



**Вестник Российского университета дружбы народов.**

**Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**2020 Том 7 № 4**

**DOI 10.22363/2312-8313-2020-7-4**

**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**

**Иванов В.Г.,**

доктор политических наук,  
доцент кафедры  
государственного и  
муниципального управления  
Российского университета  
дружбы народов (г. Москва,  
Россия)

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО  
РЕДАКТОРА**

**Масленникова Е.В.,**

кандидат социологических наук,  
доцент, заведующий кафедрой  
государственного и  
муниципального управления  
Государственного университета  
управления (г. Москва, Россия)

**ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ**

**Осипов В.А.,**

кандидат политических наук,  
ассистент кафедры государственного  
и муниципального управления  
Российского университета  
дружбы народов (г. Москва,  
Россия)

**ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ**

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

**Велиева Д.С.** – доктор юридических наук, профессор, Поволжский институт управления РАНХиГС (г. Саратов, Россия)

**Вертинский И.** – доктор философии, профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии (г. Ванкувер, Канада)

**Войташик К.А.** – доктор политических наук, профессор и заведующий кафедры права и европейских институтов факультета политических наук и международных исследований Варшавского университета (г. Варшава, Польша)

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

**Ворончук И.** – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (г. Рига, Латвия)

**Кочегура А.П.** – доктор философии (PhD), член Европейской Ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA) (г. Москва, Россия)

**Марголин А.М.** – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС (г. Москва, Россия)

**Прокофьев С.Е.** – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва, Россия)

**Ропрет М.** – PhD, профессор кафедры государственного управления Университета Любляны (г. Любляна, Словения)

**Сорокин Д.Е.** – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, проректор по научной работе Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН (г. Москва, Россия)

**Стриелковский В.** – PhD, профессор. Управляющий директор Пражского института повышения квалификации (г. Прага, Чехия), почетный профессор Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург, Россия)

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

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

**Шульц Д.** – PhD, профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (г. Сент-Пол, США)

# **Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление**

**ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)**

4 выпуска в год

Языки: русский, английский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Dimensions, East View, EBSCOhost, DOAJ.

## **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 и других странах мира.

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.ru](mailto:pubadmj@rudn.ru).

---

**Литературный редактор *К.В. Зенкин*  
Компьютерная верстка: *Ю.Н. Ефремова***

**Адрес редакции:**

Российский университет дружбы народов  
Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3  
Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

**Адрес редакционной коллегии журнала «Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление»:**

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2  
Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: [pubadmj@rudn.ru](mailto:pubadmj@rudn.ru)

---

Подписано в печать 02.11.2020. Выход в свет 12.11.2020. Формат 70×100/16.

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

Усл. печ. л. 8,45. Тираж 500 экз. Заказ № 1059. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования  
«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

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

© Российский университет дружбы народов, 2020



# RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2020 Volume 7 Issue 4

DOI 10.22363/2312-8313-2020-7-4

Scientific journal  
Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

---

## CHIEF EDITOR

**Ivanov V.G.**,  
Dr.Sci. (Political Sciences), Associate  
Professor of the Department of State  
and Municipal Management, Peoples'  
Friendship University of Russia  
(RUDN University) (Moscow,  
Russian Federation)

## DEPUTY EDITOR

**Maslennikova E.V.**,  
PhD in Sociology, Head of the  
Department of State and Municipal  
Administration, State University  
of Management; Leading  
Researcher of the Center of Public  
Administration Technologies,  
Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
(Moscow, Russian Federation)

## EXECUTIVE SECRETARY

**Osipov V.A.**,  
PhD in Political Science,  
Assistant of the Department  
of Public Administration,  
Peoples' Friendship University  
of Russia (RUDN University)  
(Moscow, Russian Federation)

## EDITORIAL BOARD

**Barabashev A.G.** – Dr.Sci. (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)

**Velieva D.S.** – Doctor of Law, Professor, Povolzhsky Institute of Management RANEPa (Saratov, Russian Federation)

**Vertinsky I.** – PhD, 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, Berlin Humboldt University (Berlin, Germany)

**Wojtaszczyk K.A.** – Dr.Sci. (Political Sciences), Professor and Head of the Department of European Law and Institutions, Faculty of Political Sciences and International Studies, University of Warsaw (Warsaw, Poland)

**Voronchuk I.** – Dr.Sci. (Economics), Professor, Head of the Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Riga, Latvia)

**Kotchegura A.P.** – Dr.Sci. (Philosophy), Member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA) (Moscow, Russian Federation)

**Margolin A.M.** – Dr.Sci. (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

**Prokofiev S.E.** – Dr.Sci. (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 (Moscow, Russian Federation)

**Ropret M.** – PhD, professor of the Department of Public Administration, University of Ljubljana (Ljubljana, Slovenia)

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

**Strielkowski W.** – PhD, Professor, Managing Director of Prague Institute for Qualification Enhancement; Professor, Assistant Director of Prague Business School Centre for Energy Studies (Prague, Czech Republic); Emeritus Professor of Ural State University of Economics (Ekaterinburg, Russian Federation)

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

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

**Schultz D.** – PhD, Professor of Political Science, University of Hamlin (St. Paul, USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAAE)

**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.

Indexed in Russian Science Citation Index, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Cyberleninka, Dimensions, East View, EBSCOhost, DOAJ.

**Aim and Scope**

“RUDN Journal of Public Administration” is a specialized peer-reviewed scientific journal established in 2013, and a quarterly publication. The Editorial Board of the journal includes renowned researchers from Russia, Canada, Germany, Poland, Latvia, Slovenia, Czech Republic, Netherlands, Switzerland and the USA.

The mission of the journal is boosting research efficiency in the field of public administration on theoretical and applied levels, as well as creation of an international platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives and best practices of public administration.

The journal encourages the authors to discuss current concepts, ideas and problems of public administration, analyze contemporary issues of public administration, the trends and prospects of local government development, evaluate and conceptualize international practices and experience of public administration and management.

The main journal sections are: “Current Problems of Public Administration”, “Theory and Practice of Public Administration”, “International Experience of Public Administration”, “Formation and Development of Local Government”, “Academic Life” and others.

The journal is designed for publishing the results of independent and original research works by researchers, officials in the sphere of public administration, professors of Universities and other scientific centers in the form of articles, review materials, scientific reports, and bibliographical reviews on certain subjects and within selected scientific areas.

The target international audience of the journal are researchers, practitioners and postgraduate students who are interested in problems and perspectives of public administration. The Journal can be useful for decision-making experts, information and analytical departments of governments, political and public organizations and commercial institutions.

The journal editorial board includes leading scientists and experts on international and national levels. Further information regarding notes for contributors, editorial policies, subscription and archive is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

E-mail: [pubadmj@rudn.ru](mailto:pubadmj@rudn.ru)

---

**Review Editor *K.V. Zenkin***

**Layout Designer *Yu.N. Efremova***

**Address of the editorial board:**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

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

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

10 Miklukho-Maklaya St., bldg. 2, Moscow, 117198, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: [pubadmj@rudn.ru](mailto:pubadmj@rudn.ru)

---

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, 117198, Russian Federation

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

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

© Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- Эргашев А.С., Масленникова Е.В.** Роль государственных корпораций в экономике России (на примере государственных корпораций «Росатом» и «Ростех») ..... 303
- Чепусов А.Г.** Бизнес-методики для аттестации государственных служащих в России: проблемы и перспективы ..... 316

### МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Gardachew B.D.** The African Peace and Security Architecture as a Tool for the Maintenance of Peace and Security. Part 2 (**Гардашьо Б.Д.** Африканская архитектура мира и безопасности как инструмент их поддержания. Часть 2) .... 322
- Nega M., Jemberu G., Asress D.** Good Governance and Service Delivery in Selected Municipalities: The Case Study of East and West Gojjam Zones of Amhara Regional State (**Нега М., Джемберу Г., Асресс Д.** Надлежащее управление и предоставление услуг на муниципальном уровне в Эфиопии: тематическое исследование восточных и западных зон Годжама в штате Амхара) ..... 334
- Setiawan R., Melinda E.** Optimization of the Implementation of Village Government in Indonesia (**Сетаван Р., Мелинда Е.** Оптимизация осуществления сельского управления в Индонезии) ..... 352
- Melakopides C.** Multi-vector Management of Soft Power Policies: Will Russian Soft Power be Victimized by the Moscow-Erdogan Association? (**Мелакопидес К.** Разновекторное управление политикой мягкой силы: как отразится на мягкой силе России сотрудничество с Р.Т. Эрдоганом?) ..... 361

### НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Osipov V.A.** Virtual State: Scoping Review of Russian Political and Social Sciences (**Осипов В.А.** Виртуальное государство: обзор предметного поля в российской политологии и социальных науках) ..... 371
- Иванов В.Г., Игнатовский Я.Р.** Deepfakes: перспективы применения в политике и угрозы для личности и национальной безопасности ..... 379
- Куликовская Г.А., Куликовская Н.А.** Студенто-ориентированное обучение и «Жизненные ценности» университета: стратегическое взаимодействие ..... 387

## CONTENTS

### PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

- Ergashev A.S., Maslennikova E.V.** The Role of State Corporations in the Russian Economy (as in the Case of “Rosatom” and “Rostec” State Corporations) ..... 303
- Chepusov A.G.** Business Methods for Certification of Government Employees in the Russian Federation: Problems and Prospects ..... 316

### INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Gardachew B.D.** The African Peace and Security Architecture as a Tool for the Maintenance of Peace and Security. Part 2 ..... 322
- Nega M., Jemberu G., Asress D.** Good Governance and Service Delivery in Selected Municipalities: The Case Study of East and West Gojjam Zones of Amhara Regional State ..... 334
- Setiawan R., Melinda E.** Optimization of the Implementation of Village Government in Indonesia ..... 352
- Melakopides C.** Multi-vector Management of Soft Power Policies: Will Russian Soft Power be Victimized by the Moscow-Erdogan Association? ..... 361

