. Экономические науки: сб. ст. по мат. XVI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 1(16). С. 2–3.
- [2] Васильева Е.И. Мотивация профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: дисс. ... канд. социол. наук. Екатеринбург, 2010.
- [3] Рогозин Д.М., Никулин А.М., Ипатова А.А. и др. Российский чиновник. Социологический анализ жизненного мира государственных и муниципальных служащих / Под ред. Д.М. Рогозина. М.: ФГБУН Институт социологии РАН, 2013.
- [4] Brewer G., Selden S., Facer R. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. N. 3. P. 254–264.
- [5] Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2013.
- [6] Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7–32.
- [7] Perry J.L. (2015). *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.
- [8] Герасименко Д.А. Особенности мотивации труда государственных гражданских служащих // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2013. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-motivatsii-truda-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 05.10.2018).
- [9] Атнашев Т.М. Самоотверженные чиновники? Факторы высокой мотивации государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3.

Motivation of civil servants: the need for a systematic approach

I.B. Sheburakov, O.N. Sheburakova

Russian Academy of national economy and public administration
under the President of the Russian Federation

In this article the questions of motivation are considered through the prism of motivation management on the basis of understanding the specifics of the state of motivational and need sphere of civil servants. The results of the analysis of the features of labor motivation during the personnel audit in the regional authorities of one of the subjects of the Russian Federation, which confirms the thesis of the need to distinguish motivation from satisfaction. The paper presents an analysis of studies of domestic and foreign authors on the specifics of the motivation of civil servants. It is concluded that most of the studies contain recommendations aimed at

improving the satisfaction of employees, rather than improving the efficiency and effectiveness of their activities. Based on the analysis, the main elements of the system of incentives for civil servants were developed.

Key words: motivation, satisfaction, civil service, civil servants, incentive system

REFERENCES

- [1] Semenov S.A., Aprelov E.A. Motivatsiya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhaschih v usloviyah menedzherial'noj modeli gosudarstvennogo upravleniya // Nauchnoe soobshchestvo studentov XXI stoletiya. Ehkonomicheskie nauki: sb. st. po mat. XVI mezhdunar. stud. nauch.-prakt. konf. № 1(16). S. 2–3.
- [2] Vasil'eva E.I. Motivatsiya professional'noj deyatel'nosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhaschih: diss. ... kand. sotsiol. nauk. Ekaterinburg, 2010.
- [3] Rogozin D.M., Nikulin A.M., Ipatova A.A. i dr. Rossijskij chinovnik. Sotsiologicheskij analiz zhiznennogo mira gosudarstvennyh i munitsipal'nyh sluzhaschih / Pod red. D.M. Rogozina. M.: FGBUN Institut sotsiologii RAN, 2013.
- [4] Brewer G., Selden S., Facer R. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. N. 3. P. 254–264.
- [5] Barabashev A.G. EHvolyutsiya gosudarstvennoj sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000–2010). M.: Izd-vo Vysshej shkoly ehkonomiki, 2013.
- [6] Obolonskij AV. Ehtika i otvetstvennost' v publichnoj sluzhbe // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2015. № 1. S. 7–32.
- [7] Perry J.L. (2015). 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.
- [8] Gerasimenko D.A. Osobennosti motivatsii truda gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhaschih // EHlektronnyj vestnik Rostovskogo sotsial'no-ehkonomicheskogo instituta. 2013. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-motivatsii-truda-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (data obrascheniya: 05.10.2018).
- [9] Atnashev T.M. Samootverzhennye chinovniki? Faktory vysokoj motivatsii gosudarstvennyh sluzhaschih // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2017. № 3.

Об авторах

Шебураков Илья Борисович – к. псих. наук, доцент факультета «Оценка и развитие управленческих кадров» Института ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, shebur@list.ru

Шебуракова Оксана Николаевна – научный сотрудник Научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей» Факультета оценки и развития управленческих кадров Института ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, shebur@bk.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-305-317

Современные типы организационных структур и возможности их адаптации в сфере государственного управления

Е.В. Лылова

Российский университет дружбы народов

Статья посвящена обзору современных типов организационных структур через призму практики их применения как коммерческими структурами, так и органами государственного управления. Современные типы организационных структур дают большие возможности для достижения поставленных целей разного уровня. В целом, тенденция развития организационных структур сводится к преобладанию совокупности высокоорганизованных команд по принципу горизонтального управления в противовес иерархичности механистических организационных структур.

Автор делает акцент на том, что нет единственного верного, самого идеального типа организационной структуры, подходящей всем организациям вне зависимости от производственной или сервисной технологии, организационно-правовой формы, стратегии и условий функционирования. В первую очередь, для современных организаций важна адаптивность к изменяющимся факторам внешней среды и выбор оптимальной организационной структуры с учетом специфики деятельности.

Требования населения к качеству оказания услуг и функциям управления меняются, требования мирового сообщества к осуществлению государственного управления также постоянно растут – все это заставляет видоизменяться и структуру органов государственного управления. В настоящей статье предпринята попытка исследовать возможности адаптации новых типов структур в области государственного управления, которое стремится к концепции Good Governance.

Ключевые слова: организационная структура, государственное управление, холакратия, бюрократия, концепции управления

Применение той или иной организационной структуры тесно связано с потребностями организации, которые продиктованы и внешними факторами, и той парадигмой, которая сформирована на определенном этапе развития. Эволюция концепций государственного управления подробно рассмотрена в статье «Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и управления» [1].

Следует отметить, что с изменением концепции менялась и структура органов государственного управления. Так, для веберианской концепции характерна классическая бюрократия с ее строгими уровнями иерархии и нор-

мами управляемости, должностными инструкциями и узкой специализацией работников. Соответственно, структура была ближе к линейно-функциональной и дивизиональной.

Если говорить про концепцию нового государственного управления (New Public Management), в основе которой клиентоориентированный подход, то в данном случае структура органов государственного управления больше похожа на линейно-штабную, где в качестве линейных подразделений выступают аутсорсинговые компании, предоставляющие услуги населению, а в роли штабов-центров – агентства, осуществляющие административные функции и государственный заказ на предоставление услуг населению. Самая новая концепция в государственном управлении – Good Governance – может быть воплощена в жизнь через органическую организационную структуру, в которую включены не только аутсорсинговые компании, но и население, имеющее желание и возможности участвовать в управлении.

Организационные структуры органического типа, адаптивные, гибкие, самые востребованные в условиях изменения условий функционирования внешней среды. Очевидно, что чем меньше организация, тем легче ей быть адаптивной и гибкой. Однако на примере выше мы с Вами видим, что и такие крупные структуры, как органы государственного управления, стремятся внедрять принципы партисипативного управления и адаптивности, присущие органическим структурам. Все это происходит из-за изменения самой сути управленческой взаимосвязи, которая в 19–20 веке в рамках старой парадигмы управления признавалась субъект-объектной, где субъект оказывал управленческое воздействие на объект управления и получал обратную связь в виде результатов деятельности. В государственном управлении оценка результатов управленческого воздействия до недавнего времени была затруднена ввиду отсутствия критериев оценки. Сейчас же таких критериев достаточно много: оценка регулирующего воздействия, оценка целевого и эффективного расходования бюджетных средств, открытые данные, контроль со стороны населения (например, на сайте московского портала Правительства Москвы gogod.mos.ru есть возможность подать предложение (идею), связанную с благоустройством дворов, парков и пешеходных зон, организацией дорожного движения, предложения по улучшению работы городских учреждений социальной сферы и т.д. и отследить отчет органов государственного управления о воплощении идеи в жизнь) или заявить о проблеме. Таким образом, как мы видим, объект управления становится также участником (субъектом) управленческой взаимосвязи, которую теперь можно назвать субъект-субъектной взаимосвязью. Очевидно, что в такой ситуации меняется и структура органов государственного управления, которая в основе своей являясь по-прежнему бюрократической, обогащается элементами органической организационной структуры. Далее рассмотрим современные типы организационных структур, которые уже адаптированы в государственном управлении и которые имеют перспективы для их адаптации в будущем.

В России вопрос классификации организационных структур получил свое развитие в работах как советских, так и современных ученых. Одним из самых известных советских ученых, внесших вклад в развитие теории организации, является Александр Александрович Богданов, который в своем труде «Тектология (Всеобщая организационная наука)» делил системы на централистические (эгрессия) и скелетные (дегрессия).

Централистические организации имеют центр и периферию, которая, впрочем, как утверждает автор, является ею в организационном смысле, но не в пространственном [4]. В современной литературе этому определению в большей степени соответствует термин «механистические организационные структуры», построенные по иерархическому принципу с четко выраженным центром управления. Дегрессия свойственна, напротив, гибким организациям, отличительным свойством которых является «пластичность» и «легкость перегруппировки ее элементов», что имеет большое значение для ее (организации) развития [4].

По мнению А.А. Богданова, именно такие организации имеют больше возможностей для выживания, так как способны сосредотачивать активности в тех областях, где оно требуется законом наименьших, то есть там, где внешнее воздействие угрожает разрушением части организации, возможно только при определенной пластичности.

Важно отметить, что при всех преимуществах адаптивности такой организации к внешним условиям, сложность ее связей может порождать их неустойчивость, а подвижность – легкость нарушения взаимосвязей между частями целого. В современной литературе такие организации называют органическими (или органистическими). Кроме того, по мнению А.А. Богданова, организации могут принимать формы «четочные» и «слитные», где разница между этими двумя типами определяется степенью соприкосновения со внешней средой: для «слитных» организаций в меньшей степени, для «четочных» – в большей [3. С. 113–120]. В качестве примера организации первого типа можно привести предпринимательскую структуру, она более «слитная» по отношению к «четочной» ассоциации предпринимателей. В качестве «четочных» организаций также выступают различные формы альянсов и партнерств. Автор справедливо замечает, что «четочные» (федеративные) формы организаций эффективнее при благоприятных внешних условиях, где каждая из частей организаций лучше использует свой потенциал для развития. И наоборот, централистические формы организаций, то есть более «слитные», лучше функционируют в условиях неблагоприятной внешней среды.

Идеи А.А. Богданова во многом универсальны для различных областей науки, а также опередили свое время в теории организации, однако не получили широко распространения.

Среди современных ученых, внесших вклад в развитие типов организационных структур, следует назвать Латфуллина Г.Р., Попову Е.П., Решетникову К.В., Виханского О.С., Наумова А.И. и др. Список приведенных авторов, естественно, не является исчерпывающим, и важно отметить, что ведущую

роль в этом вопросе по-прежнему сохраняют зарубежные ученые. Так, вопросами формирования и построения бюрократической организационной структуры посвящены работы Макса Вебера, Людвига фон Мизеса и других. Соответствие организационной структуры и организационной стратегии рассмотрено в работах американского ученого Генри Минцберга. Развитие образов (типов) организационных структур освещено в работах Гарета Моргана. Ричард Дафт, один из видных теоретиков менеджмента, выделил современные типы организационных структур, такие как виртуальные сетевые структуры, горизонтальные и гибридные структуры.

Обобщая научные изыскания вышеназванных авторов, можно выделить следующие типы современных организационных структур: партисипативные и обучающиеся, сетевые структуры, виртуальные («платформенные») организации, многомерные (внутреннее предпринимательство), адхократические, плоские (горизонтальные), холакратические, гибридные. Опишем сущность, преимущества и недостатки каждого типа организационной структуры и обозначим перспективы ее использования применительно к сфере государственного управления.

На самом деле партисипативные организации не так новы, как кажутся. Впервые такой тип организационной структуры получил свое развитие в японских корпорациях, где сотрудникам организации (неуправленческий персонал) давалась большая свобода для совершенствования производственного процесса на основе принятия коллективного решения и его внедрения в практику через менеджеров. Такой подход получил название «кружок контроля качества» и представлял собой группу работников, собравшихся на добровольных началах, зачастую во внерабочее время для обсуждения проблем производства продукции и способов ее улучшения, что в свою очередь стало частью общей философии кайдзен (*kaizen*). Кружки качества имели как экономический эффект (это мы видим на примере японской продукции, которая считается одной из самых качественных), так и морально-психологический, объединяя работников компании, а также производственный и управленческий персонал.

В современном мире такая практика очень похожа на краудсорсинг, когда органы государственного управления привлекают население для решения проблем города и государства. В Москве такой подход реализуется через возможности приложения «Активный гражданин» и портала www.gorod.mos.ru, в Московской области – через портал www.dobrodel.ru.

У партисипативного управления есть множество плюсов, среди которых: концентрация внимания на процессе вовлеченности заинтересованных лиц в процесс производства и управления, что значительно повышает качество результата; признание проблем и поиск лучших путей их решения на основе «мозгового штурма»; постоянная готовность к изменениям; объединение людей (работников, населения и т.п.) и приобщение их к процессу управления; развитие ответственности и самодисциплины; самосовершенствование. Такие организации еще называют «обучающимися».

Но есть и трудности при реализации такого типа организационной структуры. Пользуясь терминологией А.А. Богданова, как мы видим, такая структура «четочная», сложная, но адаптивная. Сложность внедрения такой структуры состоит в трудностях обработки поступающей информации. Если мы говорим про отдельную организацию, то партисипативное управление может быть представлено новой структурой в количестве 8–10 человек, составляющих, например, кружок качества. Организация может привлекать к поиску и решению проблем всех желающих сотрудников (как это делает Сбербанк на примере «Биржи идей»), но для этого требует техническая поддержка накопления, обработки и анализа идей. Если мы говорим про государственное управление, то партисипативное управление подразумевает привлечение всех граждански ответственных и заинтересованных лиц в управление, для чего необходимо создать определенные условия, прежде всего технические. Среди других потенциальных трудностей реализации: необходимость организации аналитической обработки большого количества поступающей информации, излишняя формализация процесса, ресурсные ограничения возможностей реагирования органов власти на предложения граждан, недостаток системности, проблема авторских прав, порой низкий уровень профессионализма участников [11. С. 94–104].

Дальнейшее развитие идеи координации и сотрудничества в горизонтальной плоскости выходит за рамки одной организации и образует сетевую структуру, для которой свойственен аутсорсинг (центральная организация поручает исполнение некоторых своих функций независимым субконтрагентам, координируя их деятельность). В государственном управлении такая структура получила широкое применение в рамках концепции *New Public Management*, в рамках системы управления контрактами и системы агентств [9. С. 45–62].

Важным преимуществом сетевой структуры является то, что центральная организация имеет возможность сфокусировать усилия на том, что она умеет лучше всего, а в случае государственного управления – на функциях управления, поручая выполнение конкретных заданий лучшим исполнителям, отобранным в процессе открытого конкурса. Одной из проблем для государственного управления при внедрении сетевой модели является обеспечение объективности, беспристрастности и независимости при оценке кандидатов на исполнение заказа. Внедрение Единой информационной системы решает эту проблему только отчасти, по-прежнему остаются «лазейки» для лоббирования интересов отдельных структур-кандидатов на исполнение государственного заказа.

В коммерческом секторе часто используется модульный подход в рамках сетевого подхода, когда компания закупает целые комплектующие, своими силами осуществляя только сборку. Это происходит в тех случаях, когда организация по разным причинам не может (или не хочет) стать вертикально интегрированной (с обратной вертикальной интеграцией). В другом случае, это удобно, когда организация расширяет сферу своего присутствия на других территориях, таким образом, поставляя туда готовые детали и осуществ-

вляя сборку в этой стране (например, автомобильное производство). Это позволяет поддерживать небольшой штат работников, осуществляющих только сборку, что экономит средства организации.

Кардинальное изменение подхода к организационной структуре произошло с появлением виртуальных или «платформенных» организаций, таких как Uber, eBay, Яндекс.Еда, Alibaba, Airbnb, YouDo.com и др.

Виртуальная организация может состоять из небольшого числа сотрудников, которые создают «поле» для встречи продавцов и покупателей, обмен информацией осуществляется электронным способом. Протообразом «платформы» являются большие торговые центры, которые «сводят» продавцов и покупателей в одном месте. В настоящее время главным активом платформы является формируемое ею сообщество и ресурсы его членов. Важным конкурентным преимуществом платформенной структуры становится упрощение внешних контактов, максимизация ценности экосистемы платформы, координация ресурсов [10. С. 21–29]. Например, компания Apple сочетает в своей структуре как линейный подход (производство техники), так и платформенный (AppStore – платформа, которая “сводит” разработчиков приложений с владельцами iPhone и iPad).

Однако существенная опасность, которую таит в себе платформа, – это допуск на платформу недобросовестных производителей. Если случается, что репутация платформы страдает, покупатели переходят на другую платформу. С этим недостатком владельцы научились справляться с помощью системы рейтингов, которую формируют сами покупатели, оставляя свои отзывы и ставя оценки. Вместе с тем важен и первичный контроль от самих владельцев платформы во избежание размещения предложений низкого качества или запрещенной продукции. В государственном управлении представляется затруднительной реализация «платформенного» типа структуры. Да, на сайте государственных закупок (если рассматривать сайт как «платформу») размещено много заказов и любой производитель продукции или сервисная организация могут подать заявку на участие в конкурсе на выполнение заказа, однако выбирают компанию не жители, а специальная комиссия, формируемая из представителей организации (государственного органа или учреждения), разместившего заказ. Если говорить про приложение «ЭМИАС», где житель Москвы может записаться на прием ко врачу, то там нет рейтинга врачей, нет отзывов об их работе. Число врачей ограничено ввиду прикрепления к определенной поликлинике, а прикрепление происходит, как правило, по территориальному принципу, а не по принципу «выбрать лучшую». Было бы актуально создать именно «платформу» для решения социально-значимых проблем общества, но пока это только перспективное направление совершенствования государственного управления в России. Такие идеи уже обсуждаются в научном сообществе.

Возможности реализации внутреннего предпринимательства в государственном управлении освещены в статье профессора Высоцкой Н.В., которая выдвигает идею о создании «фабрик социального предпринимательства»

(по аналогии с «Кредитной фабрикой» Сбербанка, с использованием автоматизированной системы, которая на первичном этапе самостоятельно отбирает кандидатов для предоставления кредита), на основе которой возможен дальнейший запуск «Фабрики социальных услуг».

Многомерный тип организационной структуры (в литературе также встречается термин «внутреннее предпринимательство» (*intrapreneurship*)) получил широкое распространение в коммерческом секторе и представляет собой автономную структуру, решающую три важнейших экономических вопроса: «что», «как» и «для кого производить». Классическим примером многомерной организации является автономная группа сборки автомобилей на заводе Вольво, которая самостоятельно находила клиента, делала автомобиль «под заказ» и продавала его.

В государственном управлении к многомерной структуре можно отнести многофункциональные центры (МФЦ), несмотря на то, что сотрудники МФЦ не являются государственными служащими, но являются сотрудниками бюджетных учреждений, которые в широком смысле входят в сферу публичного управления (*public administration*). Среди несомненных преимуществ данной структуры – оперативное реагирование на запросы клиента (населения) и более полное удовлетворение его потребностей, автономность группы по отношению ко всей организации, соответственно более высокая пластичность и гибкость по отношению к изменяющимся условиям внешней среды, делегирование полномочий с сохранением роли высшего руководства, относительная простота измерения показателей эффективности работы автономного подразделения. К трудностям стоит отнести усложненный процесс координации между основными структурными подразделениями и автономной группой, необходим высокий профессионализм работников и их широкая специализация, наличие сильной организационной культуры, объединяющей философию всей организации с философией деятельности автономной группы, техническая оснащенность и полномочия для решения производственных задач.

Адхократические (в литературе можно встретить термин «эдхократические») организационные структуры представляют собой коллективы работников, объединенных по принципу компетентности для решения общей задачи. Фактически это высокоорганизованная группа людей, способных осуществлять самопланирование, самоорганизацию, самоорганизацию, самоконтроль – т.е. практически все функции управления. Лишь финансовый контроль остается прерогативой высшего руководства. Отношения по вертикали и горизонтали носят преимущественно неформальный характер, должностная иерархия четко не выражена. Такие группы можно встретить в организациях, занятых в высокотехнологичных областях, где осуществляется «бизнес со скоростью мысли» и нет времени на соблюдение формальных правил и процедур.

Таким образом, к плюсам можно отнести ориентацию на результат и быстроту принятия решений. Минусы: такая структура может существовать только с учетом высочайшего уровня самоорганизации и компетентности ее членов,

а также возможностей самой организации в предоставлении свободы таким группам. Однако в государственном управлении такие структуры практически не востребованы из-за невозможности внедрения «плоской» структуры в иерархию управления. В самом отдаленном понимании такие структуры близки к проектным группам и «командам руководителя», но это весьма условное сравнение.

Адхократические структуры – один из подвидов горизонтальной структуры, которые хорошо функционируют в условиях быстроизменяющейся внешней среды и прямо противоположна вертикальной структуре (например, традиционной линейно-функциональной структуре).

Горизонтальные структуры основываются в первую очередь на рабочих процессах. При всех преимуществах горизонтальных структур присутствуют и недостаток – сложность координации деятельности подразделений. Тем не менее, такие структуры широко применяются в компаниях Apple, Samsung, LG и др., которые предлагают на рынке потребительской электроники новые товары каждый год. Разработчики устройств в названных компаниях образуют горизонтальную структуру, которая помогает им работать эффективнее – например, хорошие специалисты-разработчики в компании знают заранее, каким будет планшет или смартфон через три года.

Для облегчения работы разработчики программного обеспечения придумали Манифест Agile, помогающий ускорить работу горизонтальной структуры. Манифест содержит четыре основных ценности, которые стали востребованы во многих областях управления, а не только в программировании. К этим ценностям относятся [12]: 1) люди и взаимодействие важнее процессов и инструментов; 2) работающий продукт важнее исчерпывающей документации; 3) сотрудничество с заказчиком важнее согласования условий контракта; 4) готовность к изменениям важнее следования первоначальному плану.

Представляется, что в бизнес-среде такой подход действительно способен ускорить производство продукта и передачу его конечному пользователю, однако сложно себе представить применение всех названных ценностей в государственном управлении в силу их неформального характера. Так, например, исполнение условий контракта является обязательным условием при реализации госзаказа и гарантией его исполнения. Также одним из принципов в государственном управлении является единство правовых и организационных основ, система государственного управления должна быть стабильной, механизмы управления – едиными и законными, а лучшие практики – масштабируемыми. В этой связи представляется затруднительным восприятие второй ценности в системе государственного управления.

Как известно, «ручное» управление может привести к превышению полномочий, использованию незаконных способов деятельности и коррупции, – именно поэтому создается исчерпывающая документация по различным вопросам, которая одновременно должна быть и простой (во избежание ее двойственного толкования), и конкретной. Первая и четвертая ценности Agile вполне со-

ответствуют современному духу реформирования государственной службы, ориентированной на население и удовлетворение его потребностей: принцип «одного окна», реализованный через МФЦ, основан на первой ценности; возможность населения вносить свои предложения по благоустройству территории демонстрирует признание четвертой ценности.

Еще одним важным качеством горизонтальной структуры является постоянное совершенствование процессов внутри организации, их реинжиниринг. На взгляд автора, прекрасный пример, иллюстрирующий возможности реинжиниринга в государственном управлении, представлен Ричардом Дафтом на примере оформления командировочных в Министерстве обороны США [6. С. 404]. Изначально процесс состоял из 13 последовательных шагов, включающих в себя: обоснование командировки → подготовку заявления о командировке → оценку предполагаемых расходов → определение источника финансирования → получение согласования руководителя → получение подписей ответственных лиц в финансовом и надзорном отделах → утверждение командировки у руководителя → проверку финансовым отделом возможности финансирования и обновление счетов → подготовку приказа о командировании отделом по командировкам → подготовку к командировке (контакты с отделом командировок, службой по размещению командированных и т.п.) → получение аванса на командировку → получение билета из отдела командировок или транспортного агентства → оплата билетов отделом командировок. После реинжиниринга процесс командирования выглядит следующим образом: обоснование необходимости командировки и подача заявления в отдел командировок → отдел командировок проводит оценку затрат и обеспечивает полный пакет командировочных документов → руководитель отдела командировок утверждает командировку (перерасчет происходит автоматически) → получение аванса и командировочных документов.

Как мы видим, реинжиниринг позволил добиться сокращения процедуры и передачи полномочий за оформление документов на места, однако важно помнить, что реинжиниринг – это весьма затратная процедура (как финансово, так и организационно), поскольку не всегда управленцам удается выделить ключевые процессы и перераспределить ответственность между должностными лицами из-за сопротивления изменениям (что, впрочем, является проблемой любого процесса организационных изменений).

Если говорить об адхократических структурах как о самоорганизующихся группах людей внутри организации, то совокупность таких групп образует холакратию (holacrasy) – новый способ структурирования и управления организацией, который заменяет традиционную иерархию управления. Вместо того, чтобы работать сверху вниз, власть распределяется по всей организации, что дает отдельным лицам и группам больше свободы для самостоятельного управления, которое соответствует целям организации [14] (такие организации называют «бирюзовыми организациями»). Холакратия основана на: децентрализации власти, где каждый сотрудник может раскрыть свой по-

тенциал и влиять на принятие решений в организации; управленческих ролях (например, leader link, rep link, secretary, facilitator), которые существуют параллельно с функциональными ролями; кругах, в которые объединяются сотрудники организации для решения задач (например, см. рис.1); ролях, которые присущи сотруднику в зависимости от ее компетенции [8].

Для поддержки внедрения холакратии создаются специальное программное обеспечение, такое как GlassFrog. Среди преимуществ холакратии: повышение инициативы и ответственности сотрудников за свои действия, повышение гибкости организации и скорости принятия решений, эффективности, прозрачности деятельности всех структурных подразделений, стимулирование инноваций. Трудности реализации холакратии заключаются в сложности восприятия совершенно нового подхода к распределению обязанностей, ответственности и полномочий. В компании Zappos, которая первая внедрила холакратию, на одну из 7,4 выполняемых каждым сотрудником роли приходится в среднем 3,47 обязанности, то есть у каждого в компании больше 25 обязанностей. Чтобы все успеть, люди ранжируют свои дела по важности и срочности, координируют и планируют время работы в разных кругах [2].

Но как оценить качество и объем выполненной работы, как оплатить работу, если сотрудник выполняет разные роли? Кроме того, трудность представляет и подбор персонала. Для этих нужд в компании разработано программное обеспечение для размещения вакантных ролей с помощью виртуальной биржи Role Marketplace.

HolacracyOne

Purpose: Evolve humanity's relationship to power.

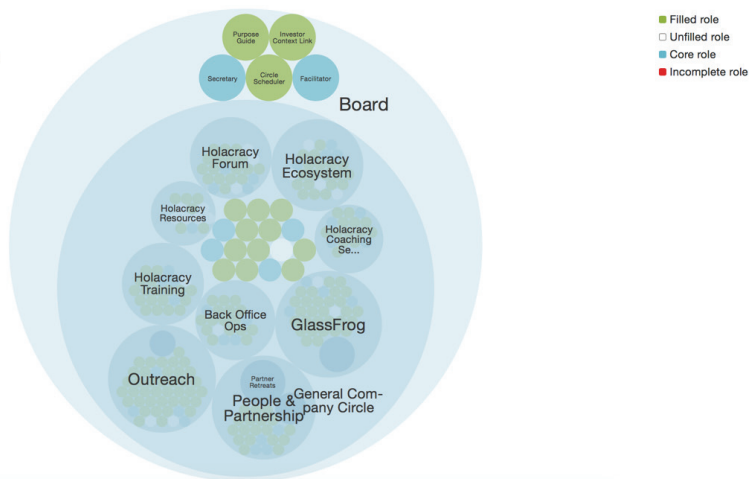


Рис. 1. Пример «кругов» холакратии [13]

Сложно себе представить, чтобы в органах государственного управления была внедрена холакратия. Даже при бюрократическом подходе к организации структуры и ее реформировании периодически наблюдается снижение ее эффективности. Так, при реализации административной реформы, в резуль-

тате которой была пересмотрена структура Правительства РФ и утверждены три типа подразделений – министерства, агентства и службы, были перераспределены функции управления, которыми эти подразделения наделялись в соответствии со своими полномочиями. Однако в 2014 году исследователям удалось установить факт того, что ни одно из подразделений не выполняет только свои функции (а некоторые в первую очередь не свои) [7. С. 124–143]. В этой связи представляется, что государственное управление не нуждается в принципах холакратии, а в большей степени требует контроля, координации и упрощения собственной структуры.