### ACADEMIC LIFE

- Osipov V.A.** Virtual State: Scoping Review of Russian Political and Social Sciences ..... 371
- Ivanov V.G., Ignatovskiy Y.R.** Deepfakes: Prospects for Political Use and Threats to the Individual and National Security ..... 379
- Kulikovskaya G.A., Kulikovskaya N.A.** Student-oriented Learning and “Living Values” ..... 387



**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**  
**PUBLIC ADMINISTRATION:  
THEORY AND PRACTICE**

DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-303-315

Research article

**Роль государственных корпораций в экономике России  
(на примере государственных корпораций  
«Росатом» и «Ростех»)**

**А.С. Эргашев**

Российский университет дружбы народов  
Ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

**Е.В. Масленникова**

Государственный университет управления  
Ул. Рязанский проспект, 99, Москва, Россия, 109542

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию роли государственных корпораций в экономике Российской Федерации на примере «Росатома» и «Ростеха». Авторами анализируется существующее понятие «государственная корпорация», российская и зарубежная практика деятельности госкорпораций. В статье представлены результаты анализа экономических показателей на основе докладов, публикуемых на официальных сайтах российских государственных корпораций, а также определены перспективы развития российских государственных корпораций. На современном этапе развития и функционирования российских государственных корпораций общество все чаще встречается с их продукцией, но даже и не подозревает, что это отечественная продукция, отвечающая всем мировым стандартам, которая также экспортируется во многие страны мира. Продукция, товары и услуги экспортируются в Северную и Южную Америку, в страны Европы, в страны Центральной и Юго-Восточной Азии, а также в Африку. За относительно короткое время существования и функционирования российские государственные корпорации смогли увеличить свои доходы и внести большой вклад в экономику страны.

**Ключевые слова:** государственные корпорации, формирование государственных корпораций, функционирование государственных корпораций, государственные корпорации в экономике России, некоммерческие организации, зарубежная практика государственных корпораций

© Эргашев А.С., Масленникова Е.В., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

В настоящее время в мировом хозяйстве немалую роль играют государственные корпорации, которые активно действуют в разных странах. Государственные корпорации функционируют практически во всех отраслях экономики и преследуют определенные цели. Они могут быть как коммерческими, так и некоммерческими, например, в социальной сфере, занятости населения, в социально значимых сферах производства. Государственные корпорации могут функционировать в той сфере, которая считается для государства убыточной с экономической точки зрения, но такая деятельность будет преследовать общественно-благие цели [1].

Одним из ярких примеров может служить кооперация государственных корпораций Китайской Народной Республики центрального подчинения по противодействию коронавирусной инфекции. В общей сложности они выделили около 86,5 миллионов доллара провинции Хубэй в борьбе с эпидемией [2].

Несомненно, государственные корпорации существуют во многих странах и функционируют в различных отраслях экономики. Государственные корпорации наиболее активно действуют в следующих сферах: транспорт, промышленность, банки и финансовые услуги, туризм, культура, сельское хозяйство, телекоммуникации.

Первая государственная корпорация в США была создана в 1933 году по инициативе 32-го Президента Ф. Рузвельта. Цель создания государственной корпорации заключалась в обеспечении стабильности экономики США и преодолении экономического кризиса. В Америке государственной корпорацией признается правительственное агентство (организация), которое создано Конгрессом Соединенных Штатов Америки для достижения общественной пользы, предполагающей получение прибыли (в частности, предоставление общественно полезных услуг на рынок), соответствующее ее расходам. Государственные корпорации США создаются на основе государственной формы собственности или же на смешанной форме собственности [3].

В Канаде государственные корпорации называются «Crown Corporations» и создаются федеральным парламентом и парламентами провинции [4]. В обязанности канадских государственных корпораций входит распределение и ценообразование разнообразных товаров и услуг, добыча полезных ископаемых, также они занимаются вопросами развития культуры и общественного транспорта, развитием энергетики. Государство строго контролирует деятельность и расходы государственных корпораций. У них есть своя особенность, и она заключается в том, что нет единства в отношении коммерческого и/или некоммерческого характера деятельности государственных корпораций. На сегодняшний день в Канаде работает немало число коммерческих государственных корпораций, таких как: Почта Канады, Канадские пассажирские железнодорожные перевозки и другие. В число канадских государственных корпораций можно отнести большое количество музеев, Канадскую корпорацию радио- и телевидения, Канадскую корпорацию по страхованию депозитов. Банк Канады так же обладает статусом государственной корпорации.

К особенностям формирования государственных корпораций в Великобритании относится то, что во время правления бывшего премьер-министра



страны Маргарет Тэтчер, в 1980-х годах в Великобритании началась приватизация государственных корпораций и компаний, в деятельность которых уже вмешивалось правительство. Необходимо учесть тот факт, что приватизация проводилась очень осторожно. Разрабатывался отдельный закон для каждого аукциона и, что самое важное, все сделки рассматривались парламентом. За год не продавалось больше 3–4 компаний. Правительство Великобритании старалось как можно больше размещать акции приватизируемых компаний среди своих же работников (в том числе применяя льготные цены). Государство обладало правом блокировать изменения в уставе предприятия, когда оно хотело сохранить контроль за компанией, данный институт назывался институтом «золотой акции» [5]. В Великобритании государственной корпорацией считается корпорация, учрежденная парламентом страны и получающая более 50% своих доходов от реализации товаров и услуг.

Термин «государственная корпорация» в России в соответствии с действующим законодательством трактуется следующим образом: «не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций» [6].

Государственные корпорации создаются для выполнения конкретных задач, функций и достижения целей, одной из которых является реализация общенациональных экономических и социальных задач, программ федерального значения и национальных проектов, поддержки экономики и расширения производства техники, оборудования и услуг. Например, Ростех занимается экспортом различной продукции, товаров, что говорит о высоком уровне их технологий, о высоком доверии и авторитете на международной арене.

Одним из российских примеров государственных корпораций, которая создавалась для достижения определенной цели, является государственная корпорация Олимпстрой, инициированная для проведения Олимпийских игр в Сочи в 2014 году и ликвидированная 20 марта 2015 года после окончания олимпиады [7].

В настоящее время в России существуют 6 государственных корпораций: 1) «Агентство по страхованию вкладов», создано в 2004 году; 2) «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», создан в 2007 году; 3) Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (Фонд ЖКХ), создан в 2007 году; 4) Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», создана в 2007 году; 5) Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», создана в 2007 году; 6) Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», создана в 2015 году.

В соответствии с ч. 3.2 статьи 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» правом контроля деятельности государственных корпораций обладает Счетная палата РФ, а также другие государственные органы в соответствии с законодательством страны.

У Счетной палаты есть полномочия проверять государственные корпорации, государственные компании и их дочерние компании. В интервью с «РИА Новости» председатель Счетной палаты Алексей Леонидович Кудрин на вопрос о планах проверки сказал, что некоторые госкорпорации проверяются всегда. В особом фокусе внимания находятся Роскосмос и Росатом, так как они имеют полномочия главных распорядителей бюджетных средств [8]. Счетная палата предложила госкорпорациям предоставлять отчетность о выполнении национальных проектов, а также внести все госкорпорации в число ответственных исполнителей госпрограмм [9].

В соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» все государственные корпорации без исключения обязаны каждый год публиковать отчеты о своей деятельности, об использовании принадлежащего им имущества в соответствии с законом, на основании которого они созданы [6].

## **Роль «Росатома» и «Ростеха» в экономике России**

### **Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»**

Росатом является одним из глобальных технологических лидеров, это многопрофильный холдинг, объединяющий активы в строительстве, машиностроении и энергетике. Одной из главных особенностей государственной корпорации является то, что общее число организаций и предприятий Росатома составляет 132 организации и различных предприятий, функционирующих на территории Российской Федерации [10]. Однако в перечень системообразующих организаций, подведомственных Госкорпорации «Росатом», входят 46 организаций [11].

Росатом действует в целях «проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного ледокольного флота (судов атомного технологического обслуживания, а также судов с ядерными энергетическими установками – атомных ледоколов и транспортных судов), судов гидрографического обеспечения, иных плавучих сооружений, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области» [12].

На данный момент особое внимание уделяется следующим направлениям деятельности:

- атомный ледокольный флот (самый мощный ледокольный флот в мире, обеспечивает функционирование Северного морского пути);
- добыча и обогащение урана;

- композитные материалы; прикладная и фундаментальная наука; ядерная и радиационная безопасность (высокий уровень безопасности отрасли);
- проектирование, инжиниринг и строительство АЭС; производство электроэнергии;
- производство ядерного топлива;
- сервис и обслуживание оборудования АЭС;
- ядерная медицина (ведутся работы по созданию первого федерального центра ядерной медицины);
- ядерное и энергетическое машиностроение;
- ядерный оружейный комплекс (родоначальник отечественной атомной энергетики, «ядерный щит» страны);
- ядерный энергетический комплекс (в Российской Федерации 10 функционирующих АЭС, вырабатывающие свыше 17% всей электроэнергии страны).

По итогам 2019 года ключевые показатели деятельности Росатома выглядят следующим образом [13]:

- выработка электроэнергии на АЭС: 208,784 млрд кВт.ч, в 2018 году данный показатель был равен 204,275 млрд кВт.ч;
- доля выработки АЭС от выработки электроэнергии в России: 19,04%, в 2018 году доля выработки составляла 18,7% (годовая выработка АЭС приблизительно соответствует потреблению Москвы и Московской области в течение 2-х лет);
- портфель зарубежных проектов на 31.12.2019 включал 36 энергоблоков; 3 атомных энергоблока и ПАТЭС сооружались в РФ;
- в мировом рынке фабрикация ядерного топлива доля корпорации равняется 16,3%.

Стоит отметить и другие результаты деятельности корпорации: величина портфеля зарубежных заказов сопоставима с объемом всего несырьевого неэнергетического экспорта Российской Федерации в 2017 году и составляет более 130 миллиардов долларов; Росатом выполнил гособоронзаказы на 100%; под проводками Росатомфлота в 2019 году 30,28 млн тонн груза было перевезено по Северному морскому пути.