Таким образом, мы видим дилемму, которую не так просто разрешить: как найти баланс между стабильностью и гибкостью? По мнению экспертов журнала *Harvard business review*, ответ на этот вопрос и прост, и сложен одновременно: чаще всего достаточно частично внедрять новые идеи. Организации могут применить у себя отдельные элементы самоуправления в областях, в которых гибкость особенно нужна, сохранив традиционные модели в сферах, в которых больше всего ценится стабильность [2], такую организационную структуру называют гибридной. Мы видим, что в сфере государственного управления также происходит трансформация ее организационной структуры, которая сочетает в себе как традиционную бюрократию, так и современные организационные формы. Конечно, перспективы есть для внедрения и других тип структур, что должно служить направлением для дальнейших исследований ученых и практиков.

© Е.В. Лылова, 2018



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
- [2] *Бернстайн И., Банч Дж., Каннер Н., Ли М.* Холакратия по законам бюрократии // Журнал *Harvard Business Review*. 2016. URL: <https://hbr-russia.ru/management/prinyatie-resheniy/a18224>.
- [3] *Богданов А.А.* Механизм расхождения и дезорганизации // Всеобщая организационная наука (тектология). Т. 2. М.: Т-во «Книгоиздательство писателей в Москве», 1917. С. 113–120.
- [4] *Богданов А.А.* Формы централистические и периферийные // Очерки организационной науки. URL: <https://www.litres.ru/aleksandr-bogdanov/>.
- [5] *Высоцкая Н.В.* От «фабрик социального предпринимательства» – к «фабрике социальных услуг» // Научно-практический журнал МИР. 2010. № 4. С. 47–50.
- [6] *Дафт Р.* Менеджмент. СПб.: Питер, 2006. С. 404.
- [7] *Добролюбова Е.И., Александров О.В.* Стратегическое управление кадровыми ресурсами на государственной службе как инструмент оптимизации их численно-

- сти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 124–143. URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2015/03/26/1096186233/Добролюбова,%20Александров%201-2015.pdf>
- [8] *Ильичев А.* Что такое холакратия // RusBase. URL: <https://rb.ru/opinion/holakratiya/>.
- [9] *Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А.* Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // *ARS ADMINISTRANDI*. 2014. С. 45–62.
- [10] *Ван Альтстайн М., Паркер Дж., Чаудари С.П.* Сетевой эффект как новый двигатель экономики // Журнал Harvard Business Review «Ключевые идеи 2017». 2017. С. 21–29.
- [11] *Насыров И.Р.* Технологии краудсорсинга в государственном управлении // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2012. Т. 154. Кн. 6. С. 94–104.
- [12] Agile Manifesto. URL: <http://agilemanifesto.org/iso/ru/manifesto.html>.
- [13] Glass Frog. URL: <https://app.glassfrog.com/organizations/5>.
- [14] Holacracy Constitution. URL: <https://www.holacracy.org/constitution#art11>.

Modern organizational structures, and the possibility of their adaptation in the field of public administration

E.V. Lylova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

The article is devoted to the review of modern types of organizational structures through the prism of their practical application by both commercial structures and public administration bodies. Modern types of organizational structures provide great opportunities to achieve the goals of different levels. In general, the trend of development of organizational structures is reduced to the predominance of a set of highly organized teams on the principle of horizontal management as opposed to the hierarchy of mechanistic organizational structures.

The author emphasizes that there is no single correct, the most ideal type of organizational structure suitable for all organizations, regardless of production or service technology, organizational and legal form, strategy and operating conditions. First of all, for modern organizations it is important to adapt to the changing factors of the environment and the choice of the optimal organizational structure, taking into account the specifics of the activity.

The requirements of the citizens to the quality of services and management functions are changing, the requirements of the world community to the implementation of public administration are also constantly growing – all this makes changes in the structure of public administration. This article attempts to explore the possibility of adapting new types of structures in the field of public administration, which is committed to the concept of Good Governance.

Key words: organizational structure, state governance, public administration, holacracy, bureaucracy, management concepts

REFERENCES

- [1] Barabashev A.G. Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [Crisis of state governance and its influence on basic administrative paradigms of state and bureaucracy] // Public Administration Issues. 2016. No. 3. Pp. 163–194 (in Russian).
- [2] Bernstajn Itan, Banch Dzhon, Kanner Niko, Lee Michael. Xolakratiya po zakonam byurokratii // Harvard Business Review. 2016. URL: <https://hbr-russia.ru/management/prinyatie-resheniy/a18224> (in Russian).
- [3] Bogdanov A.A. Mexanizm rasxozhdeniya i dezorganizacii // Vseobshhaya organizacionnaya nauka (tektologiya). T. 2. M.: T-vo «Knigoizdatel'stvo pisatelej v Moskve», 1917. S. 113–120 (in Russian).
- [4] Bogdanov A.A. Formy` centralisticheskie i periferijny`e // Oчерki organizacionnoj nauki. URL: <https://www.litres.ru/aleksandr-bogdanov/> (in Russian).
- [5] Vy`soczkaya N.V. Ot «fabrik social`nogo predprinimatel'stva» – k «fabrike social`ny`x uslug» // Nauchno-prakticheskij zhurnal “MIR”. 2010. № 4. Pp. 47–50 (in Russian).
- [6] Daft R. Menedzhment. SPb.: Piter, 2006. Pp. 404 (in Russian).
- [7] Dobrolyubova E.I., Alexandrov O.V. Strategicheskoe upravlenie kadrovymi resursami na gosudarstvennoj sluzhbe kak instrument optimizatsii chislennosti [Strategic human resources management as an instrument for optimization of public administration staff]. Public Administration Issues. 2015. № 1. Pp. 124–142 (in Russian).
- [8] Il'ichev A. Chto takoe xolakratiya // RusBase. URL: <https://rb.ru/opinion/holakratiya/> (in Russian).
- [9] Krasil'nikov D.G., Sivinceva O.V., Troiczskaya E.A. Sovremenny`e zapadny`e upravlencheskie modeli: sintez New Public Management i Good Governance // ARS ADMINISTRANDI. 2014. Pp. 45–62 (in Russian).
- [10] Van Al'stajn Marshall, Parker Dzheffri, Chaudari Sangit Pol. Setevoj e`ffekt kak novy`j dvigatel` e`konomiki // Harvard Business Review «Klyuchevy`e idei 2017». 2017. Pp. 21–29 (in Russian).
- [11] Nasy`rov I.R. Tekhnologii kraudsorsinga v gosudarstvennom upravlenii // Ucheny`e zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya Gumanitarny`e nauki. 2012. T. 154. Kn. 6. Pp. 94–104 (in Russian).
- [12] Agile Manifesto. URL: <http://agilemanifesto.org/iso/ru/manifesto.html> (in English).
- [13] Glass Frog. URL: <https://app.glassfrog.com/organizations/5> (in English).
- [14] The Constitution In Holacracy. URL: <https://www.holacracy.org/constitution#art11> (in English).

Об авторе:

Лылова Елена Викторовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента экономического факультета Российского университета дружбы народов, lylova-ev@rudn.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-318-342

Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть 2)

Е.В. Масленникова

Российский университет дружбы народов

Современный период реформирования контрольно-надзорной деятельности насыщен событиями, новеллами нормотворчества, социальными экспериментами. В последние годы основной вектор реформ направлен на соблюдение интересов подконтрольных объектов при подготовке и проведении контрольных и надзорных мероприятий, на внедрение риск-ориентированного контроля, позволяющего сосредоточить ресурсы для контроля и надзора в тех сферах деятельности, где велика вероятность нарушения охраняемых законом ценностей. В статье рассмотрена динамика и основные итоги проведения реформы контрольно-надзорной деятельности.

Среди положительных результатов реформирования можно назвать экспериментальное внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности, системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Некоторая позитивная динамика наметилась при применении проверочных листов. С точки зрения автора, недостаточное внимание уделяется вопросам критического анализа необходимости и достаточности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения защиты охраняемых законом ценностей; возможности замещения государственной контрольно-надзорной деятельности иными, в том числе негосударственными институтами. Автором обосновывается вывод об анализе необходимости контроля (надзора), о систематизации контрольно-надзорных функций и ревизии обязательных требований до принятия и реализации решений, связанных с технологическими аспектами проведения контроля (надзора). Также вносятся предложения о корректировке положений, содержащихся в проекте закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в РФ».

Ключевые слова: контроль, надзор, риск-ориентированный контроль, охраняемые законом ценности, реформа контрольно-надзорной деятельности

Период с 2004 года можно характеризовать как время подготовки и реализации административной реформы, изменения структуры федеральных органов исполнительной власти на основе разделения их функций [1]. Под функциями по контролю и надзору понималось:

– осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их долж-

ностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

– выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

– регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Федеральная служба, в соответствии с указом, становилась федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору. Это идея в дальнейшем не реализована в полном объеме; функции контроля и надзора, как и другие виды функций, стали присущи не только федеральным службам.

Идея разграничения функций получила правовое закрепление, но была не нова: уже в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. содержался тезис о построении структуры органов исполнительной власти, основанной разделении функций и полномочий этих органов. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 г. [2], в контексте критики бюрократизма и неэффективности государства, говорилось о несоответствии количества полномочий качеству власти, о избыточности функций госорганов. Давая оценку проведенной инвентаризации функций министерств и ведомств, Президент РФ говорил о необходимости сокращения функций госорганов на основе точных просчетов, в том числе на основе уже полученных результатов инвентаризации. Предполагалось, что такой анализ будет проводиться «в увязке с комплексом решений по разграничению полномочий между уровнями власти» [2].

В 2003 г. Указом Президента РФ [3] были определены приоритетные направления административной реформы в 2003–2004 гг., среди которых: организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

В тот же период реализовывалась Федеральная программа «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)» [4], и при подготовке проектов Федеральных законов «О системе государственной службы РФ» (2003 г.), «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.) в их первоначальном варианте содержался ряд положений о структуре органов исполнительной власти. Но эти положения в окончательные варианты законопроектов не вошли [5].

В октябре 2005 г. распоряжением Правительства РФ были одобрены Концепция проведения административной реформы и план ее мероприятий.

В тексте документа содержатся краткие итоги произошедших изменений и констатируется: «Должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение лицензирования, проведения государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера» [6]¹.

Цели административной реформы – повышение качества и доступности государственных услуг, исключение избыточного государственного регулирования и вмешательства в экономику, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Перечень задач административной реформы, среди прочих, включает следующую: «оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти». Функции по осуществлению контроля и надзора, как и иные функции органов исполнительной власти, должны были быть подвергнуты проверке на предмет избыточности и дублирования и закреплены за органами исполнительной власти в соответствии с их типологией. Также планировалось продолжить работу по передаче отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, субъектам предпринимательства, которые могли бы сами осуществлять эти функции.

Признание функций избыточными осуществлялось на основе анализа их соответствия уже существующим нормативным правовым актам. Таким образом, принцип «достаточности» функций подтверждался фактом наличия неких правовых оснований, воспринимаемых в качестве «идеала», а оптимальность самих правовых актов воспринималась как данность.

В целом, позитивные результаты административной реформы в период 2005–2010 гг. в основном были связаны со стандартизацией и регламентацией, а усилия концентрировались на повышении качества и доступности государственных услуг.

В 2005 г. приняты постановления Правительства РФ, устанавливающие структуру, содержание, порядок разработки и утверждения регламентов: «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30; «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» от 28 июля 2005 г. № 452; «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления) государственных услуг» от 11 ноября 2005 г. № 679.

¹ Распоряжением Правительства РФ от 09 февраля 2008 г. №157-р срок реализации продлен до 2010г. [112].

Реформирование системы государственного управления предполагало участие субъектов РФ в административной реформе по таким направлениям, как:

- упорядочение полномочий органов исполнительной власти;
- разработка административных регламентов;
- регулирование процедур оказания публичных услуг;
- противодействие коррупции.

Финансирование основных направлений административной реформы осуществлялось на основе конкурса проектов, подготовленных федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ².

В 2006 г. первый этап административной реформы включал в себя 9 основных задач и приоритетов, но самым поощряемым являлась разработка административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Необходимо отметить, что в перечень из 37 административных регламентов, разработанных и утвержденных федеральными органами исполнительной власти РФ в 2006 г., вошло только 5, связанных с КНД:

- осуществление контроля за порядком производством медицинской экспертизы;
- осуществление контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде социальных услуг;
- осуществление контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания;
- осуществление контроля за проведением доклинических и клинических исследований лекарственных средств;
- осуществление санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

В перечень административных регламентов, разработанных и утвержденных высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в 2006 г., всего вошло 54 позиции, из них ни один регламент не относился именно к КНД.

В 2007 г. в конкурсе приняли участие 23 ФОИВ (представлено 89 проектов) и 53 субъекта РФ (представлено 233 проекта); были отобраны для поддержки 22 ФОИВ (51 проект) и 46 субъектов РФ (101 проект). В качестве основных итогов реализации проекта было названо создание первых много-

² Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2006 г. № 336 [12] утверждены Правила оказания поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в 2006 г. Приказом Минэкономразвития России от 9 июня 2006 г. № 152 утверждены Порядок проведения конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г. и Порядок проведения конкурсного отбора высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г., определяющие требования, предъявляемые к конкурсным заявкам, критерии и порядок оценки конкурсных заявок [13].

функциональных центров предоставления государственных услуг. Эти же приоритеты были выбраны для реализации административной реформы в 2008 г.

Всего с 2006 по 2008 гг. была оказана поддержка проектам 33 федеральных органов исполнительной власти и 59 субъектов РФ, но проекты, связанные с реформой КНД, составляли незначительную часть в общем количестве реализуемых инициатив.

Разделение двух типов административных регламентов – исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг повлекло за собой нормативный дисбаланс: разработка административных регламентов исполнения государственных функций регулировалась подзаконными актами, а отношения, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг, с 2010 г. регламентированы Федеральным законом [7]. Такое различие приводит, по мнению некоторых авторов, «к факультативности в принятии административных регламентов исполнения государственных функций (по крайней мере в отношении контрольно-надзорных функций)» [8–9].

Реорганизация структуры и функций федеральных исполнительных органов потребовала внесения изменений в ранее существовавшие механизмы и процедуры осуществления административных отношений [10]. Были внесены изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях [11], связанные с устранением функций федеральных органов исполнительной власти по внесудебному приостановлению работы организаций, отдельных производственных подразделений и оборудования при выявлении угрожающих жизни и здоровью людей нарушений требований законодательства РФ. Были внесены изменения в Федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности» [14], «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [15].

Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» [16] был определенного рода «ответом» на практику применения 134-ФЗ.

Правительству РФ было поручено разработать проекты федеральных законов, направленных: на повышение гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора); на уменьшение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства; на минимизацию административных барьеров при регистрации предпринимательской деятельности. Также предполагался поиск решений по замене лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или предоставлением финансовых гарантий [16].

Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

и муниципального контроля» [15]: установлены гарантии прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регламентированы процедуры и сроки проведения проверок, установлена периодичность плановых проверок, перечень оснований для проведения внеплановых проверок, закреплено участие органов прокуратуры в процессе обеспечения контрольно-надзорной деятельности.

В законе понятие «государственный контроль» (надзор) трактуется как «деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (обязательных требований), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями»³.

В законе унифицированы виды, формы, методы и порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности. Разграничены полномочия органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, определены конкретные перечни должностных лиц, осуществляющих надзорные функции, их права, обязанности и ответственность, а также механизмы защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении проверок.

Но, как показала практика, реализация закона не оказала существенного влияния ни на снижение рисков от деятельности подконтрольных субъектов, ни на административные издержки бизнеса, связанные с контрольно-надзорной деятельностью государства.

В качестве причин такой ситуации можно назвать:

– устаревшие и избыточные требования к субъектам предпринимательской деятельности;

³ Ст. 2 действующей редакции Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ [28].

– отсутствие четких критериев отбора физических и юридических лиц для проведения проверок;

– наличие пробелов в нормативном регулировании процедур контрольной деятельности и взаимоотношений органов контроля (надзора) и подконтрольных им организаций;

– на значительное число видов государственного контроля (надзора) требования Закона не распространялись вообще или не полностью. Произошло полное или частичное выведение из сферы действия Закона № 294-ФЗ более 60 видов государственного контроля и надзора, в число которых входят, в том числе, виды массового надзора (федеральный государственный противопожарный надзор, федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и др.);

– не урегулированы вопросы соотношения проверок в рамках Закона № 294-ФЗ и дистанционного контроля, а также соотношения ФЗ с процедурами административного расследования.

Распределение проверок по федеральным органам исполнительной власти свидетельствует, что наибольшее число проверок проводят федеральные органы, осуществляющие контроль (надзор) не в рамках отдельной отрасли, а по всем предприятиям и организациям всех отраслей экономики. Так, наибольшее количество проверок проведено МЧС России (514 тыс.), Роспотребнадзором (285 тыс.), Ростехнадзором (190 тыс.), ФМС России (145 тыс.), Рострудом (143 тыс.). Около 47% всех проверок носили внеплановый характер. Для некоторых федеральных органов исполнительной власти наблюдается аномально высокая доля проверок, приходящаяся на предприятия малого и среднего бизнеса (МСБ): более 96% проверок ФМС России, 87% проверок Ростехрегулирования, 75% проверок Россельхознадзора, 71% проверок Ространснадзора⁴.

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. [17] содержит цели и задачи, логично связанные с Концепцией административной реформы в РФ в 2006–2010 гг.

Заявлены были цели:

– снижение административных барьеров;

– повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг [17].

В качестве основных результатов прошедшего этапа реализации административной реформы обозначено, среди прочего, создание элементов центральной инфраструктуры электронного правительства, в частности – феде-

⁴ Официальный сайт министерства экономического развития РФ. Доклад Министерства экономического развития РФ «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в РФ» – приводятся данные об итогах контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти за период: III кв. 2009 г. – I кв. 2010 г.

ральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», федеральной государственной информационной системы «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)».

В отношении направления деятельности «Совершенствование системы государственного контроля и надзора» отмечена необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», приведение отраслевых законов в соответствие с требованиями указанного закона, в том числе в части установления перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах, в соответствии с которым такие виды государственного (муниципального) контроля и надзора осуществляются.

Основные проблемы и пути их решения видятся в этот период разработчикам реформы в плоскости совершенствования процедур контроля (надзора): «необходимо продолжать работу по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в РФ, сосредоточиваясь в первую очередь на оптимизации процедур проведения мероприятий по контролю» [17].

Таким образом, на периферии внимания остаются вопросы о необходимости контроля (надзора) как такового в определенных видах деятельности, о дифференциации рисков деятельности и усилий контрольных (надзорных) органов.

Мониторинг практики исполнения контрольно-надзорных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в тот же период выявил обширную практику участия организаций, подведомственных органам власти и местного самоуправления, в осуществлении контрольно-надзорных функций в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом на указанные организации формально не распространяются нормы Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Кроме того, была выявлена практика необоснованного наделения контрольными полномочиями учреждений и организаций на региональном и муниципальном уровнях.

В 2013 г. Минэкономразвития России подготовлен законопроект, ориентированный на решение задач, поставленных Президентом РФ: совершенствование и повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности, снижение давления на бизнес.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. отмечается, что в работе надзорных и правоохранительных органов по-прежнему доминирует обвинительный уклон. Вместо того чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан. «надо максимально снять ограничения с бизне-

са, избавить его от навязчивого надзора и контроля» [18]. Отслеживать ситуацию, по мнению Президента, нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений.

В качестве примера можно привести высказывания Бориса Титова: по данным Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, «в 2013 году проведено 2 млн 760 тыс. проверок. При этом почти половина из них являются внеплановыми. Иными словами, мера, которая должна быть исключительной и при этом лишает предпринимателя части гарантий защиты их прав, фактически превратилась в повседневную норму». При этом бизнес-омбудсмен отмечает, что эффективность внеплановых проверок крайне низкая: нарушения обнаруживаются в 37% случаев (для плановых проверок этот показатель составляет 59%).

Федеральным законом от 3.12.2014 г. № 511 были внесены поправки в закон № 294-ФЗ, среди них наибольшее значение имеет определение порядка создания и ведения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет единого реестра учета плановых и внеплановых проверок. Органы государственного контроля (надзора) обязаны размещать информацию о результатах проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и принятых в отношении них мер [19–20].

Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 определены правила формирования и ведения единого реестра проверок [21].

С 1 июля 2015 г. работает Федеральная государственная информационная система «Единый Реестр Проверок», оператором является Генеральная прокуратура РФ⁵, все федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции должны вносить сведения о проведенных контрольных мероприятиях. По данным Генеральной прокуратуры РФ, на 25 мая 2016 г. в Единый реестр проверок была внесена информация о более 436,3 тыс. внеплановых и 468,8 тыс. плановых проверочных мероприятиях. В реестре зарегистрировано более 23,4 тыс. пользователей из 2,5 тыс. органов и организаций государственного контроля и надзора.

В сентябре 2015 г. в «Российской газете» была опубликована статья Д. Медведева «Новая реальность: Россия и глобальные вызовы», в которой высказано мнение: «Формально и неформально существующая в контрольно-надзорных органах “палочная система” оценки побуждает к действиям, противоречащим здравому смыслу» [22].

Изменения, происходящие в системе КНД, безусловно свидетельствуют об осознании негативного влияния излишнего, несистематизированного контроля (надзора) над деятельностью хозяйствующих субъектов. Изменения

⁵ С 1 июля 2016 г. в Единый реестр проверок вносятся данные о контрольно-надзорных мероприятиях, проводимых органами исполнительной власти субъектов РФ, и проверок, проводимых при осуществлении регионального государственного контроля (надзора), с 1 января 2017 года в реестр включается информация в отношении проверок, проводимых при осуществлении муниципального контроля.

законодательства в сфере КНД ориентированы на систематизацию правил и процедур осуществления контрольно-надзорной деятельности.

И все же результаты опроса, представленные Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (раздел доклада «Административный климат в РФ» в 2015 г. [23]), свидетельствуют о том, что изменения не повлияли существенным образом на организацию, проведение и результативность КНД. По словам бизнесменов, подвергшихся проверкам в 2014 г., наибольшее число ревизий выполнили такие ведомства, как ФНС России (49,4% ответов), Роспотребнадзор (44,7%) и МЧС России (38%). При ответе на вопрос об обоснованности выявленных нарушений мнения респондентов, подвергавшихся проверкам в 2014 г., разделились: 49,2% бизнесменов согласились с тем, что в основном нарушения были обоснованы, 42,6% – заявили, что они были не обоснованы.

Фактически, положительный упорядочивающий эффект от принятия закона 293-ФЗ в 2013–2014 гг. оказался исчерпан. Число видов надзора, исключенных из-под действия закона №294-ФЗ, постоянно увеличивалось:

– количество видов контроля (надзора), при которых порядок проверок исключен из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, – с 11 видов в 2008 г. увеличилось до 31 вида в 2015 г.;

– количество видов контроля (надзора), при которых порядок проверок может иметь особенности в соответствии с другими федеральными законами, – с 25 видов в 2008 г. возросло до 39 видов в 2015 г.

Ситуация в сфере контрольно-надзорной деятельности оказалась неудовлетворительной и для общества, и для государства, и для бизнеса.

«Контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена на достижение главных целей – обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, защиту окружающей среды, имущества, других охраняемых ценностей. Такая идеология предполагает построение совсем иной системы контроля, когда активность контрольных органов концентрируется на том, кто наиболее опасен с точки зрения угрозы охраняемым ценностям. “Сплошной” контроль уже невозможен, необходимо корректно выстроить процесс определения приоритетов (по уровню опасности) и перестроить административно-управленческие процессы контрольных органов соответствующим образом. Для наиболее опасных объектов плотность контроля должна возрасти, а для наименее опасных объектов – кардинально снизиться» [24], – утверждает в докладе Уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве за 2016 г.

В качестве метода надзора, учитывающего степень опасности поднадзорных объектов, вводится риск-ориентированный подход в надзорной деятельности, предполагающий дифференциацию поднадзорных субъектов по уровню опасности. Внедрение риск-ориентированного подхода требует выработки значительного количества системных и частных (по отдельным видам контроля) решений. Тем не менее, для реализации данной реформы государственный аппарат применяет традиционные управленческие методы. По сведениям про-

куратуры г. Москвы, органами государственного контроля (надзора) в 2016 г. проведено 102 939 проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (2015 г. – 84 891, 2014 г. – 86 289), из них внеплановых проверок – 90 432 (2015 г. – 62 093, 2014 г. – 57 158).

На протяжении 2014–2016 гг. практика демонстрировала количественное превышение внеплановых проверок над плановыми. Усилия по снижению контрольно-надзорного бремени на предпринимателей за счет уменьшения числа плановых проверок быстро сводятся на нет ростом числа «вне плана». Отчасти это объясняется тем, что предусмотренные частью 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» основания для проведения внеплановых проверок оставляют широкий простор для усмотрения правоприменителя и злоупотреблений, как со стороны последнего, так и со стороны иных заинтересованных лиц (например, со стороны недобросовестных конкурентов предпринимателя) [15]. При этом механизмы защиты прав субъектов предпринимательства от необоснованных внеплановых проверок, предусмотренные Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ, оказываются явно недостаточными.

В 2015 г. отдельные элементы риск-ориентированной модели уже начали применяться в 12 видах государственного контроля и надзора и в пилотных субъектах РФ.

Михаил Абызов в интервью в октябре 2015 г. назвал пять главных аспектов построения контроля и надзора в РФ:

1. Принятие понятной и объективной системы показателей эффективности и уход от рудиментарной «палочной» системы.

2. Построение современной информационной системы, которая бы, с одной стороны, фиксировала все надзорные мероприятия, а с другой – собирала бы индикаторы и факторы риска и вела учет нанесенного или предотвращенного ущерба.

3. Прозрачность системы функционирования контрольно-надзорных ведомств.

4. Фокус на предупреждение ущерба, профилактика и обучение поднадзорных субъектов.

5. Риск-ориентированность, увеличение числа проверок в зависимости от степени риска, который присутствует на том или ином предприятии.

В связи с этим три важных направления работы в рамках совершенствования госконтроля, по словам Михаила Абызова, – это ревизия требований и функций по контролю и надзору, оптимизация структуры контрольно-надзорных органов и вопрос делегирования контрольно-надзорных полномочий⁶.

⁶ 2 октября 2015 г. дебаты «Государственный контроль нового качества. Барьер или стимул для бизнеса?». Сайт Открытого правительства. URL: <http://open.gov.ru/events/5513963/> (дата обращения 28.04.2018).

В России отдельные элементы риск-ориентированного подхода в управлении уже применялись:

1997–1998 гг. Надзор в области обращения с отходами, позднее как часть государственного экологического контроля, осуществляемого Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);

1991, 1998 и 2008 гг. Органы пожарного надзора Государственной противопожарной службы РФ, позднее – МЧС России.

2004 г. Таможенный контроль и надзор, осуществляемый Федеральной таможенной службой России. Приказ Федеральной таможенной службы от 10.03.2005 № 180 «Об утверждении Плана-графика первоочередных мероприятий по разработке и внедрению Системы управления рисками в процесс таможенного оформления и таможенного контроля в 2005 году».

2007 г. Налоговый контроль как составная часть финансового контроля, осуществляемый Федеральной налоговой службой (ФНС России).

2011 г. Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности, осуществляемый Министерством транспорта РФ в лице подведомственных агентств и служб: Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор), Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

В докладе «Опоры России» «Анализ контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти» приведены результаты анализа соотношения плановых и внеплановых проверок государственных органов, имеющих высокие показатели проводимых проверок: Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор); Федеральной службы по труду и занятости (Роструд); Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС). Было выявлено, что доля внеплановых проверок, для проведения которых не обращались в органы прокуратуры, от общего числа проведенных внеплановых проверок составляет более 90%:

В Роспотребнадзоре: в 2015 г. – 92%, в 2016 г. – 93%;

В Ростехнадзоре: в 2015 г. – 97%, в 2016 г. – 96%;

В Роструде: в 2015 г. – 98%, в 2016 г. – 97%;

В МЧС: в 2015 г. – 97%, в 2016 г. – 91% [25].

Во исполнение поручений Президента России по итогам совместного заседания президиума Госсовета и консультативной комиссии Госсовета 12 ноября 2016 г. (№ Пр– 2347ГС от 5 декабря 2016 г., подпункты «а» и «в» пункта 2) утверждены 12 целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Федерации по ключевым факторам, наиболее сильно влияющим на улучшение инвестици-

онного климата в регионах, среди них – осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Федерации.

Утвержденный Правительством РФ план мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 гг. [26] предполагает «внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях».