### **Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»**

Главная миссия Ростеха заключается в повышении качества жизни людей путем создания высокотехнологичных «умных» продуктов». Гендиректор Ростеха Сергей Чемезов отмечает, что корпорация находится в состоянии непрерывного роста, она создает новые условия для дальнейшего движения вперед своих сотрудников, предприятий и отечественной промышленности, способствуя благоприятным переменам в России [14].

Цель Ростеха – «содействовать разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций – разработчиков и

производителей высокотехнологичной промышленной продукции, организаций, в которых корпорация в силу преобладающего участия в их уставных капиталах, либо в соответствии с заключенными между ними договорами, либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения, путем привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, а также участия в социальных и иных общественно значимых проектах в интересах государства и общества в соответствии с федеральными законами и решениями Президента Российской Федерации» [15].

На сегодняшний день в Ростех входят 15 холдинговых компаний, 70 организаций прямого управления, 10 дочерних инфраструктурных организаций, более 800 организаций входят в контур управления Ростеха. Организации Ростеха расположены в 60 субъектах Российской Федерации, продукция которых поставляется в 100 стран мира.

Уникальное производство и технологии Ростеха помогли ему стать надежным партнером государства по инновационному развитию промышленности. В настоящее время деятельность Ростеха осуществляется по следующим направлениям:

- 1) авиастроение;
- 2) автомобилестроение;
- 3) двигателестроение;
- 4) ИТ и телекоммуникации;
- 5) композиционные и другие современные конструкционные материалы;
- 6) медицинская техника;
- 7) металлургия;
- 8) оптика;
- 9) приборостроение;
- 10) производство вооружений;
- 11) производство военной техники;
- 12) промышленные биотехнологии;
- 13) радиоэлектроника;
- 14) станкостроение и производство оборудования для модернизации промышленности;
- 15) строительство;
- 16) фармацевтика и другие.

Ростех активно участвует в инициированной государством «цифровизации» российской экономики. На предприятиях Ростеха выпускаются сотни продуктов с цифровой составляющей, а также разрабатываются масштабные инфраструктурные проекты [16], в том числе масштабный национальный проект «Умный город».

Ростех активно участвует в развитии спорта и поддержки здорового образа жизни, так как это входит в его социальную политику. Согласно Указу Президента России к 2024 году приблизительно 55% россиян должны заниматься физкультурой и спортом систематически [17].

Росатом и Ростех (включая все организации, холдинги и дочерние корпорации) играют важную роль не только в экономике страны, но и в развитии

политических отношений России с другими государствами. Основные показатели государственной корпорации Ростех показаны в таблице 1.

Таблица 1 / Table 1

**Основные показатели государственной корпорации Ростех /  
The main indicators of the state corporation Rostec**

Наименование показателей / Name of indicators	2017 год / year	2018 год / year
Консолидированная выручка / Consolidated revenue	1589,1 млрд рублей / bn. rubles	1642,7 млрд рублей / bn. rubles
Консолидированная чистая прибыль / Consolidated net profit	121,3 млрд рублей / bn. rubles	128,1 млрд рублей / bn. rubles
Выработка на одного сотрудника / Output per employee	3106 тыс. руб./чел // thousand rubles/person	3103 тыс. руб./чел // thousand rubles/person
Общее число сотрудников по контуру бюджетирования / Total number of employees for the budgeting contour	511 700	529 300
Средняя заработная плата / Average wage	46 700 рублей / rubles	49 500 рублей / rubles

*Источник:* автор на основе годовых отчетов за 2017 [18] и за 2018 [19] гг.

*Source:* the author based on annual reports 2017 [18], 2018 [19].

Основываясь на данных таблицы, можно сделать вывод: государственная корпорация улучшила свои показатели за отчетный период, за исключением выработки на одного сотрудника. Данный показатель снизился с 3106 тысяч рублей на одного человека до 3103 тысяч рублей на одного человека.

На официальном сайте Росатома публикуются ежегодная публичная отчетность, финансово-экономические показатели которого представлены в таблице 2 [20].

Таблица 2 / Table 2

**Росатом. Ежегодная публичная отчетность / Rosatom. Annual public reporting**

ПОКАЗАТЕЛЬ / ГОД // Indicator / Year	2016	2017	2018	2018/17
<b>Основные финансовые показатели млрд руб. / Key financial indicators in bln rubles</b>				
Выручка / Revenue	878,1	967,8	1033,9	+6,8%
Активы / Assets	3338,7	3437,7	3798,1	+10,5%
Нематериальные активы / Intangible assets	117,6	103,5	194,0	+87,4;

*Источник:* [20].

*Source:* [20].

Рост выручки Росатома на 6,8% вырос за счет наращивания объема зарубежных заказов (строительство АЭС) и за счет увеличения выручки от продаж электроэнергии и реализации новой продукции. По сравнению с 2016–2017 гг. все показатели изменились в лучшую сторону.

Однако «у каждой монеты две стороны». Есть сторонники государственных корпораций и есть противники. Несмотря на ряд благих целей, главной целью создания государственных корпораций является «мягкий способ» национализации экономики [21]. По мнению некоторых авторов, государственные корпорации это – «черные дыры», которые не контролируются государством и постоянно провоцируют рост коррупции в стране [22], являются еще одним способом приватизации имущества государства [23].

По мнению Игоря Юрьевича Артемьева, главы Федеральной антимонопольной службы (ФАС), нужно упразднить государственные корпорации. Он заявил, что все российские государственные корпорации должны быть уничтожены и их организационная форма должна измениться на обычные акционерные общества без каких-либо особых привилегий. Он также добавил, что они обладают большими преференциями и особыми полномочиями, тем самым убивают конкурентов [24].

Также И.Ю. Артемьев заявил журналистам, что на конкурентных рынках российские государственные корпорации должны быть преобразованы в акционерные общества. Предложенную инициативу главы ФАС Агентство планирует добавить в новый национальный план развития конкуренции на 2021–2025 годы.

Перспективы развития государственных корпораций также зависят и от решений Правительства Российской Федерации. В частности, Правительству необходимо расширить институциональную поддержку. При подписании новых договоров и соглашений, возможно, будут предложены новые реальные механизмы отстаивания интересов российских государственных корпораций как внутри страны, так и за ее пределами.

Следует отметить, что основополагающей стратегией развития крупных государственных корпораций за пределами России является стратегия «интернационализации» деятельности. Насколько успешной будет такая стратегия, будет зависеть исключительно от самих корпораций, от метода выбора рынка и вхождения в него, а также как они будут функционировать внутри страны. Выбирая рынок, необходимо учитывать различные факторы, такие как профессиональная подготовка специалистов, уровень развития инфраструктуры, смежные сервисные компании и компании сферы услуг.

Помимо вышесказанного необходимо учесть и тот факт, что коронавирусная инфекция повлияла на экономику каждой страны. Экспорт продукции, товаров и услуг российских государственных корпораций, возможно, снизится ввиду того, что другие страны не смогут покрыть затраты и выплатить все расходы на 100% и это повлияет на доход отечественных государственных корпораций.

В данной ситуации можно найти выход, если будет разработан специальный план, по которому российские государственные корпорации будут продолжать экспортировать продукцию, товары и услуги в другие страны.

Например, российские корпорации могут снизить объем экспорта до оптимального уровня и будут предоставлять все на основе долгосрочного (беспроцентного) кредита или по более низкой цене. Так, российские государственные корпорации смогут и дальше вносить вклад в экономику России, а другие страны продолжают приобретать необходимые товары и услуги для обеспечения стабильной жизнедеятельности различных сфер экономики.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Шейна И.В.* Формирование и функционирование государственных корпораций: зарубежная практика // Научные записки молодых исследователей. 2016. № 1. С. 63–68. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-i-funktsionirovanie-gosudarstvennyh-korporatsiy-zarubezhnaya-praktika>. Дата обращения: 01.07.2020.
- [2] Госкорпорации КНР выделили \$86,5 млн провинции Хубэй на борьбу с эпидемией // Информационное агентство Regnum. 29.01.2020. URL: <https://regnum.ru/news/society/2842602.html>. Дата обращения: 01.07.2020.
- [3] Федеральные правительственные корпорации в США // Агентство по страхованию вкладов. 2009. URL: [http://www.asv.org.ru/documents\\_analytik/analytics/methodological/281698](http://www.asv.org.ru/documents_analytik/analytics/methodological/281698). Дата обращения: 01.07.2020.
- [4] Crown Corporations Defined // Investopedia. 08.01.2018. URL: <https://www.investopedia.com/terms/c/crowncorporation.asp>. Дата обращения: 02.07.2020.
- [5] *Добренёв В.И., Исправникова Н.Р.* Пирамиды упущенных возможностей. Российская версия «капитализма для своих». М.: Университетская книга, 2014. 191 с.
- [6] Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
- [7] Федеральный закон «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» от 30.10.2007 N 238-ФЗ.
- [8] Интервью Председателя Счетной палаты Алексея Кудрина РИА «Новости» // Счетная Палата Российской Федерации. 14.01.2020. URL: <http://audit.gov.ru/news/intervyu-predsedatelya-schetnoy-palaty-alekseya-kudrina-ria-novosti>. Дата обращения: 02.07.2020.
- [9] *Дубинкин В.* Предложения в ходе «круглого стола» «Законодательное обеспечение раскрытия информации о деятельности государственных корпораций и публично-правовых компаний» 6 февраля в Государственной Думе РФ // Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации. 06.02.2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/47713/>. Дата обращения: 02.07.2020.
- [10] Предприятия и организации Росатом // Росатом. URL: <https://www.rosatom.ru/about/factories/>. Дата обращения: 03.07.2020.
- [11] Перечень системообразующих организаций, подведомственных Госкорпорации «Росатом» // Росатом. URL: <https://www.rosatom.ru/upload/iblock/e79/e79cd23edef90ca2cc1b5a0871086ee4.pdf>. Дата обращения: 03.07.2020.
- [12] Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом” от 01.12.2007 N 317-ФЗ».
- [13] О Росатоме // Росатом. URL: <https://www.rosatom.ru/about/>. Дата обращения: 03.07.2020.
- [14] О компании // Ростех. URL: <https://rostec.ru/about/>. Дата обращения: 04.07.2020.
- [15] Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростех” от 23.11.2007 N 270-ФЗ».