Целями «дорожной карты» заявлены:

– повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований;

– снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административных и финансовых издержек граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, в том числе путем исключения существующих и предотвращения установления новых избыточных контрольно-надзорных функций, избыточных и устаревших обязательных требований, а также обеспечения соответствия обязательных требований достижениям науки, техники и уровню развития экономики;

– оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таблица 1

Категории риска и классы (категории) опасности

Категории риска	Классы (категории) опасности	Особенности осуществления мероприятий по контролю
Чрезвычайно высокий риск	1 класс	Плановая проверка проводится один раз в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Высокий риск	2 класс	
Значительный риск	3 класс	
Средний риск	4 класс	Плановая проверка проводится не чаще одного раза в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Умеренный риск	5 класс	
Низкий риск	6 класс	Плановые проверки не проводятся

Перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении отдельного вида государственного контроля (надзора), включает от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности из числа категорий риска и классов опасности согласно приложению и устанавливается в соответствии с положением о виде государственного контроля (надзора) (табл. 1).

Критерии должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (обязательных требований), и вероятность несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований. В настоящее время перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода включает 39 видов (в первоначальной редакции – всего три: Федеральный государственный пожарный надзор; Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральным медико-биологическим агентством; Федеральный государственный надзор в области связи).

21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам утверждена Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Срок ее реализации – до 2025 г.: реформирование контрольной и надзорной деятельности приобретает статус приоритетной программы, реализуемой в соответствии с принципами проектного управления⁷.

Четыре целевых показателя программы определены с учетом динамики в период реализации (табл. 2).

Программа включает восемь приоритетных проектов:

1. Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.
2. Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.
3. Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований.
4. Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований.
5. Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов.

⁷ Протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

6. Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности.

7. Автоматизация контрольно-надзорной деятельности.

8. Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Таблица 2

Целевые показатели программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» с учетом динамики в период реализации

Показатель	Базовое значение	2017	2018	2019	2020	2025
Снижение количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков (чел.)	77756	73868	66093	58317	54429	38878
	100%	95%	85%	75%	70%	50%
Снижение числа заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков (чел.)	291282	276718	247590	218462	203897	145641
	100%	95%	85%	75%	70%	50%
Снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков (млн руб.), к уровню цен 2015 г.	591980	591980	591980	591980	591980	591980
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность	100	90	80	70	60	50

Также разработаны ведомственные проекты 16-ти контрольных и надзорных органов.

В докладе Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в 2018 г. были представлены результаты социологического опроса собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в России. В опросе приняли участие 2 787 человек. Большая часть респондентов (83,5%) считает, что административная нагрузка на их бизнес за последний год увеличилась (42,8%) или осталась без изменений (40,7%). По словам респондентов, около 40% компаний за прошедший год подвергались от 1 до 3 раз. Около трети опрошенных указали, что не подвергались проверкам в 2017 г.

В аналитическом докладе РСПП даны оценки и предложения предпринимателей по наиболее значимым направлениям реформы КНД за 2017 г.

По оценкам авторов доклада, второй год подряд заметны успехи, связанные с раскрытием и систематизацией обязательных требований. Ведомствами проведена большая работа по формированию перечней нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования, начата работа по их пересмотру, разрабатываются «проверочные листы». Но практика работы органов контроля показывает, что «на местах» территориальные органы осуществляют проверку обязательных требований, не включенных в перечни. Наибольшие успехи отмечаются по направлению, связанному с внедрением риск-ориентированного подхода. От системных документов риск-ориентированный подход удалось перенести на уровень нормативно-правового регулирования конкретных видов государственного контроля. Наименее успешными названы результаты по направлению ИКТ-обеспечения контрольно-надзорной деятельности. Позитивно оценивается развитие систем профилактических мероприятий и консультирования бизнеса.

В докладе высказывается озабоченность по поводу появления новых видов государственного контроля: по состоянию на конец 2014 г. нормативными правовыми актами было предусмотрено к осуществлению 203 вида контроля, в 2016 г. – 212 видов, а на конец 2017 г. – 216 видов контроля (например, в 2017 г. появились такие новые виды государственного контроля, как государственный контроль в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры; государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг; региональный государственный контроль за исполнением плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора требований нормативных правовых актов, связанных с уплатой такого сбора).

В феврале 2018 г. Государственная Дума РФ приняла в 1-м чтении проект закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в РФ», разработанный Министерством экономического развития. В числе ключевых новшеств законопроекта – создание института оценки и учета рисков, в рамках которого интенсивность проведения проверок определяется только рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям. Замминистра экономического развития Савва Шипов считает: «...основным показателем результативности и эффективности станет снижение ущерба охраняемым законом ценностям» [27].

Внимание в законопроекте уделено вопросу систематизации и актуализации обязательных требований. В числе профилактических мер, предлагаемых документом, – публикация на сайтах контрольно-надзорных ведомств перечней нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, а также использование в ходе проверок чек-листов, которые соберут в себе только самые важные и рискованные требования.

При этом, однако, законопроект по-прежнему, с одной стороны, ориентирован на:

а) консервацию существующего положения дел (в частности, путем закрепления законом – приложением к нему – всего состава сложившегося к настоящему времени набора видов контрольно-надзорной деятельности);

б) повышение формального статуса контрольно-надзорной деятельности (все виды контроля и надзора, осуществляемого органами власти (местного самоуправления), включенные в Приложения к Закону, получают наименование и статус государственного (муниципального) контроля (надзора));

в) экспансию контроля и надзора (законопроект придает универсальный, неограниченный характер применения ряду форм и мероприятий контроля и надзора, которые в настоящее время применяются только в особенных случаях, для отдельных видов контрольно-надзорной деятельности).

С другой стороны, проект закона не предлагает проработанных механизмов решения задач, для которых он, как представляется, и создавался:

а) ликвидации избыточного контроля (надзора), в том числе путем ревизии обоснованности его введения и замещения иными формами обеспечения защиты охраняемых ценностей;

б) повышения результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе и с применением риск-ориентированного подхода.

Есть критические замечания к проекту федерального закона:

1. Перечень форм и мероприятий контроля не является закрытым. Необходимо определить ограничения для применения перечисленных в законопроекте других форм и мероприятий контроля (надзора), таких как наблюдение, мониторинг, допрос, опрос и др. При этом определения указанных форм и мероприятий содержатся в других федеральных законах, в результате чего могут возникнуть противоречия. Должны быть четко предусмотрены порядок планирования и проведения, а также гарантии проверяемых лиц. В противном случае возникает риск избыточного тиражирования отдельных специфических форм и мероприятий контроля в различных отраслях государственного регулирования.

2. Статья, описывающая негосударственные формы контроля, не детализирует условия и принципы использования данных форм контроля (надзора), предусматривает, что негосударственные формы контроля применимы только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Указывается, что в отдельных случаях мероприятия государственного контроля могут быть проведены только по результатам мероприятий негосударственных форм контроля. Реализация данной нормы на практике может привести к дополнительной нагрузке на бизнес, в связи с тем, что негосударственные формы контроля будут не исключать, а только дополнять государственный контроль.

Также должны быть учтены, в том числе, направленные на:

– приведение названия законопроекта в соответствие с его предметом;
– устранение и предотвращение появления избыточного государственного контроля (надзора), в том числе за счет иных форм обеспечения защиты охраняемых ценностей;

– расширение и уточнение устанавливаемых законопроектом требований к описанию результативности и эффективности государственного контроля (надзора), в том числе в целях его унификации и непротиворечивости, а также к порядку их установления, организации достижения, мониторинга и оценки достижения;

– конкретизации требований досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного и муниципального контроля (надзора) и их должностных лиц, нарушающих права и законные интересы «подконтрольных» организаций и лиц.

В проекте закона отсутствуют основания и процедуры введения (сохранения и ликвидации) вида государственного и муниципального контроля и надзора. В качестве основания введения контроля и надзора должна быть обоснованная (доказанная) необходимость дополнения основных инструментов обеспечения соблюдения обязательных требований (рыночной конкуренции; внутреннего контроля; саморегулирования участников рынка в соответствующей сфере деятельности; страхования рисков и ответственности; механизмов защиты прав потребителей; общественного контроля) государственным или муниципальным контролем и надзором.

При обосновании необходимости дополнения основных инструментов обеспечения соблюдения обязательных требований государственным (муниципальным) контролем и надзором при установлении обязательных требований и при проверке обоснованности дальнейшего выполнения (сохранения) видов государственного и муниципального контроля и надзора должны выполняться следующие базовые требования:

1. Проводится оценка применимости и достаточности основных инструментов обеспечения соблюдения этих обязательных требований, а также принимаются при необходимости решения по их формированию и развитию;

2. В случае установления их недостаточности и невозможности их формирования и развития, обеспечивающего их достаточность, для обеспечения соблюдения обязательного требования определяются:

а) факторы, обуславливающие необходимость дополнения основных инструментов обеспечения соблюдения данных обязательных требований введением государственного (муниципального) контроля и или надзора;

б) цели, предмет, конечные общественно значимые и непосредственные результаты, а также показатели результативности устанавливаемого вида государственного (муниципального) контроля и или надзора;

в) эффект для государственного (муниципального) регулирования соответствующей сферы деятельности от введения государственного (муниципального) контроля соблюдения устанавливаемого обязательного требования;

г) влияние введения государственного (муниципального) регулирования устанавливаемого обязательного требования на осуществление подлежащей регулированию сферы деятельности, в том числе предпринимательской;

3. Проводится расчет ожидаемой эффективности бюджетных расходов на осуществление устанавливаемого вида государственного (муниципального) контроля и (или) надзора.

Для проведения предусмотренной законопроектом оценки результативности и эффективности государственного и муниципального контроля (надзора) в законопроекте необходимо также предусмотреть и урегулировать процедуры определения и учета показателей результативности и эффективности при планировании, организации исполнения и мониторинге государственного и муниципального контроля (надзора).

Соответственно, в тексте должны быть предусмотрены определения:

– конечные общественно значимые результаты, характеризующие достижение целей государственной политики в отношении состояния регулируемой сферы деятельности, включая состояние охраняемой ценности, для достижения которого устанавливаются обязательные требования и вводится государственный (муниципальный) контроль и надзор. Конечный общественно значимый результат государственного и муниципального контроля (надзора) определяется как минимизация вреда охраняемым ценностям;

– вклад государственного (муниципального) контроля и надзора в достижение конечного общественно значимого результата, характеризующего состояние регулируемой сферы (промежуточные результаты государственного контроля (надзора)). Вклад вида государственного/муниципального контроля/надзора в конечный общественно-значимый результат определяется как вклад вида государственного/муниципального контроля/надзора в минимизацию вреда охраняемым ценностям;

– непосредственный результат государственного (муниципального) контроля и надзора. Непосредственный результат государственного и муниципального контроля (надзора) – соблюдение обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей;

4. Целевые (пороговые) значения показатели результативности государственного (муниципального) контроля и надзора и его мероприятий.

Особенности конечных общественно значимых результатов в регулируемой сфере деятельности, промежуточные и непосредственные результаты видов государственного и муниципального контроля (надзора) должны определяться при установлении необходимости введения видов государственного и муниципального контроля (надзора), а также в положениях о соответствующих видах государственного и муниципального контроля (надзора) и административных регламентах их исполнения.

Разрабатываемый ФЗ содержит в качестве приложений перечень видов государственного и муниципального контроля (надзора), закрепляя по факту их существующий набор, не подвергая сомнению обоснованность их введения. Более рациональным представляется утверждение процедуры проверки обоснованности установления для защиты охраняемых законом ценностей спе-

циального вида государственного (муниципального) контроля (надзора), исключив из законопроекта указанные перечень (приложения).

Анализ трансформации роли, места и влияния контрольно-надзорной деятельности в современной России позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Институт государственного контроля и надзора выполняет функции государства, является одним из средств его проявления, обладает полномочиями, правовыми и организационными ресурсами.

2. В рамках проводимых административных реформ заявлялась необходимость реформы контрольно-надзорной деятельности, но не как приоритет первого порядка.

3. В основном административные реформы были направлены на изменение практик государственного управления на основе технологий, направленных на повышение эффективности аппарата исполнительной власти, создание процедур, имеющих своей целью «отладку» внедряемых инструментов. В рамках такого подхода основными задачами административной реформы стали: повышение внешней эффективности государственного управления, включающей такие мероприятия, как ликвидация избыточных государственных функций, разработка административных регламентов; разграничение функций. Технократический подход к механизмам административной реформы ведет к созданию многочисленных формальных модернизационных проектов, существует опасность сведения трансформации к попыткам осуществить затратные инфраструктурные проекты с имитацией отдельных примеров достижений в сфере новых технологий.

4. Методики и практики проведения анализа необходимости государственного контроля (надзора) были ориентированы на выявление соответствия проводимых контрольно-надзорных мероприятий существующему законодательству, которое воспринималось как «идеальная модель» и не подвергалось критической оценке на предмет противоречий и пробелов в регулировании; избыточности требований; наличия неэффективных обязательных требований, выполнение/невыполнение которых не влияет на вероятность нанесения ущерба охраняемым законом ценностям. Можно констатировать ориентацию только на изменение сложившегося институционального дизайна.

5. Результативность и эффективность КНД оценивалась количеством проверок, количеством санкций и суммами штрафов, привлечением хозяйствующих субъектов к административной и иной ответственности. Фактически, только с 2015 г. количество выявленных нарушений, случаев привлечения к ответственности и взыскания наложенных административных штрафов не декларируется в качестве основного показателя результативности проведенных. В текущем периоде реформы КНД заявлено, что результативность проверки не является единственным значимым показателем для оценки деятельности контрольно-надзорного органа по ее проведению. Помимо достигнутого результата проверки важны задействованные при ее проведении ресурсы,

находящиеся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

6. Реформа контрольно-надзорной деятельности реализуется как самостоятельное направление с 2016 г. и безусловно, демонстрирует существенные успехи. В то же время важно отметить, что основные проблемы и пути их решения видятся разработчикам реформы в плоскости совершенствования процедур контроля (надзора), оптимизации процедур проведения мероприятий по контролю. Основные ожидания реформационного эффекта связываются с использованием информационных технологий в КНД и механистическом закреплении видов контроля (надзора) за уровнями управления.

7. В качестве приоритетов реформы КНД в настоящее время рассматривается риск-ориентированный подход, применение которого уже показало позитивные изменения в зарубежных практиках государственного управления, в пилотных государственных органах и регионах России.