- [16] Ростех вошел в состав Национального центра компетенций «Умный город» // Ростех. 25.01.2019. URL: <https://rostec.ru/news/rostekh-voshel-v-sostav-natsionalnogo-tsentra-kompetentsiy-umnyu-gorod/>. Дата обращения: 04.07.2020.
- [17] Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России. 07.05.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>. Дата обращения: 04.07.2020.
- [18] Годовой отчет государственной корпорации «Ростех» за 2017 год // Ростех. URL: <https://rostec.ru/upload/iblock/609/60954456d3f675625e60918653ceb028.pdf>. Дата обращения: 04.07.2020.
- [19] Годовой отчет государственной корпорации «Ростех» за 2018 год // Ростех. URL: <https://rostec.ru/upload/iblock/587/587257de247709537226335c9b40b76a.pdf>. Дата обращения: 04.07.2020.
- [20] Публичная отчетность // Росатом. URL: <https://rosatom.ru/upload/iblock/fa7/fa759a96c90510116b0b0632519522cb.pdf>. Дата обращения: 05.07.2020.
- [21] Зюзев А. Сколько денег «съедят» госкорпорации? // Комсомольская правда. 07.09.2007. URL: <https://www.kp.ru/daily/23963/72735/>. Дата обращения: 05.07.2020.
- [22] Интервью М. Деягина, директора Института проблем глобализации // Svoboda. URL: <http://www.svobodanews.ru>. Дата обращения: 05.07.2020.
- [23] *Потанов В.А., Лазарев В.В.* Корпорации и их виды в российской правовой системе // *Внешнеторговое право*. 2006. № 2. С. 59–62.
- [24] Артемьев предложил уничтожить госкорпорации и напомнил о разделе чеболей // РБК. 29.08.2019. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d67b5189a7947c443d15ea9>. Дата обращения: 06.07.2020.

#### **История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 10.07.2020.

Статья принята к публикации: 15.08.2020.

Research article

## **The Role of State Corporations in the Russian Economy (as in the Case of “Rosatom” and “Rostec” State Corporations)**

**A.S. Ergashev**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russian Federation, 117198*

**E.V. Maslennikova**

*State University of Management*  
*Ryazanskiy Prosp. str., 99, Moscow, Russian Federation, 109542*

**Abstract.** The article is devoted to the study of the role of state corporations in the economy of the Russian Federation as in the case of “Rosatom” and “Rostec”. The authors analyze the existing concept of “state corporation”, Russian and foreign practices. The article presents the results of the research of economic features based on reports published on official website of Russian state corporation, as well as prospects of Russian state corporations are identified. At the present stage of development and operation of Russian state corporations, society increasingly sees their products, but it doesn't even suspect that these are domestic



products that meet all international standards, which are also exported to many countries of the world. Products, goods and services are exported to North and South America, Europe, Central and South-East Asia, and Africa. In a relatively short period of existence and operation, Russian state corporations have increased their revenues and have made a significant contribution to the prosperity of country's economy.

**Keywords:** state corporations, formation of state corporations, operation of state corporations, state corporations in the Russian economy, non-profit organizations, foreign practices of state corporations

## REFERENCES

- [1] Sheina I.V. Formirovanie i funkcionirovanie gosudarstvennykh korporatsiy: zarubezhnaya praktika [Formation and Operation of State Corporations: Foreign Practice]. *Scientific Notes of Young Researchers*. 2016; 1: 63-68. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-i-funktsionirovanie-gosudarstvennykh-korporatsiy-zarubezhnaya-praktika>. Accessed: 01.07.2020 (In Russ.).
- [2] Goskorporatsii KNR vydেলিলি \$86,5 mln. provincii Hubej na bor'bu s epidemiej [China's State Corporations Have Allocated \$86.5 Million to Hubei Province to Fight the Epidemic]. *Regnum information agency*. 29.01.2020. URL: <https://regnum.ru/news/society/2842602.html>. Accessed: 01.07.2020 (In Russ.).
- [3] Federal'nye pravitel'stvennye korporatsii v SSHA [Federal Government Corporations in the United States]. *Deposit Insurance Agency*. 2009. URL: [http://www.asv.org.ru/documents\\_analytik/analytics/methodological/281698](http://www.asv.org.ru/documents_analytik/analytics/methodological/281698). Accessed: 01.07.2020 (In Russ.).
- [4] Crown Corporations Defined. *Investopedia*. 08.01.2018. URL: <https://www.investopedia.com/terms/c/crowncorporation.asp>. Accessed: 02.07.2020. (In Russ.).
- [5] Dobren'kov V.I., Ispravnikova N.R. *Piramidy upushennykh vozmozhnostej* [Pyramids of Missed Opportunities]. The Russian Version of "Capitalism for Its Own". Moscow: University book; 2014. 191 p. (In Russ.).
- [6] *Federal'nyj zakon ot 12.01.1996 N 7-FZ "O nekommercheskih organizatsiyah"* [Federal Law of 12.01.1996 # 7-FZ "On Non-profit Organizations"] (In Russ.).
- [7] *Federal'nyj zakon "O gosudarstvennoj korporatsii po stroitel'stvu olimpijskih ob'yektov I razvitiyu goroda Sochi kak gornoklimaticheskogo kurorta" ot 30.10.2007 N 238-FZ* [Federal Law "On the State Corporation for the Construction of Olympic Facilities and the Development of the City of Sochi as a Mountain Resort"] (In Russ.).
- [8] Interv'yu Predsedatelya Schetnoj palaty Alekseya Kudrina [Interview of the Chairman of the Accounts Chamber Alexey Kudrin]. *RIA «Novosti»*. 14.01.2020. URL: <http://audit.gov.ru/news/intervyu-predsedatelya-schetnoj-palaty-alekseya-kudrina-ria-novosti>. Accessed: 02.07.2020 (In Russ.).
- [9] Dubinkin V. Predlozhenia v hode "kruglogo stola" "Zakonodatel'noe obespechenie raskrytiya informatsii o deyatelnosti gosudarstvennykh korporatsiy i publichno-pravovykh kompanij" [Proposals during "Legislative Support for Disclosure of Information about the Activities of State Corporations and Public Law Companies"]. *The State Duma of The Federal Assembly of the Russian Federation*. 06.02.2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/47713/>. Accessed: 02.07.2020 (In Russ.).
- [10] Predpriyatiya i organizatsii Rosatoma [Rosatom Enterprises and Organizations]. *Rosatom*. URL: <https://www.rosatom.ru/about/factories/>. Accessed: 03.07.2020 (In Russ.).
- [11] Perechen' sistemoobrazuyushih organizatsij, podvedomstvennykh Goskorporatsii «Rosatom» [List of System-forming Organizations Subordinated to the State Corporation «Rosatom»]. *Rosatom*. URL: <https://www.rosatom.ru/upload/iblock/e79/e79cd23edef90ca2cc1b5a0871086ee4.pdf>. Accessed: 03.07.2020 (In Russ.).

- [12] *Federal'nyj zakon "O Gosudarstvennoj korporacii po atomnoj energii "Rosatom" ot 01.12.2007 N 317-FZ* [Federal Law «On the State Atomic Energy Corporation "Rosatom" of 01.12.2007 # 317-FZ] (In Russ.).
- [13] O Rosatome [About Rosatom]. *Rosatom*. URL: <https://www.rosatom.ru/about/>. Accessed: 03.07.2020 (In Russ.).
- [14] O kompanii [About the Company]. *Rostec*. URL: <https://rostec.ru/about/>. Accessed: 04.07.2020 (In Russ.).
- [15] *Federal'nyj zakon "O Gosudarstvennoj korporacii po sodejstviyu razrabotke, proizvodstvu i exportu vysokotekhnologichnoj promyshlennoj produkcii "Rosteh" ot 23.11.2007 N 270-FZ* [Federal Law "On the State Corporation for Promoting the Development, Production and Export of High-tech Industrial Products "Rostec" of 23.11.2007 N 270-FZ] (In Russ.).
- [16] Rosteh voshel v sostav Natsional'nogo centra kompetenciy "Umnyy gorod" [Rostec Joined the National Center of Competence "Smart City"]. *Rostec*. 25.01.2019. URL: <https://rostec.ru/news/rostekh-voshel-v-sostav-natsionalnogo-tsentra-kompetentsiy-umnyy-gorod/>. Accessed: 04.07.2020 (In Russ.).
- [17] Prezident podpisal Ukaz "O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachah razvitiya Rossiyskoj Federacii na period do 2024 goda" [The President Signed the Decree "On National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024"]. *President of Russia*. 07.05.2018. URL: <http://kremmlin.ru/events/president/news/57425>. Accessed: 04.07.2020 (In Russ.).
- [18] Godovoy otchet gosudarstvennoj korporacii "Rosteh" za 2017 god [Annual Report of the State Corporation "Rostec" for 2017]. *Rostec*. URL: <https://rostec.ru/upload/iblock/609/60954456d3f675625e60918653ceb028.pdf>. Accessed: 04.07.2020 (In Russ.).
- [19] Godovoy otchet gosudarstvennoj korporacii "Rosteh" za 2019 god [Annual Report of the State Corporation "Rostec" for 2018]. *Rostec*. URL: <https://rostec.ru/upload/iblock/587/587257de247709537226335c9b40b76a.pdf>. Accessed: 04.07.2020 (In Russ.).
- [20] Publichnaya otchetnost' [Public Reporting]. *Rosatom*. URL: <https://rosatom.ru/upload/iblock/fa7/fa759a96c90510116b0b0632519522cb.pdf>. Accessed: 05.07.2020 (In Russ.).
- [21] Zyuz'yayev A. Skol'ko deneg "s"yedyat" goskorporacii? [How Much Money Will the State Corporation "Eat"?]. *Komsomol'skaya Pravda*. 07.09.2007. URL: <https://www.kp.ru/daily/23963/72735/>. Accessed: 05.07.2020 (In Russ.).
- [22] Interv'yu M. Delyagina, direktora Instituta problem globalizacii [Interview with M. Delyagin, Director of the Institute of Globalization Problems]. *Svoboda*. URL: <http://www.svobodanews.ru>. Accessed: 05.07.2020 (In Russ.).
- [23] Potapov V.A., Lazarev V.V. Korporatsii i ikh vidy v rossiyskoy pravovoy sisteme [Corporations and Their Types in the Russian Legal System]. *Foreign Trade Law*. 2006; 2: 59–62 (In Russ.).
- [24] Artem'yev predlozhit' unichtozhit' goskorporacii i napomnil o razdele cheboley [Artemyev Proposed to Destroy State Corporations and Recalled the Division of Chaebols]. *RBC*. 29.08.2019. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d67b5189a7947c443d15ea9>. Accessed: 06.07.2020 (In Russ.).

#### Article history:

The article was submitted on 10.07.2020.

The article was accepted on 15.08.2020.

#### Информация об авторах:

*Эргашев Акмалджон Салохидинович* – выпускник магистратуры кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (e-mail: ak.ergashev@mail.ru).

*Масленникова Елена Викторовна* – кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Государственного университета управления (ORCID ID: 0000-0001-6291-0411) (e-mail: maslennikova-ev@rudn.ru).

**Information about the authors:**

*Akmaljon S. Ergashev* – Graduate of the Department of Public and Municipal Management, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (e-mail: ak.ergashev@mail.ru).

*Elena V. Maslennikova* – PhD in Sociology, Head of the Department of State and Municipal Administration, State University of Management; Leading Researcher of the Center of Public Administration Technologies, Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0001-6291-0411) (e-mail: maslennikova-ev@rudn.ru).

**Для цитирования:**

*Эргашев А.С., Масленникова Е.В.* Роль государственных корпораций в экономике России (на примере государственных корпораций «Росатом» и «Ростех») // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление*. 2020. Т. 7. № 4. С. 303–315. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-303-315

**For citation:**

Ergashev A.S., Maslennikova E.V. The Role of State Corporations in the Russian Economy (as in the Case of “Rosatom” and “Rostec” State Corporations). *RUDN Journal of Public Administration*. 2020; 7 (4): 303–315. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-303-315



DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-316-321

Научная статья

## Бизнес-методики для аттестации государственных служащих в России: проблемы и перспективы

А.Г. Чепусов

Международный центр устойчивого энергетического развития  
под эгидой ЮНЕСКО  
*Ул. Кедрова, 8/1–2, Москва, Россия, 117292*

**Аннотация.** В данной статье изложен краткий обзор происходящих изменений в методике оценки и подбора персонала в государственных органах Российской Федерации. Автором рассмотрены детали происходящих изменений в текущем макроэкономическом контексте. Ожидаемые последствия запланированного унифицированного подхода к проведению аттестации государственных служащих во всех государственных органах РФ проанализированы на примерах действующих бизнес-структур, уже применяющих данные методики. Автор приходит к выводу о том, что непропорциональные полномочия руководителей в любых ведомствах и строго формализованные критерии аттестации госслужащих, пришедшие из коммерческой сферы, негативно скажутся на мотивации госслужащих, качестве их работы с гражданами, приведут к эрозии этики госслужбы. Проводимая реформа может закончиться утратой доверия общества к государственным институтам.

**Ключевые слова:** государственная служба, аттестация госслужащих, государственное управление, мотивация, трудовые отношения

В последнее время происходят значительные трансформации в российском аппарате власти. Отдельного внимания заслуживает Указ Президента РФ от 7 марта 2020 г. № 171 «О внесении изменения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. N 110» [1], согласно которому планируется унифицировать подход к проведению аттестации государственных служащих во всех государственных органах.

Как известно, прежде механизм аттестации чиновников определялся статьей 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», на основе которого каждое ведомство разрабатывает свою методику оценки и аттестации. Однако в новом Указе предусмотрена унификация требований к чиновникам.

© Чепусов А.Г., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Согласно унифицированной методике аттестационная комиссия должна оценивать профессиональную служебную деятельность гражданского служащего исходя из ее влияния на решение стоящих перед госорганом задач на основании отзыва, документов гражданского служащего об образовании и о квалификации, включая дополнительное профессиональное образование, документов об участии в иных мероприятиях по профессиональному развитию, а также в ходе индивидуального собеседования с аттестуемым. При этом непосредственный руководитель в отзыве о госслужащем должен выставить в зависимости от эффективности и результативности его профессиональной деятельности, квалификации и личностных качеств следующие оценки:

- «А» – оценка, свидетельствующая о соответствии замещаемой должности и включении в кадровый резерв для замещения в перспективе вакантной должности в первоочередном порядке должностного роста;
- «Б» – оценка, свидетельствующая о соответствии замещаемой должности и включении в кадровый резерв для замещения в перспективе вакантной должности в порядке должностного роста;
- «В» – оценка, свидетельствующая о соответствии замещаемой должности гражданской службы;
- «Г» – оценка, свидетельствующая о соответствии замещаемой должности при условии получения дополнительного профессионального образования;
- «Д» – оценка, свидетельствующая о несоответствии замещаемой должности.

Нужно отметить, что в Указе нет условия о числе независимых экспертов, которые должны входить в состав аттестационной комиссии. Указывается лишь то, что проведение заседания комиссии с участием только членов, замещающих должности гражданской службы, не допускается. Однако данная методика имеет поразительные сходства с приемами оценки сотрудников в коммерческих предприятиях. В частности, в банке с государственным участием ВТБ схожая методика реализуется как минимум 6 лет. И она позволяет руководителям не только выставлять оценки по принципу справедливости, но и по принципу необходимости. Если у сотрудника конфликт с руководителем, то оценки «Д» вполне достаточно, чтобы с ним попрощались. И данная оценка будет создавать фактическое отсутствие у него возможности перейти на другую должность как в своем ведомстве, так и в другие государственные органы.

В конечном счете эта политика приведет к крайне обширным полномочиям руководителей в любых ведомствах. Если данные оценочные процедуры будут влиять еще и на возможность увеличения окладов у конкретных сотрудников, а не только на возможность карьерного роста, то практические возможности новых руководителей оказываются колоссальны. Фактическая регулировка заработной платы, определение и изменение перспектив карьерного роста и постановка перед фактом увольнения – все это позволяет де-факто изменить трудовые отношения в аппарате чиновников. Но если в бизнесе таковы изначальные правила игры, то в аппаратах власти это может привести к иным результатам, поскольку цель деятельности организаций разная.

Рассмотрим контекст текущей ситуации в России, чтобы понимать, в каких условиях продвигаются рассматриваемые нововведения. По предварительной оценке Росстата, ВВП России в I полугодии 2020 года снизился на 3,6% в годовом выражении [2]. При этом Минэкономразвития оценивает спад ВВП России в I полугодии в 4,2%. А по итогам этого года ВВП упадет на 4,8%. ЦБ прогнозирует снижение ВВП России на 4–6% в 2020 году [3].

Центр стратегических разработок в своем еженедельном мониторинге о состоянии деловой среды в стране прогнозирует снижение реальных заработных плат в России в 2020 году на 12%. При этом, по оценке экспертов, уровень безработицы может превысить 12% [4]. Аналитики АКРА и экономисты Альфа-Банка дают другой прогноз, более оптимистичный. Реальные денежные доходы россиян в 2020 году могут сократиться более чем на 5% [5].

Данные цифры, даже при том, что это приблизительные оценки экспертов, красочно описывают ситуацию. Публичная риторика о заботе о населении, стабильности на рынке труда и росте заработных плат слабо коррелирует с увеличением полномочий руководителей на конкретных позициях и сокращением прав обычных служащих. В Указе нет информации о возможности пересмотра или арбитража оценки руководителя и аттестационной комиссии. Их решения позволяют изменить уровень оклада, уволить сотрудника, появляются новые возможности давления руководства.

В коммерческих предприятиях данная методика вводится давно, но уровень зарплат там, в зависимости от отрасли, бывает выше, чем у среднестатистического чиновника. А главное – цель у организаций разная. У одних – это получение и максимизация прибыли владельцев предприятия, а у других – служение гражданам. Но как государственный институт может осуществлять заботу обо всем населении, если даже своим сотрудникам, в рамках действующего аппарата, в условиях кризиса и реального падения экономики и сокращения заработных плат не увеличивают зарплату, а де-факто увеличивают возможность руководителей сокращать заработные платы и увольнять сотрудников под предлогом непрохождения перееаттестации или низкой оценки, которую проставляет сам руководитель?

Социальные и экономические последствия реализации проекта реформы аттестации государственных служащих не заставят себя долго ждать. Мы полагаем, что методика, которая декларирует приоритет увеличения производительности и результативности, в действительности будет производить обратный эффект. Для этого можно изучить опыт тех структур, где данные управленческие приемы и методы уже реализованы, в частности, крупнейших российских банков Сбербанк и ВТБ.

При росте прибыльности данных организаций, что и было реальной целью проводимых организационных преобразований, происходит постепенное изменение отношения к клиентам данных организаций со стороны сотрудников. Уровень лояльности падает, и это фиксируют не сами рассматриваемые структуры, а их конкуренты и рейтинговые агентства [6].

В итоге уровень лояльных и как следствие, прибыльных клиентов тоже падает. Так или иначе, данные методики воспитывают формализм в сотрудниках. Становится неважно, как будет выглядеть организация и доволен ли будет клиент или рядовой потребитель. Важно соблюсти все инструкции, чтобы к сотруднику не было вопросов со стороны вышестоящего руководства. При росте формализма сотрудники «черствеют», как по отношению к своей работе, так и организации, в которой они работают. В конечном итоге это ведет к массовому «выгоранию» и демотивации. Возникает ситуация, при которой все формальные критерии будут соблюдены, но работа будет либо не выполнена, либо выполнена настолько отвратительно со стороны критериев, не входящих в формальную отчетность, что смысл ее выполнения теряется или становится отрицательным.