8. В то же время результаты опросов предпринимателей не свидетельствуют о принципиальном улучшении административной среды, о соблюдении контрольно-надзорными органами требований, заложенных в правовых актах, принятых в рамках реализации современного этапа реформы КНД.

9. За рамками внимания реформы остаются вопросы критического анализа необходимости/достаточности КНД с точки зрения защиты охраняемых законом ценностей; возможности замещения государственной контрольно-надзорной деятельности иными, в т.ч. негосударственными институтами защиты охраняемых законом ценностей.



© Е.В. Масленникова, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» («Собрание законодательства РФ», № 11, 15.03.2004, ст. 945.).
- [2] Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ 2003 г.
- [3] Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» («Собрание законодательства РФ», 28.07.2003, № 30, ст. 3046).
- [4] Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 годы)» («Собрание законодательства РФ», 25.11.2002, № 47, ст. 4664).
- [5] Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. 80 с.

- [6] Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в РФ на 2005–2008 гг.» («Собрание законодательства РФ», 14.11.2005, № 46, ст. 4720).
- [7] Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» («Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, N 31, ст. 4179).
- [8] Кузнецов В.И. Административная регламентация: трудное становление идеи // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1.
- [9] Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
- [10] Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М.: «Европроект», 2006.
- [11] Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1).
- [12] Постановление Правительства РФ от 29.05.2006 №336 «О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ административной реформы в 2006 году» («Собрание законодательства РФ», 05.06.2006, № 23, ст. 2528).
- [13] Приказ Минэкономразвития России от 09.06.2006 № 152 «Об организации работ по проведению конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 году».
- [14] Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» («Собрание законодательства РФ», 09.05.2011, № 19, ст. 2716).
- [15] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» («Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249).
- [16] Указ Президента РФ от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» («Собрание законодательства РФ», 19.05.2008, № 20, ст. 2293).
- [17] Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» («Собрание законодательства РФ», 27.06.2011, № 26, ст. 3826).
- [18] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию».
- [19] Государственный контроль и надзор // Совершенствование государственного управления портал административной реформы. URL: http://ar.gov.ru/regulation_02_obche_sistemnie_meri_02_gos_konrol_i_nadzor/index.html. (дата обращения 28.04.2018).
- [20] Долженко Д.А. О Едином реестре проверок // Упрощенная бухгалтерия. 2015. № 12(84). URL: <http://buhpressa.ru/svezhij-nomer/nomerazhurnala/224-dekabr-2015/4390-o-edinom-reestre-proverok> (дата обращения 28.04.2018).
- [21] Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» («Собрание законодательства РФ», 11.05.2015, № 19, ст. 2825).

- [22] Российская газета 23.09.2015. URL: <https://rg.ru/2015/09/23/statiya-site.html> (дата обращения 28.04.2018).
- [23] Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (дата обращения 28.04.2018).
- [24] Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве за 2016 год. URL: <http://business-ombudsman.mos.ru> (дата обращения 28.04.2018).
- [25] URL: <http://opora.ru/news/opora-rossii-provela-issledovanie-kontrolno-nadzornoy-deyatelnosti-v-2016-godu.html> (дата обращения 28.04.2018).
- [26] Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 годы» («Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, № 15, ст. 2118).
- [27] Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201821021> (дата обращения 28.04.2018).

Analysis of the Russian experience in reforming control and supervisory activities (part 2)

E.V. Maslennikova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

The modern period of reform of control and Supervisory activities is full of events, novelties of norm-setting, social experiments. In recent years, the main vector of reforms is aimed at respecting the interests of controlled objects in the preparation and conduct of control and Supervisory activities, the introduction of risk-based control, allowing to concentrate resources for control and supervision in those areas where there is a high probability of violation of the values protected by law. The article considers the dynamics and the main results of the reform of control and Supervisory activities. Among the positive results of the reform are the pilot implementation of a risk-based approach in control and supervisory activities, a system for evaluating the effectiveness and efficiency of control and supervisory activities. Some positive dynamics emerged in the application of checklists. From the point of view of the author, insufficient attention is paid to questions of a critical analysis of the need and sufficiency of control and supervisory activities in terms of the protection of legally protected values; the possibility of replacing state control and supervision by other, including non-state institutions.

The author substantiates the conclusion about the analysis of the need for control (supervision), systematization of control and Supervisory functions and audit of mandatory requirements before making and implementing decisions related to the technological aspects of control (supervision). Also, proposals are made to adjust the provisions contained in the draft law “on state and municipal control (supervision) in the Russian Federation”.

Key words: control, supervision, risk-oriented control, values protected by law, reform of control and Supervisory activities

REFERENCES

- [1] Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 № 314 «O sisteme i strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti» («Sobranie zakonodatel'stva RF», № 11, 15.03.2004, st. 945.).
- [2] Poslanie Prezidenta Rossii Vladimira Putina Federal'nomu Sobraniyu RF 2003 g.
- [3] Ukaz Prezidenta RF ot 23.07.2003 № 824 «O merah po provedeniyu administrativnoj reformy v 2003–2004 godah» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 28.07.2003, № 30, st. 3046).
- [4] Ukaz Prezidenta RF ot 19.11.2002 № 1336 «O Federal'noj programme “Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby RF (2003–2005 gody)» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 25.11.2002, № 47, st. 4664).
- [5] Barabashev A.G., Klimentov A.V. Administrativnaya reforma i reforma gosudarstvennoj sluzhby v Rossii – voprosy realizacii i koordinacii: Preprint WP8/2010/01. M.: Izdatel'skij dom Gosudarstvennogo universiteta – Vysšej shkoly ehkonomiki, 2010. 80 s.
- [6] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 25.10.2005 № 1789-r «O koncepcii administrativnoj reformy v RF na 2005–2008 gg.» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 14.11.2005, № 46, st. 4720).
- [7] Federal'nyj zakon ot 27.07.2010 № 210-FZ «Ob organizacii predostavleniya gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 02.08.2010, N 31, st. 4179).
- [8] Kuznecov V.I. Administrativnaya reglamentaciya: trudnoe stanovlenie idei // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2014. № 1.
- [9] Buryaga V.O. Administrativnyj reglament v sfere realizacii ispolnitel'noj vlasti v RF: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2009.
- [10] Leksin V.N., Leksin I.V., Chuchelina N.N. Kachestvo gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya i administrativnaya reforma. M.: «Evroproekt», 2006.
- [11] Kodeks RF ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ («Sobranie zakonodatel'stva RF», 07.01.2002, № 1 (ch. 1), st. 1.).
- [12] Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.05.2006 № 336 «O dopolnitel'nyh merah po okazaniyu podderzhki provedeniya federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti i vysshimi ispolnitel'nymi organami gosudarstvennoj vlasti sub'ektov RF administrativnoj reformy v 2006 godu» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 05.06.2006, № 23, st. 2528).
- [13] Prikaz Minehkonmrazvitiya Rossii ot 09.06.2006 № 152 «Ob organizacii rabot po provedeniyu konkursnogo otbora federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i vysshih ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov RF dlya okazaniya podderzhki provedeniya administrativnoj reformy v 2006 godu».
- [14] Federal'nyj zakon ot 04.05.2011 № 99-FZ «O licenzirovanii otdel'nyh vidov deyatel'nosti» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 09.05.2011, № 19, st. 2716).
- [15] Federal'nyj zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ «O zashchite prav juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 29.12.2008, № 52 (ch. 1), st. 6249).
- [16] Ukaz Prezidenta RF ot 15.05.2008 № 797 «O neotlozhnyh merah po likvidacii administrativnyh ogranichenij pri osushchestvlenii predprinimatel'skoj deyatel'nosti» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 19.05.2008, № 20, st. 2293).
- [17] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.06.2011 № 1021-r (red. ot 28.08.2012) «Ob utverzhdenii Koncepcii snizheniya administrativnyh bar'erov i povysheniya dostupnosti

- gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug na 2011–2013 gody i Plana meropriyatij po realizacii ukazannoj Konceptcii» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 27.06.2011, № 26, st. 3826).
- [18] Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 04.12.2014 «Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu».
- [19] Gosudarstvennyj kontrol' i nadzor // Sovershenstvovanie gosudarstvennogo upravleniya portal administrativnoj reformy. URL: http://ar.gov.ru/regulation_02_obchiesistemnie_meri_02_gos_konrol_i_nadzor/index.html. (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [20] Dolzhenko D.A. O Edinom reestre proverok // Uproshchennaya buhgalteriya. 2015. № 12(84). URL: <http://buhpressa.ru/svezhij-nomer/nomerazhumala/224-dekabr-2015/4390-o-edinom-reestre-proverok> (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [21] Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.04.2015 №415 «O Pravilah formirovaniya i vedeniya edinogo reestra proverok» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 11.05.2015, № 19, st. 2825).
- [22] Rossijskaya gazeta 23.09.2015. URL: <https://rg.ru/2015/09/23/statiya-site.html> (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [23] Oficial'nyj sajt Upolnomochennogo pri Prezidente RF po zashchite prav predprinimatelej. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (data obrashchenii 28.04.2018).
- [24] Doklad upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelej v gorode Moskve za 2016 god. URL: <http://business-ombudsman.mos.ru> (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [25] URL: <http://opora.ru/news/opora-rossii-provela-issledovanie-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-2016-godu.html> (data obrashcheniya 28.04.2018).
- [26] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 01.04.2016 № 559-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatij («dorozhnoj karty») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v RF na 2016–2017 gody» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 11.04.2016, № 15, st. 2118).
- [27] Oficial'nyj sajt Ministerstva ehkonomicheskogo razvitiya RF. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201821021> (data obrashcheniya 28.04.2018).

Об авторе:

Масленникова Елена Викторовна – кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов, maslennikova-ev@rudn.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-3-343-358

Social innovation and management: cross-national determinants and aggregate variables

David Schultz

Hamline University, Department of Political Science
St. Paul, Minnesota, USA. 55105
dschultz@hamline.edu

Numerous studies have examined on a micro and macro level factors that influence innovation at the individual, agency, or business level. Yet there is little research on cross-national variables associated with innovation at the nation-state scale. Drawing upon existing databases, this paper examines the factors associated with some countries being labeled as more or less innovative, suggesting policies that might be enacted to promote social innovation and management. It finds that national innovation rankings are modestly correlated with democratic freedoms, control of corruption, regulatory quality, and percentage of the population with tertiary education. However when a multifactor test is performed, these factors provide significant evidence of cross-national and aggregate determinants associated with innovation.

Key words: innovation, world rankings, education, freedom, corruption

Introduction

Innovation is an omnipresent and increasing demand placed upon business enterprises and government. With calls to do “more with less” driven by limited resources, demands to maximize profits, and provide quality service in an efficient way, calls to be more innovative dominate public and business administration literature. But what does it mean to innovate and what factors influence innovation?

Typically innovation is seen as an individual (micro), firm or agency (meso), or cultural (macro) factor, where specific characteristics can be identified. However, are there super-macro factors at the national or nation-state level that are associated with innovation? This article seeks to identify cross-national aggregate determinants associated with innovation.

In order to identify these cross-national factors, this article will first discuss what it means to innovate. Second, it will briefly review and identify factors at the micro, meso, and macro level that are linked to innovation and the individual, firm, and cultural levels. Third, it will then offer an analysis of some variables at the national or country level that might be associated with innovation. To do that,

this article has drawn upon the most recent Global Innovation Index which ranks 126 countries on their innovation capabilities and the results of this innovation. The index is co-published by Cornell University, INSEAD, and the World Intellectual Property Organization (WIPO). This innovation index was combined with several other world rankings and indexes to produce a master database identifying possible variables associated with innovation at the national level. The results of their analysis are reported in this article along with some recommendations regarding what governments may be able to do to promote innovation within their borders.

What is Innovation?

Michelle Greenwald describes innovation as “one of the most bandied about terms in global business today, but exactly what it means can be nebulous” (Greenwald 2014). She sees it in the business world as describing something that a company does that is new, original, creative, clever, or unexpected. It also has a strategic dimension that emphasizes meaningful differences in products that better allow companies to compete in the marketplace. Others see innovation as “Turning an idea into a solution that adds value from a customer’s perspective,” “introduction of new products and services that add value to the organization,” or “executing an idea which addresses a specific challenge and achieves value for both the company and customer” (Skillicorn 2016).

When it comes to the public sector or government, innovation has acquired a meaning similar to that of what it means in the public sector. According to Doughty, the traditional focus in terms of what public sector innovation meant was the development of reforms that would encourage public investments and stimulate citizens participation. In effect, to be innovative in government was improving democratic values and the capacity for people to be able to strength governance and their voice in it. However, beginning with the New Public Management movement and a turn toward neo-liberalism in the 1980s and 1990s, public sector innovation increasingly adopted a business focus, effectively adopting as its mantra “do more with less” as the meaning of the term. As Doughty states:

For the public sector, it was the time of the “new public management,” the admonition that government and its agencies adopt a business model, and the emphasis on accountability, efficiency and consumer satisfaction. It was the time when “citizens” were quietly transformed into “taxpayers” and “customers.

This business model definition of innovation in the public sector can be seen in several definitions of the term. Eleanor Glor, editor of *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* (the leading journal on this topic for the public sector), references with approval Lee Zhuang’s definition of the term as including unique and new activities or ideas, by the people who innovate, seeking improving existing processes, and which produces the dissemination of new activities or ideas (Glor 1997; Zhuang 1995). Gieske, van Buuren, and Bekkers (2016) define public sector innovation as the “implementation of a new (technical, organizational,

policy, institutional or other) concept that changes and substantially improves the functioning and outcomes of the public sector.”

Innovation for some is related to, yet distinct from the concept of creativity (Skillicorn 2016). Eric Schmidt, former chair of Google, described innovation in a firm as being located in its culture where it fosters a sense of curiosity (Bliss and Sahni 2017). Firms, per se, cannot be curious or perhaps even creative, but they can encourage individuals to develop these traits. This suggests then that innovation is an attribute that can be described as being located in individual personality attributes, in organization or firms, and in broader cultural values.

Why be innovative? The classic argument for innovation is found in Joseph Schumpeter’s concept of creative destruction. In capitalism, changes in production, creation of new economic structures, or other alternations in business patterns, including perhaps economic crashes, are necessary in encourage innovation. Innovation thus produces new production patterns. Innovation is connected to efficiency, saving money, profitability, and the satisfaction of customer desires or needs. Innovation is seen as an essential attribute of agility, the ability of firms to be able to evolve and stay relevant or simply survive. Public sector innovation, as noted above, is about ascertaining to add value to an organization, delivering more and better services at a either a cheaper price or with few resources. Demands for public sector innovation are behind calls by the New Public Management to consider privatization, public private partnerships, contracting out, or other market-driven reforms. Their aim is to make the public sector perform in a fashion more characteristic of how private firms operate and then, how they are evaluated.