На Западе этот путь уже прошли, и в коммерческих структурах начали менять отношение как к сотрудникам, так и к клиентам. В среднесрочной перспективе банкам также придется это делать. В противном случае их доля рынка будет постепенно и постоянно падать, что можно компенсировать периодической покупкой новых крупных и клиентообъемных конкурентов. Однако кризис такой модели неизбежен.

Ожидается, что с государственными структурами негативные тенденции будут развиваться быстрее, так как отсутствие конкуренции между государственными органами дополнительно усугубит ситуацию. Выгорание сотрудников и наращивание формализма в их деятельности приведет к их прогрессирующему равнодушию по отношению как к работе, так и к рядовым гражданам. И это будет фактически стимулироваться их начальством, которое не видит простых людей и не понимает, что многие аспекты деятельности госслужащего нельзя формализовать. В конечном итоге проводимая реформа может закончиться утратой доверия к государственным институтам и власти в целом.

Действующий премьер-министр РФ Михаил Мишустин долгое время возглавлял Федеральную налоговую службу и добился значительных успехов. При стагнации экономики он смог добиться кратного роста поступлений в бюджет. Но работа с цифрами и деньгами не всегда соответствует работе с людьми. И в целом неуспешные методы, применяемые в различных сферах бизнеса для краткосрочной максимизации прибыли, неуместны в государственном аппарате из-за разного целеполагания. Лишь время и практика докажут эти истины.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Указ Президента РФ от 7 марта 2020 г. № 171 «О внесении изменения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. N 110». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73619838/>. Дата обращения: 12.05.2020.
- [2] Росстат предварительно оценил спад ВВП России на уровне 3,6% // ТАСС. 20.08.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9250999>. Дата обращения: 21.08.2020.

- [3] Банк России принял решение снизить ключевую ставку на 50 б.п., до 5,50% годовых // Пресс-релиз ЦБ РФ. 24.04.2020. URL: <http://cbr.ru/press/pr/?file=24042020133000Key.htm>. Дата обращения: 21.08.2020.
- [4] ЦСР: реальные зарплаты в РФ в 2020 г. могут упасть на 12%, безработица – превысить 12% // Финмаркет. 14.04.2020. URL: <http://www.finmarket.ru/news/5215340>. Дата обращения: 21.08.2020.
- [5] Экономисты оценили снижение реальных доходов населения из-за карантина. Падение может стать максимальным с 2014 года // РБК. 06.04.2020. URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/04/2020/5e8732e89a79470b55b42d72>. Дата обращения: 21.08.2020.
- [6] Клиентский рейтинг банков. URL: <https://www.sravni.ru/banki/rating/klientskij/>. Дата обращения: 21.08.2020.

#### **История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 22.08.2020.

Статья принята к публикации: 10.09.2020.

Research article

## **Business Methods for Certification of Government Employees in the Russian Federation: Problems and Prospects**

**A.G. Chepusov**

International Sustainable Energy Development Centre  
under the auspices of UNESCO  
*Kedrova str., 8/1, Moscow, Russian Federation, 117292*

**Abstract.** This article provides a brief overview of the ongoing changes in the methodology for evaluating and selecting personnel in government agencies of the Russian Federation. The author analyzes the details of ongoing reforms in the current macroeconomic context. The article covers expected consequences of the planned unified approach to certification of civil servants in all state bodies of the Russian Federation using examples of existing business structures that already use the new methods. The author comes to the conclusion that disproportionate powers of managers in any departments and strictly formalized criteria for certification of civil servants, which came from the commercial sphere, will negatively affect the motivation of civil servants, the quality of their work with citizens, and lead to erosion of the civil service ethics. The ongoing reform may potentially result in a loss of public trust to state institutions.

**Keywords:** civil service, certification of civil servants, public administration, motivation, labor relations

### **REFERENCES**

- [1] *Ukaz Prezidenta RF ot 7 marta 2020 g. № 171 “O vnesenii izmenenija v Polozhenie o provedenii attestacii gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih Rossijskoj Federacii, utverzhdennoe Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 1 fevralja 2005 g. N 110”* [Decree of the President of the Russian Federation of March 7, 2020 No. 171 “On Amendments to the Regulations on Certification of State Civil Servants of the Russian Federation, Approved by Decree of the President of the Russian Federation of February 1, 2005 N 110”]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73619838/>. Accessed: 12.05.2020 (In Russ.).



- [2] Rosstat predvaritel'no ocenil spad VVP Rossii na urovne 3,6% [Rosstat Previously Estimated the Decline in Russia's GDP at 3.6%]. *TASS*. 20.08.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9250999>. Accessed: 21.08.2020 (In Russ.).
- [3] Bank Rossii prinjal reshenie snizit' kljuhevujuu stavku na 50 b.p., do 5,50% godovyh [The Bank of Russia Decided to Reduce the Key Rate by 50 bps, to 5.50% per annum]. *Press-reliz' CB RF*. 24.04.2020. URL: [http://cbr.ru/press/pr/?file=24042020\\_133000Key.htm](http://cbr.ru/press/pr/?file=24042020_133000Key.htm). Accessed: 21.08.2020 (In Russ.).
- [4] CSR: real'nye zarplaty v RF v 2020 g. mogut upast' na 12%, bezrabotica – prevysit' 12% [CSR: Real Wages in Russia in 2020 May Fall by 12%, Unemployment – Exceed 12%]. *Finmarket*. 14.04.2020. URL: <http://www.finmarket.ru/news/5215340>. Accessed: 21.08.2020 (In Russ.).
- [5] Jekonomisty ocenili snizhenie real'nyh dohodov naselenija iz-za karantina Padenie mozhet stat' maksimal'nym s 2014 goda [Economists Estimated that the Decline in Real Incomes Due to Quarantine May Be the Highest Since 2014]. *RBC*. 06.04.2020. URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/04/2020/5e8732e89a79470b55b42d72>. Accessed: 21.08.2020 (In Russ.).
- [6] *Klientskij rejting bankov* [Client Rating of Banks]. URL: <https://www.sravni.ru/banki/rating/klientskij/>. Accessed: 21.08.2020 (In Russ.).

#### **Article history:**

The article was submitted on 22.08.2020.

The article was accepted on 10.09.2020.

#### **Информация об авторе:**

*Чепусов Антон Геннадьевич* – руководитель Сектора образовательной деятельности Департамента стратегического планирования и партнерства Центра устойчивого энергетического развития под эгидой ЮНЕСКО (МЦУЭР) (e-mail: [chepusov@isedc-u.com](mailto:chepusov@isedc-u.com)).

#### **Information about the author:**

*Anton G. Chepusov* – Head of Educational Activities Sector of the Strategic Planning and Partnership Department, International Sustainable Energy Development Centre under the auspices of UNESCO (Russian Federation) (e-mail: [chepusov@isedc-u.com](mailto:chepusov@isedc-u.com)).

#### **Для цитирования:**

*Чепусов А.Г.* Бизнес-методики для аттестации государственных служащих в России: проблемы и перспективы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2020. Т. 7. № 4. С. 316–321. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-316-321

#### **For citation:**

Чепусов А.Г. Business Methods for Certification of Government Employees in the Russian Federation: Problems and Prospects. *RUDN Journal of Public Administration*. 2020; 7 (4): 316–321. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-316-321



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
INTERNATIONAL EXPERIENCE  
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-322-333

Research article

**The African Peace and Security Architecture as a Tool  
for the Maintenance of Peace and Security.  
Part 2**

**B.D. Gardachew**

Bahir Dar University  
79, Bahir Dar, Amhara, Ethiopia

**Abstract.** This study critically explores the extent to which the African Peace and Security Architecture (APSA) (such as the African Standby Force (ASF), the Continental Early Warning System (CEWS), Panel of the Wise (PoW) and the Peace Fund (PF)) have been successful in achieving their institutional objectives, as well as the degree to which they are able to contribute to the work of the African Union Peace and Security Council (AU PSC). The AU PSC as a key pillar of the APSA is the main decision-making body regarding issues of peace and security. In order to achieve its responsibility, the AU PSC shall be supported by the African Standby Force, the Continental Early Warning System, Panel of the Wise and the Peace Fund. APSA is the umbrella term for the key African Union (AU) mechanisms for promoting peace, security and stability in the African continent. More specifically, it is an operational structure for the effective implementation of the decisions taken in the areas of conflict prevention, peace-making, peace support operations and intervention, as well as peace-building and post-conflict reconstruction. APSA is envisioned as a means by which Africa can take a greater role in managing peace and security on the continent, with the objective of offering “African solutions to African problems”.

**Keywords:** African Standby Force, Continental Early Warning System, Panel of the Wise and the Peace Fund

**The Panel of the Wise: Can it Make a Difference?**

This pillar of the African Peace and Security Architecture (APSA) has so far registered some degree of progress. Since it was officially inaugurated in December 2007, the panel has made efforts along two lines of approaches: pre-conflict intervention (conflict prevention) and post-conflict (crisis intervention). There are

© Gardachew B.D., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

circumstances where the panel has involved in activities prior to conflict eruption, while there are also other situations where the engagement of the panel has been witnessed following the outbreak of the conflict. With regard to pre-conflict intervention, the panel has undertaken several confidence-building missions to several countries such as: Central Republic of Africa, South Africa, Democratic Republic of Congo and others, in recognition of the fragility of the situation in these countries. In some cases, the panel has submitted a report on the need to organize an inclusive political dialogue involving all key stakeholders and while in some other cases prior to the election; political leaders of different countries were advised on the need to ensure violence-free elections. In relation to election, the Panel has urged the electoral commission and all other stakeholders to act “in all manners that would enhance confidence in the electoral process and consolidate the democratic processes” [1. P. 56; 2. P. 12; 3. P. 66–67; 4. P. 134; 5. P. 12; 6. P. 11].