Overall, while there seems to be no single or concise agreement upon what it means to be innovative in general or in the public sector more specifically, various conceptualizations locate its definition and imperative in promoting service delivery as a lower cost.

What do We Know About Innovation: Three Levels of Analysis

Innovation is conceptualized across three levels of analysis, individual (macro), firm (meso), and cultural (macro). For each level there are specific characteristics or determinants associated with it.

Zennouche, Zhang, and Wang (2014) reviewed 12 years of innovation papers that included 652 articles. At the individual level three groups of traits, personality, motivation, and cognition, were frequently cited. By that, innovative people were those who exhibited openness to experience, autonomy, and a sense of self-efficacy (perhaps related to Abraham Maslow’s concept of self-actualization). These individuals, while externally motivated, also have a high sense of intrinsic motivation. They also possess sufficient knowledge and expertise that they are able to manage and balance convergent and divergent forms of information and thinking to select appropriate solutions to problems.

Innovative groups balance a heterogeneous composition that manages cohesion despite differences (compare to Emile Durkheim). This requires leaders who are transformative, with problem solving skills, intrinsically motivated, visionary, who seek to encourage staffs to be engaged and participate (theory z). They foster open climates with good communication, risk taking, emotional safety, and a safe balance of conflict and cooperation.

Finally, Zennouche, Zhang, and Wang see an organizational aspect to innovation which emphasizes structures which respect specialization, formalization, and some centralization. Innovative organizations have cultures that encourage risk taking, openness, trust, and experimentation. Innovative organizations also have a strategy for innovation, making it both a goal and an instrumental value. By that, innovation is important, but innovation is linked to achieving some mission or values. Finally, innovation is supported by appropriate time, money, information and expertise. By that, one cannot adopt a do more with less strategy and expect innovation – it must be nurtured and invested in, in order for it to occur.

Gieske, van Buuren, and Bekkers also seek innovation as a multi-level construct, identifying factors at each level similar to that found in Zennouche, Zhang, and Wang. However for the former, the three levels are individual, organizational, and network. Network refers to inter-organizational arrangements, perhaps clusters (Porter) that encourage specific regimes that stimulate activity across a sector. An example of this might be Silicon Valley in California which encourages collaborative networks and working relationships across firms connected in a variety of ways. Moreover, Gieske, van Buuren, and Bekkers see fragmentation as dominant characteristic of modern societies, impeding innovation. Thus for them connective capacity within and across the three levels is essential. Connection within and across levels linking actors across organizations, supporting socialization and coordinating tactics, fostering social capital, trust building, and reciprocity. Public innovation requires what they call an “ambidextrous capacity” to balance often contradictory forces such as control and autonomy, routines versus experimentation, hierarchy and formalism versus decentralization and self-defined networks. Finally, within and across the three levels, individuals, organizations, and networks must display self-learning and learning from others.

Others, such as Ross, Kleingled, and Lorenzen find similar tripart levels of innovation which emphasize the individual, organization, and business environment. The latter looks to how an organization interacts with and benefits from suppliers, competitors, and customers, and how they react or respond to all of their needs and preferences. Finally, in looking a different levels of innovation, Woznicka-Sycz and Sycz see the macro level as residing in country or national factors. They look at the overall economy, elasticity of the labor markets, levels of education, public investment in research and development, exports, transparency in the economy, and levels of corruption. Their research looked at Poland and how expenditures on research and development contributed to overall innovation in the economy. Their conclusion was that state support of research and development (in part through

European Union structural funds), and other public policies are important in fostering an overall national culture of innovation that can affect firms and individuals. Similarly, Gow has noted that many countries and organizations such “South Korea and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), as the developing methodological frameworks for producing national indices of innovation and productivity” (Gow 9).

In sum, one can identify multiple levels of innovation along with their determinants or factors. Generally, discussion of innovation whether in the public or private sectors have focused on the individual, groups or firm, and perhaps networks or clusters. Yet often ignored or not given sufficient attention is what factors are found at the national level that are associated with innovation, and, with that, what governments can do to encourage a general culture of innovation that would encompass its own entities as well and other structures within its borders. Thus, are there any cross-national or aggregate factors that are associated with countries considered as innovative?

Methodology

At the micro, meso, and macro level various business and public administration scholars have identified numerous factors associated with innovative individuals, groups, firms, or clusters. This suggests that there may be national factors too that are associated with how innovative countries are. These factors might include national aggregate percentages of the population with college degrees, levels of public or private investment in research and development, corruption, development of democratic structures, and perhaps other variables that can be examined in a cross-national fashion.

To determine if there are determinants of innovation across countries, the first issue is to find a measure of innovation. The Global Innovation Index ranks 126 countries on their innovation capabilities and the results of this innovation. The index is co-published by Cornell University, INSEAD, and the World Intellectual Property Organization (WIPO). According to its authors, the GII presently ranks “126 economies based on 80 indicators, ranging from intellectual property filing rates to mobile-application creation, education spending and scientific and technical publications.” The GII, in its 11th year, and over time the exact number of indicators have changed and expanded. However, it is considered the most authoritative ranking on innovation at the nation-state level.

Table 1 lists the 2017 GII rankings, listing both the absolute rank with Switzerland as the most innovative country in the world, and the total score for each country based on the 80 indicators.

According to the GII rankings, the most innovative countries are those generally located in Western Europe or which were traditionally, during the Cold War, associated with what were called the First World economies. The United States comes in sixth, but then one finds Hong Kong at 14th, China at 17th, with the first for-

mer USSR country Estonia coming in at 24. The Russian Federation is at 46th. Table 2, for comparison, list the GII absolute rankings for the entire history of the GII.

The 2018 GII forms the independent variable for the research into cross-national aggregate factors affecting innovation. In order to assess what other variables might be associated with national innovation, a master data base was constructed. This data base included several other indexes that have been assembled by other organizations.

The first data base added to this was prepared by Freedom House which provides a yearly ranking for freedom. It evaluates countries on a scale of 1-100, with 40 points assigned maximum to political rights and 60 points maximum on the basis of civil liberties. The total of these two scores is what is reported for their Freedom Rating. A complete description of the Freedom House rankings is available on the Internet.

Transparency International yearly performs a global corruption perception index, where the index is “a combination of different international surveys and assessments of corruption, collected by a variety of reputable institutions. The index draws on 13 surveys from independent institutions specialising in governance and business climate analysis covering expert assessments and views of businesspeople. None of these surveys were commissioned by Transparency International.”

The third index combined into the master data base is the annual Heritage Foundation Index of Economic Freedom. This index examines lots of different types of freedoms including business, labor, monetary and trade freedom. It also includes variables on judicial effectiveness, government integrity, tax burdens, government expenditures and tax burdens as a percentage of the GDP, as well other factors.

Table 1

GII Global Innovation Index: 2017 Rank and Scores

Rank	Economy	Score
1	Switzerland	68.4
2	Netherlands	63.3
3	Sweden	63.1
4	United Kingdom	60.1
5	Singapore	59.8
6	United States of America	59.8
7	Finland	59.6
8	Denmark	58.4
9	Germany	58
10	Ireland	57.2
11	Israel	56.8
12	Korea, Republic of	56.6

Continue of table 1

13	Japan	55
14	Hong Kong (China)	54.6
15	Luxembourg	54.5
16	France	54.4
17	China	53.1
18	Canada	53
19	Norway	52.6
20	Australia	52
21	Austria	51.3
22	New Zealand	51.3
23	Iceland	51.2
24	Estonia	50.5
25	Belgium	50.5
26	Malta	50.3
27	Czech Republic	48.7
28	Spain	48.7
29	Cyprus	47.8
30	Slovenia	46.9
31	Italy	46.3
32	Portugal	45.7
33	Hungary	44.9
34	Latvia	43.2
35	Malaysia	43
36	Slovakia	42.9
37	Bulgaria	42.6
38	United Arab Emirates	42.6
39	Poland	41.7
40	Lithuania	41.2
41	Croatia	40.7
42	Greece	38.9
43	Ukraine	38.5
44	Thailand	38
45	Viet Nam	37.9
46	Russian Federation	37.9
47	Chile	37.8
48	Moldova, Republic of	37.6
49	Romania	37.6
50	Turkey	37.4

Continue of table 1

51	Qatar	36.6
52	Montenegro	36.5
53	Mongolia	35.9
54	Costa Rica	35.7
55	Serbia	35.5
56	Mexico	35.3
57	India	35.2
58	South Africa	35.1
59	Georgia	35
60	Kuwait	34.4
61	Saudi Arabia	34.3
62	Uruguay	34.2
63	Colombia	33.8
64	Brazil	33.4
65	Iran, Islamic Republic of	33.4
66	Tunisia	32.9
67	Brunei Darussalam	32.8
68	Armenia	32.8
69	Oman	32.8
70	Panama	32.4
71	Peru	31.8
72	Bahrain	31.7
73	Philippines	31.6
74	Kazakhstan	31.4
75	Mauritius	31.3
76	Morocco	31.1
77	Bosnia and Herzegovina	31.1
78	Kenya	31.1
79	Jordan	30.8
80	Argentina	30.7
81	Jamaica	30.4
82	Azerbaijan	30.2
83	Albania	30
84	TFYR Macedonia	29.9
85	Indonesia	29.8
86	Belarus	29.4
87	Dominican Republic	29.3
88	Sri Lanka	28.7

End of table 1

89	Paraguay	28.7
90	Lebanon	28.2
91	Botswana	28.2
92	Tanzania, United Republic of	28.1
93	Namibia	28
94	Kyrgyzstan	27.6
95	Egypt	27.2
96	Trinidad and Tobago	27
97	Ecuador	26.8
98	Cambodia	26.7
99	Rwanda	26.5
100	Senegal	26.5
101	Tajikistan	26.5
102	Guatemala	25.5
103	Uganda	25.3
104	El Salvador	25.1
105	Honduras	24.9
106	Madagascar	24.8
107	Ghana	24.5
108	Nepal	24.2
109	Pakistan	24.1
110	Algeria	23.9
111	Cameroon	23.8
112	Mali	23.3
113	Zimbabwe	23.1
114	Malawi	23.1
115	Mozambique	23.1
116	Bangladesh	23.1
117	Bolivia,	22.9
118	Nigeria	22.4
119	Guinea	20.7
120	Zambia	20.7
121	Benin	20.6
122	Niger	20.6
123	Cote d'Ivoire	20
124	Burkina Faso	18.9
125	Togo	18.9
126	Yemen	15

Table 2

GII Ranking: Russian Federation

Year	Rank
2018	46
2017	45
2016	43
2015	48
2014	49
2013	62
2012	51
2011	56
2009–2010	64
2008–2009	68
2007	54

One caveat is in order. Some have criticized these rankings for being biased either in favor of free market capitalist or North American/Western European theories or assumptions about what constitutes political or economic freedom. This is a fair criticism. However, at least when it comes to economics, a global economy of which almost all states participate in produces a commonality of measures of economic performance. At the same time measures of innovation universally seem to be the same, and one can argue that whether one is in the United States, China, or the Russian Federation, there appears to be an approximate consensus on what constitutes or describes innovation.

Testing Cross-National Aggregate Innovation Factors: Results

A variety of variables were correlated or tested alongside the independent variable “innovation rankings” to see if they produced any patterns indicating factors associated with innovation. The master dataset included 33 distinct variables (in addition to the innovation ranking and raw score). These variables were: Innovation Score, Freedom Rating Total Aggregate, Control of Corruption Rank, Regulatory Quality Rank, World Rank, Region Rank, 2018 Score, Property Rights, Judicial Effectiveness, Government Integrity, Tax Burden, Gov’t Spending, Fiscal Health, Business Freedom, Labor Freedom, Monetary Freedom, Trade Freedom, Investment Freedom, Financial Freedom, Tariff Rate (%), Income Tax Rate (%), Corporate Tax Rate (%), Tax Burden % of GDP, Gov’t Expenditure % of GDP, Population (Millions), GDP (Billions, PPP), GDP Growth Rate (%), 5 Year GDP Growth Rate (%), GDP per Capita (PPP), Unemployment (%), Inflation (%), FDI

Inflow (Millions), Public Debt (% of GDP). For the purposes of this preliminary study, only a few of the variables were correlated with the innovation raw score.

The first test looked at the innovation score correlated with Transparency International's freedom rating. The results are located in figure 1. It yields a R^2 correlation of 0.33, indicative of a modest relationship between the two.

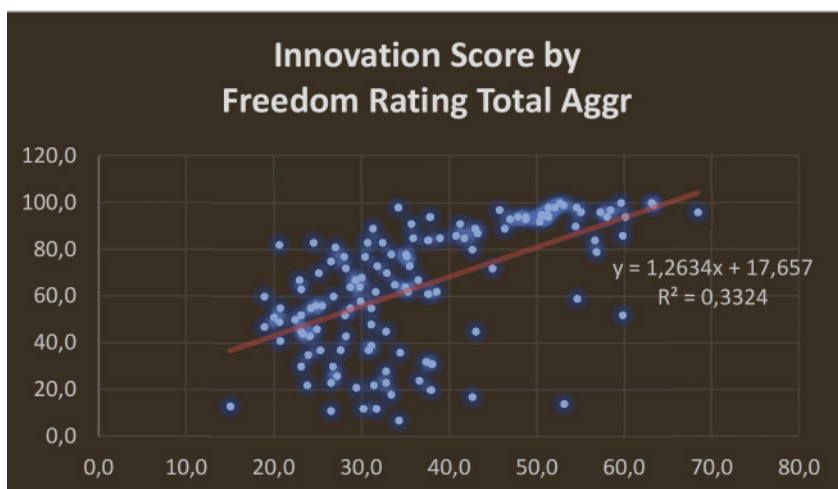


Figure 1. Innovation and Freedom Ranking

A second test correlated innovation with control of corruption, producing yet again a modest relationship of 0.33. This is depicted in figure 2. The third test was innovation and regulatory quality. According to the Heritage Organization, Regulatory Quality refers a series of measures that look at easy of starting a business and respect for rule or law. This relationship produced a finding a 0.42 correlation. This is depicted in figure 3.

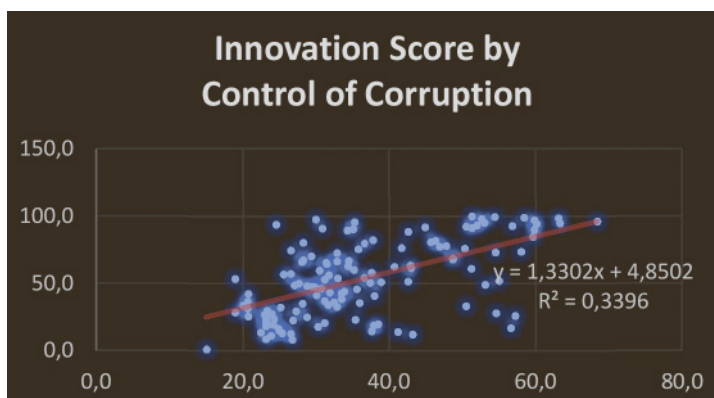


Figure 2. Innovation and Control of Corruption

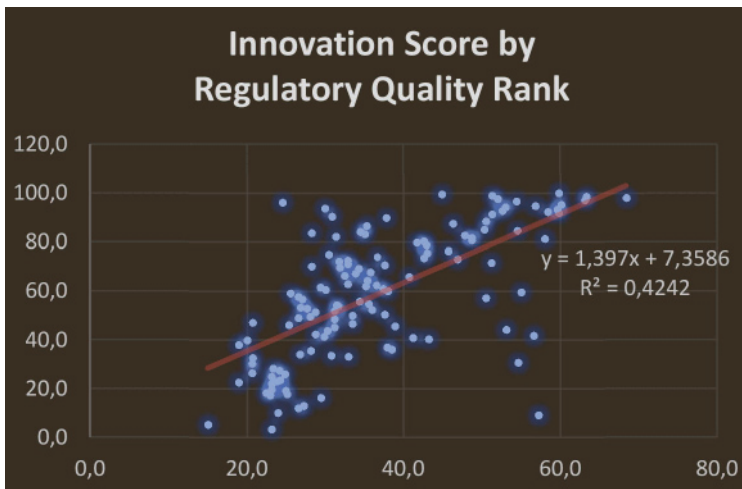


Figure 3. Innovation and Regulatory Quality

Finally, figures 4 and 5 respectively examined the relationship between the innovation score and investment and labor freedom respectively, producing nearly identical .3 correlations, again indicative of a slight or modest relationship.

The first five tested relationships produce mixed results when it comes to innovation. Regulatory quality in terms of how well the government regulates a businesses (including procedural regularity) yields the best results. Surprisingly, a series of measures looking at corruption or personal, business, and labor freedoms produced more modest results. It would be incorrect to say that specific types of freedoms acting alone, and control of corruption are not important to inculcating or encouraging freedom but acting along none seem to be determinative.

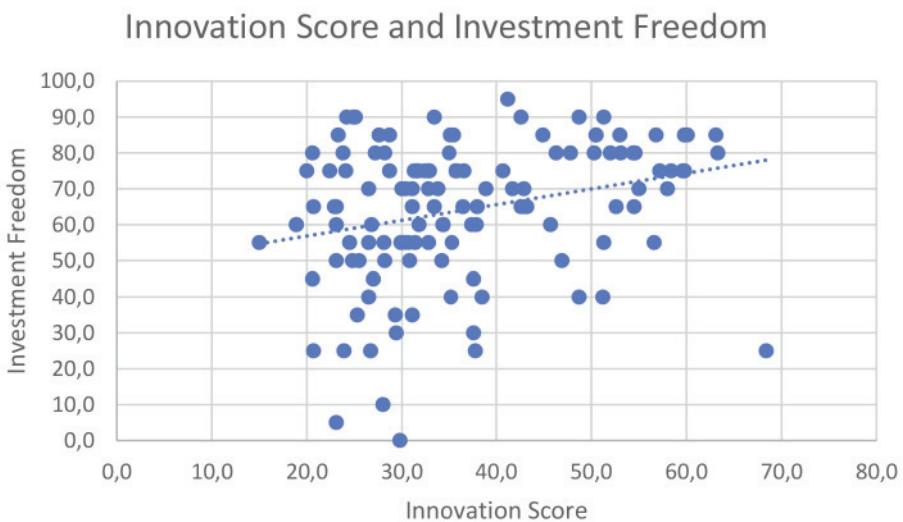


Figure 4. Innovation and Investment Freedom

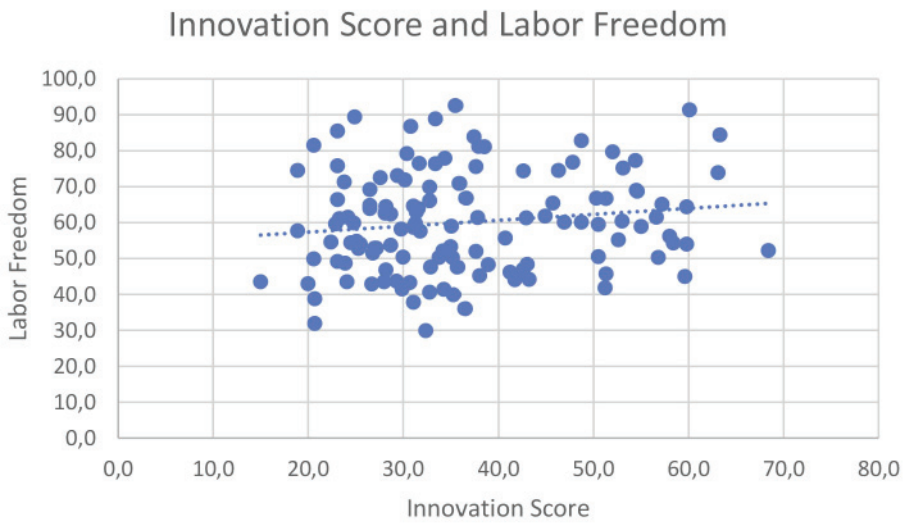


Figure 5. Innovation and Labor Freedom

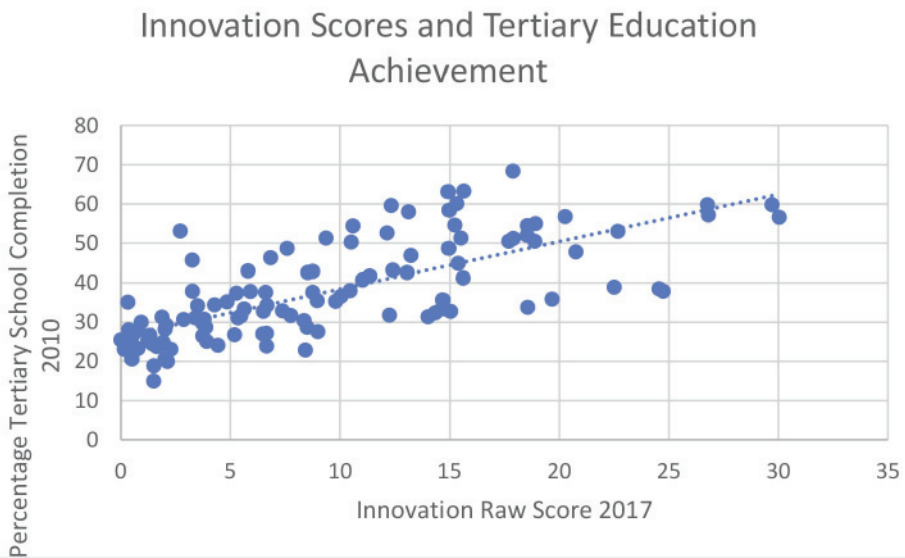


Figure 6. Innovation Scores and Tertiary Education Achievement

Another correlation was plotted. This relationship examined the connection between the percentage of the population completing tertiary or higher education in 2010 and the innovation score in 2017. Given that research at the micro level suggested that individual personality attributes such as education might be factors encouraging innovation, perhaps the percentage of a country's population having a tertiary (higher education in a college or university) might be associated with innovation. The source of the education completion was compiled by Roser and

Ortiz-Ospina (2018). Data on tertiary or higher-education completion proved to be difficult to obtain as there appears to be no good comprehensive sources that are current that produce statistics. This means 2010 education data was compared to 2017 innovation rankings. In addition, the Roser and Ortiz-Ospina data excluded many countries found in the Innovation rankings. Given all that, 114 countries were examined, with their results produced in figure 6. The results here produced a .52 correlation, the strongest among all the variables tested.

Finally, acting along the variables alone produced various levels of correlation with innovation. What if we combined them in multiple regression model, what might one get in terms of a multifactor cross-aggregate model regarding innovation? Two such tests were performed.

The first looked at innovation in connection with freedom rating total aggregate score, control of corruption rank, regulatory quality rank, and tertiary education. This relationship is an r^2 of 0.74. The second looked at innovation in relationship with freedom rating total aggregate score, control of corruption rank, and regulatory quality rank. The r^2 here was 0.95. The results here are surprising. Acting alone percentage tertiary education had the highest correlation with national innovation rankings, but when it was included along with three other variables it actually lowered the multifactor regression analysis. Some possible reasons for this include whether the older data on tertiary education affected the final correlation given that all the other national data was more current, or that the exact measures for tertiary achievement used here had problems. Second, it is possible that the rankings and indices employed here already accounted for education or educational effects. Third, it is possible that the overall rankings used here have other built-in biases that need to be addressed. Additional research will need to address these questions, perhaps employing other indices or measures that might likely be associated with innovation.

Conclusions

While significant research has been performed to assess factors at the individual (micro), firm or agency (meso), or even at cluster or multi-firm level (macro), there is little research at the super macro level examining national determinants of innovation. This paper offers a preliminary analysis. Combining several of the leading data bases and indices already compiled by several organizations, this paper identified several major factors – democratic freedoms, control of corruption, regulatory quality, and percentage of a country's population with higher education as important determinants or predictors of innovation.

By no means is this paper the final word on this subject. More work needs to be performed to examine the indices for biases, and there are other rankings and scores that measure similar concepts for innovation, regulatory integrity, or corruption that could be checked to see if they produce similar results. But based on this preliminary research, at least four initial variables have been identified. These four

variables address issues that are within the policy control of national governments. Policies can be put into place that encourage or permit more democratic freedoms, mitigate corruption, ease business formation, and encourage attendance or completion of college. Overall, undertaking policies that secure these objectives would foster a national environment that facilitates micro, meso, and macro innovation whose application would presumably transcend both business and governmental institutions.



© D. Shultz, 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

REFERENCES

- [1] Bliss, Amanda, and Nidhi Sahni. 2017. “Asking What’s Next and Encouraging Offbeat Ideas: Essential Ingredients for Innovation.” *Chronicle of Philanthropy*, 29:12, pp. 39–40.
- [2] Doughty, Howard A. 2015. “From Bad to Worse Twenty More Years of the Assault on the Public Sector.” *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 20(2), article 2.
- [3] Freedom House. 2018. *Freedom in the World 2018: Methodology*. Located at: <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2018> (site last visited on October 27, 2018).
- [4] Gieske, Hanneke, Arwin van Buuren and Victor Bekkers. 2016. “Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment.” *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 21(1), article 1.
- [5] Glor, Eleanor. 1997. “What is Public Sector Innovation?” *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 2(1), article 1.
- [6] Gow, James Iain. 2014. “Public Sector Innovation Theory Revisited,” *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 19(2), article 1.
- [7] Greenwald, Michelle. 2014. “What Exactly is Innovation.” *Forbes*. (March 12). Located at <https://www.forbes.com/sites/michellegreenwald/2014/03/12/what-exactly-is-innovation/#1f57ed7b5e5a> (site last viewed on October 20, 2018).
- [8] Heritage Foundation. 2018. *Index of Economic Freedom*. Located at <https://www.heritage.org/index/ranking> (site last visited on October 27, 2018).
- [9] Roser, Max, and Esteban Ortiz-Ospina. 2018. «Tertiary Education». Published online at OurWorldInData.org. Located at : <https://ourworldindata.org/tertiary-education>. (site last visited on October 31, 2018).
- [10] Ross, V.E., A.W. Kleingold, and L. Lorenzen. 2004. “A Typographical Map of the Innovation Landscape.” *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 9(2), article 1.
- [11] Schumpeter, Joseph A. (1994) [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge. pp. 82–83. ISBN 978-0-415-10762-4. Retrieved 23 November 2011.
- [12] Skillicorn, Nick. 2016. “What is innovation? 15 experts share their innovation definition.” (March 18). Located at <https://www.ideatovalue.com/inno/nickskillicorn/2016/03/innovation-15-experts-share-innovation-definition/> (site last viewed on October 20, 2018).

- [13] Transparency International. 2018. *Explanation of How Individual Country Scores of the Corruption Perceptions Index Are Calculated*. Located at
- [14] https://www.transparency.org/news/pressrelease/explanation_of_how_individual_country_scores_of_the_corruption_perceptions (site last visited on October 27, 2018).
- [15] Wojnicka-Sycz, Elżbieta, and Piotr Sycz. 2016. “Public Innovation Policy and Other Determinants of Innovativeness in Poland.” *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 21(3), article 2.
- [16] Zhuang, Lee. 1995. «*Bridging the gap between technology and business strategy: a pilot study on the innovation process.*», *Management Decision*, Vol. 33 No. 8. 1995, pp. 13–21.

**Социальные инновации и управление:
кросс-национальные детерминанты
и агрегированные переменные**

Д. Шульц

Hamline University, Minnesota, USA

Бланк заказа периодических изданий

АБОНЕМЕНТ на газету **70661**
 Вестник РУДН. журнал (индекс издания)
 Серия: Государственное и муниципальное управление
 (наименование издания) Количество комплектов

На 2018 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда (почтовый индекс) (адрес)

Кому (фамилия, инициалы)

Линия отреза

ДОСТАВОЧНАЯ **70661**
 ПВ место литер **КАРТОЧКА** (индекс издания)

газету Вестник РУДН.
 на журнал Серия: Государственное и муниципальное управление
 (наименование издания)

Стоимость	подписки	руб.	Количество комплектов
	каталожная	руб.	
	переадресовки	руб.	

На 2018 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
город													
село													
почтовый индекс			область										
район													
код улицы			улица										
дом			корпус			квартира						фамилия, инициалы	