With regard to post-conflict intervention, the Panel has undertaken several missions. This was largely done with the aim of expressing support for the efforts of the authorities and people of different countries in their resulting political transition and to assess the situation in these countries, in order to identify possible accompanying measures to be taken by the relevant stakeholders such as AU and others. In this respect, the Panel has pronounced itself on the situations such as Sudan, Somalia, Mali, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, Zimbabwe, Tunisia and Egypt to mention a few [1. P. 56; 2. P. 13; 3. P. 67; 4. P. 134; 6. P. 11].

Regarding the approaches of the Panel, particularly its post-conflict visits, one may raise the question that why the Panel was unable to make earlier visits prior to the outbreak of humanitarian crisis. While this study did not get any possible answer from the literature, there are reasons which can be argued to show why earlier visits or activities were not possible. For example, in some cases such as Darfur and Somalia, the humanitarian crisis has already started to deteriorate prior to the official inauguration of the Panel. Another possible reason could be the spontaneity of the occurrence or the political nature of the events. As noted by Jegede [3. P. 67] for instance, the setting alight of a Tunisian street vendor which spurred the ‘Arab Spring’ was arguably unprecedented in its effect, even though it emerged in the historic context of injustices shared by the general public. Speaking of street vendors Mohamed Bouazizi was a Tunisian street vendor who set himself on fire on 17 December 2010, which became a catalyst for the Tunisian Revolution and the wider Arab Spring against autocratic regimes. It is believed that Mohamed **Bouazizi**’s event has helped inspire a wider pro-democracy protest movement in the Middle East and North Africa [7. P. 196].

All in all, so far, the Panel has produced some thematic reports on issues relevant to peace and security such as: election related conflicts; non-impunity, justice and national reconciliation, **natural resource-related conflicts**, women and children in armed conflicts in Africa [8. Par. 1] As such, the most direct contribution of the Panel in matters of preventive diplomacy has been to alert the PSC and Chairperson of the AU Commission to the importance of the aforementioned thematic issues. The Panel has done this through the publication of reports. This suggests that to date the Panel’s reports paid more attention for the above themes. As

well articulated by Ewi [9. P. 24] the fundamental question that remains to be asked now is whether the Panel of the Wise, given its current mandate, structure, resources and geopolitical dynamics in Africa, would bring any significant contribution to peace and security on the continent, in a field already saturated with actors.

As highlighted earlier the AU has established the Panel as one of the pillars of its peace and security architecture gives it recognition as one of the main diplomatic instruments of the AU, aimed at preventing the escalation of conflicts on the continent [10. P. 73]. However, one should not lose sight of the fact that tension, conflict and humanitarian crisis still prevail on the continent where Sudan (Darfur) and Somalia are case in points. There are no empirical evidence exists on the causal link between the Panel's contribution and the reduction of tension, conflict and humanitarian crisis on the continent including the selected case studies. In the absence of clear empirical evidence and against the background of the analysis of the Panel's contribution to peace and security, this study focuses on four factors often determining the success of a high-level panel, in this context the PoW, these are task (mandate), process, context and structure [10. P. 73; 11. P. 290]. The first three ideas are adopted from the work of Gareth Evan and while the later one is taken from Van Wyk.

Firstly, as noted in the previous section the mandate of the Panel is clearly stated in article 11 of the Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union [12], and later the modalities for the functioning of the Panel was adopted by the PSC at its 100<sup>th</sup> meeting held on 12 November 2007. Hence, the Panel's mandate can be linked to Evans' [11. P. 289] idea of tasks which includes: raising awareness; innovation in conflict resolution; reducing tension or conflict about a particular issue; and contributing to governance. Despite the Panel achieving some of Evans' tasks, the Protocol and the *Modalities* limit the Panel to an advisory and supporting, thus, reactive role. This has resulted in criticism that the Panel is not engaging more situations to prevent conflict [10. P. 73].

Jegede [3: 67] also maintains that the Panel has involved in several missions on the continent which are actually part and parcel of post-crisis visits. Van Wyk [10. P. 64] notes that in these instances, the Panel's diplomatic practice was reactive, rather than proactive, a practice endorsed by the Protocol in Article 11. As indicted by de Albuquerque [5. P. 12] the fact that the Panel has written thematic reports on election-related violence, fighting impunity, women and children in armed conflict, and democratization and governance, yet, rather than forecasting future problems that could emerge, as originally intended, Panel publications have been released in response to *already* ongoing crises. Here the observation and assessment of Ewi [9. P. 24] is very important to take into consideration. For Ewi any assessment of the Panel should not lose sight of the fact that this pillar of APSA i.e. the Panel is essentially an auxiliary body of the PSC, consisting of only five (5) members who can only make recommendations rather than take decisive actions for the promotion of peace and security in Africa.

Secondly, according to Evans [11. P. 290] the second factor determining the contribution of a Panel in the promotion of peace and security is process. For Evans

process is equally critical: process refers to the way the Panel operates in terms of leadership, size and composition of membership, staffing, available resources, consultative process, the branding and packaging of its report and recommendations, and the quantity and quality of its advocacy and general follow up. According to Van Wyk [10. P. 73–74] since its inauguration, the Panel was occupied with the establishment and operation of the Panel and its Secretariat. Once this has been achieved, the Panel has expanded its diplomatic efforts. Moreover, the Panel has increased its awareness raising and achieved normative impacts.

With respect to staffing and resources, there is a common consensus that the Panel's current staffing and financial support is not satisfactory enough [2. P. 13; 3. P. 73; 4. P. 135]. The Panel requires a good budgetary allocation which depends on the political commitment and good will of the decision-making organ, and of course on the amount of funding available in the system for the fulfillment of its role. Without adequate human and material resources, it is difficult if not impossible for the Panel to improve on its performance [3. P. 73]. The Panel has been supported mainly through external partners. Indeed, to date, external funders have underwritten most of the panel's activities [2. P. 13]. This is not sustainable, since such an important organ of the APSA cannot continue to be funded by donors [4. P. 135]. As well stated by Williams [2. P. 13] without more serious staffing and resources, the panel cannot function as a dynamic and proactive advisory body. However, it should be noted that unlike other pillars of the APSA, the Panel is not the most expensive mechanism. Panel members require honorariums or allowances only when they are on mission or in session (at least three sessions a year) [9. P. 24].

For Evans [11. P. 292] the optimal size for a deliberative Panel is twelve to fifteen (12–15) members and for him beyond that it is difficult to generate and sustain a group dynamic of strong common commitment. As vividly stated in Article 11 (2) of the PSC Protocol is composed of five (5) highly respected African personalities from various segments of society, which means the current AU Panel is two to three times smaller than Evan's suggested size. Evan's also recommends that a Panel's composition be, and be seen to be, sensitively weighted in terms of geography, gender, expertise, experience and desirably political outlook. For van Wyk [10. P. 74] although the Panel's members are representative of gender, experience, expertise and geography, the small size of the Panel undermines its efficiency. With respect to membership size, the number of members of the Panel which stands at five as argued by El-Abdellaoui [13. P. 10] and Jegede [3. P. 71] is inadequate and likely to undermine its performance.

Considering the small size of the panel, different approaches have been suggested as a coping strategy for the Panel. For instance, Pan-African Network of the Wise (PanWise) and Network of African Women in Conflict Prevention and Mediation (FemWise-Africa) have been established. However, it remains to be seen what significant impact and contribution would the FemWise-Africa and PanWise bring in the areas of peace and security. As already discussed previously the Panel has achieved some successes in its consultation and diplomatic processes, including fact-finding missions, reports, and briefings to the PSC and the Chairperson of the Commission (see for example, [9. P. 24–26; 10. P. 74; 5. P. 11; 6. P. 11]).

Another important aspect related to process is the nature, feasibility and implementation of the recommendations of a Panel. The Panel consisting of individuals with specific qualifications appointed in their personal capacity, it is also deemed to be independent and thus relatively free from political interference [10. P. 74]. Internal reports from AU indicated that the Panel has produced several thematic reports, however there are concerns that the reports are not always practical and realistic recommendations but with little traction in terms of implementation [14. P. 2]. As stated by [10. P. 74] in this respect, the Panel has repeatedly called on conflicting parties and states to implement and comply with relevant AU regulations, and to domesticate AU conventions and treaties. According to Evans [11. P. 296] one way to overcome this situation is to improve the branding and packaging of the Panel; its activities; reports; and recommendations.

In relation to process, the contribution of a Panel also depends on its activities and follow-up once a report has been released [11. P. 296]. With some exceptions, the track record of the Panel with regard to its follow up has been insufficient and very little of this has been achieved [10. P. 74]. Jegede [3. P. 72] also shares the idea of van Wyk and maintains that the Panel has not been effectively following up with its press releases, statements and recommendations on issues affecting peace and security in Africa. In respect of the Panel's follow up one may raise a question as to why little follow up has been achieved by this pillar of APSA. For Van Wyk [10. P. 74] this is, *inter alia*, due to the fact that the Panel is not as autonomous as it is perceived to be and does not have the required institutional setup. De Albuquerque [5. P. 12] and ISS (01 October 2014) also observe that despite the panel's distinguished place as a key component of the APSA, institutionally, it has largely remained isolated.

According to Evans [11. P. 290] the context within which a Panel operates, is a contributing factor to its success and can either be permissive or prohibitive. For Ewi [9. P. 24] any assessment of the Panel should not lose sight of the fact that it is operating in difficult geopolitical dynamics. Moreover, Van Wyk [10. P. 75] claims that any assessment of the panel should consider time factor i.e. the Panel has been established relatively recently in 2007. For Van Wyk, the dynamics and complexities of the continent's conflicts is also another variable that should be taken into account. In the views of Van Wyk, since its establishment, the Panel operated in a very tense and conflict-ridden continent; often with states and non-state actors' non-compliance of continental norms and legal provisions, adding to the complexity of the challenges the Panel faces.

Another fourth factor determining the contribution of a Panel is institutional design or structure. In the words of Van Wyk [10. P. 75] it is important to remind that the Panel is part of a complex structure i.e. the APSA where certain hierarchies occur formally and informally. Owing to its advisory and supportive role, rather than decision-making and implementation role, the Panel's authority and influence is lower when compared to other organs of the AU. For Van Wyk in this hierarchical power structure and it is further limited by the regular turn-over of Panel members; thus, losing institutional memory and personal relations. Moreover, the Panel is also

a parallel structure in respect of other APSA structures that have both a pro-active and reactive role; thus, affecting the agency of the Panel.

According to the ISS [12] report when it comes to peacemaking, the panel has played almost no major role. Based on the above report one of the factors that militate against the role of the Panel is its institutional design. The report indicated that the panel in its institutional structure is not a standing body and as such is not readily available to mediate or undertake peacemaking missions when conflicts break out. For de Albuquerque [5. P. 12-13] the Panel may be ill-suited to take on such a role in its current institutional design and format. De Albuquerque underlines that the Panel is not a standing body; in fact, its meeting has been very limited since it was created. In the opinion of De Albuquerque such circumstance suggests that it would not be well adapted to taking on the time-consuming and intensive work associated with preventative action and other related tasks.

The fact that the meetings and communications of the Panel has been very limited as stated above, however, the modalities for the functioning of the panel as adopted by the PSC at its 100<sup>th</sup> meeting held on 12 November 2007 allows the Panel to meet as often as the circumstances may require and in any event at least three times a year or at any time at the request of the Council or the Chairperson of the Commission. Moreover, the modalities states that in between meetings, the Panel shall maintain regular consultations among its members through appropriate technical means to facilitate the effective discharge of its responsibility.

The foregoing discussion set out to investigate whether the Panel of the Wise can make a difference in the African peace and security architecture. It is highlighted that since its establishment the Panel has undertaken several missions in different countries including Sudan and Somalia. The Panel has made efforts along two lines of approaches: conflict prevention and post-conflict intervention. There are circumstances where the panel has involved in activities prior to conflict eruption, while there are also other situations where the engagement of the panel has been witnessed following the outbreak of the conflict. In sum, the Panel's track record in respect of preventive diplomacy and reduction of conflict remains mixed due to various factors such as: geo-political dynamics, limited mandate, membership, and its institutional design.

### **The AU Peace Fund: Can It Reliably Fund Peace and Security in Africa?**

The Peace Fund (PF) was established in June 1993 as the principal financing instrument for the peace and security activities of the Organization of African Unity (OAU). As one of the key pillars of the African Peace and Security Architecture (APSA) under the new African Union (AU), the PF's legal basis is set out under Article 21 of the PSC Protocol. It is meant to provide the necessary financial resources for peace support missions and other operational activities (mediation, preventative diplomacy and institutional capacity) which are in general related to peace and security [15].

There is no doubt that to date most of the necessary financial resources for Africa's peace support missions and other operational activities have been

generated from external sources/partners [5: 28; 16: 3; 17: 2]. This implies that external partners have significantly supported AU Peace Fund and still the Peace Fund is highly dependent on external sources. It should also be noted that the AU has shown relative commitment and improvement towards securing funding from its Member States though the contribution has not been enough [5. P. 28; 17. P. 3].

Despite the above efforts both from external partners and AU Member States, securing predictable, flexible and reliable financing for peace and security activities in Africa has not yet been resolved. The fact that the AU has been instrumental in deploying missions where the UN was unable to deploy a peace support operation in a timely manner due to lack of global political consensus, for example, the African Mission in Burundi (AMIB), the African Mission in Darfur (AMIS), the African Mission in Somalia (AMISOM), the AU Electoral and Security Assistance Mission to the Comoros (MAES) and the African-led International Support Mission to Central African Republic (MISCA), currently, financial contributions of major peace keeping operations in Africa are being reduced by international partners, highlighting the urgency of the AU to secure sustainable and predictable funding for such peace keeping operations. For example, in 2016, the EU announced it will be reducing the funding for the allowances of the troops in AMISOM by imposing a cap on the coverage of allowances to 80% of the total costs. The remaining 20% of the allowances is expected to be funded by troop contributing countries either through own resources or from alternative partner contributions [17. P. 2–3].

In order to minimize dependency on external partners and increase ownership of peace and security activities, the AU launched an initiative to increase Member States' assessed contributions and to seek alternative ways to finance the AU, including its peace support operations [17. P. 4]. Hence, in June 2015, the AU Assembly<sup>1</sup> adopted a decision on assessed contribution of member states, which targets to finance 25% of AU-led peace operations out of its own budget and the rest 75% to be financed by UN. The fact that the UN welcomed the AU Assembly's decision to fund 25% of AU peace support operations, discussions for the UN to finance this 75% cost of missions have not yet been resolved. This new 25:75% co-finance formula proposed by AU has not yet been fixed. There is still a continuous debate on the (25: 75% formula) between the AU and UN on financing the peace support operations in Africa. See Cedric de Coning [18] can the AU finance its own peace operations, and if so, what would the impact be? 28 March 2017. First, both AU and UN have been unable to reach a clear understanding of how the 25: 75% split will work in practice, especially regarding the AU's ability to meet its financial obligations. Secondly, Security Council members continue to question whether AU missions financed through UN assessed contributions would comply with both international human rights law and the UN's financial transparency and accountability standards. Finally, there are disputes about which institution should have overall force command.

---

<sup>1</sup> The AU Assembly's decision on the scale of assessments and financing of the African Union was held from 14–15 June 2015, Johannesburg, South Africa.



AU is aiming to finance its peace and security activities i.e. 25% by 0.2% import levy. In July 2016 a Progress Report to the AU Assembly of Heads of State and Government Retreat on the Financing of the Union on the margins of the 27<sup>th</sup> Ordinary Session of the AU Summit that was held in Kigali. The Report had proposals on how to finance the African Union as a whole and reinvigorate the Peace Fund and proposed the use of a 0.2% import levy to finance the AU to be imposed on imports. At the 27<sup>th</sup> AU Summit, the AU Assembly considered the report of the High Representative's new proposal and Assembly decided to "institute and implement a 0.2% import levy on all eligible imported goods into the continent to finance the African Union Operational, Program and Peace Support Operations Budgets starting from the year 2017". According to de Albuquerque [5. P. 31] if working according to plan, the levy would most likely result in African Union member states being able to contribute enough funds for them to reach the 25% African funding target for AU peace operations. This would be a great step towards making the AU less reliant on international donor aid and should be applauded. For Apiko and Aggad [17. P. 7], the AU came up with such new burden sharing (co-finance) formula on the assumption that financing peace and security in Africa on a sustainable basis is not only a continental priority but a global strategic imperative, given the complex and interconnected nature of threats to international peace and security.

The AU peace and Security Council in its 502<sup>nd</sup> Meeting held on (29 April 2015) has noted that peace and security should be viewed as a strategic partnership with the UN based on consultative decision-making, division of labor and burden sharing. In its Common African Position (CAP) on UN Review of Peace Operations, the AU PSC acknowledges the role of the UN in maintaining global peace and security but also highlights that African peace operations represent local responses to global problems and effective African peace operations thus represent a significant contribution to the global common good.

While on one hand the AU acknowledges its funding gap and seeks international partners to continue financing peace support operations and other operational activities on the continent. On the other hand, the AU requires Africans to own their peace support operations and other related peace and security activities. This implies that AU seeks financial support from its international partners but at the same it demands operational autonomy during its actual peace support missions on the field. For example, the AU PSC in May 2017, in its 689<sup>th</sup> meeting on the AU Peace Fund and AU-UN partnership for predictable funding of AU peace and security activities highlighted that African ownership is the key factor to the success of peace efforts on the continent<sup>2</sup>.

While AU's target to fund 25% of AU-led peace support operations provides an alternative funding for peace support operations missions on the continent, there is a concern that this target may not be achieved in the short term given its track record. For example, at the time of writing this study the Peace Fund is not fully operational and expected to be fully functional in 2020.

---

<sup>2</sup> The Meeting was held on 30 May 2017, Addis Ababa, Ethiopia.

As per AU's target the 25% of the peace support operations budget is expected to be phased over five years from 2016 where this target is expected to be achieved by 2021. However, on 6<sup>th</sup> November 2019 AU's Directorate of Information and Communication Press Release indicated that in demonstrating their commitment to ensuring predictable and sustainable financing for peace and security activities in Africa, fifty AU member states have just contributed 131 million US Dollar since 2017. The amount is expected to gradually increase to 400 million US Dollar by 2021. This implies that AU's ambition to finance 25% of the peace support mission and other operational activities may not be achievable as planned. Above all, as well identified by de Albuquerque [5: 31] though AU is currently aiming to provide the remaining 25% of the budget, yet, the risks of relying on the international community for 75% of the remaining funding means that financing is likely to continue to pose a great obstacle to the continued development of the institutional framework for the foreseeable future.

In sum, to date, the AU Peace Fund has had to rely on its partners to finance the bulk of its peace and security activities. However, relative considerable capacity has been also developed by this pillar of APSA. The AU's ambition on financing its Peace Fund with the imposition of a 0.2% levy on imports will, if fully implemented, significantly change the AU's means, which in turn should have important implications for its independence, agency and effectiveness. On the other hand, if the AU fails to implement the import levy decision it will seriously undermine the credibility of the AU. The fact that the financial commitment of AU's capacity has been improved, as highlighted above still the Peace Fund is not progressing well as expected. Hence, it is unlikely for the AU Peace Fund at least in the short term to reliably and predictably fund peace and security activities in Africa.

### **Conclusion**

This study has looked critically at the extent to which the African Union Peace and Security Council (AU PSC) support structures (such as the African Standby Force, the Continental Early Warning System, Panel of the Wise and the Peace Fund have been successful in achieving their institutional objectives, as well as the degree to which they are able to contribute to the work of the AU PSC. Some of the critical points explored in this study can be summarized as follows: The African Standby Force's potential as a tool for the maintenance of peace and security on the continent depends on various interrelated issues. These include political consensus (political buy-in) and predictable sources of financing. It is indicated that while Continental Early Warning System has a good record of strong analysis, the challenge is translating their analysis into action.

The study emphasized that there is a weak linkage between early warning and early response. The conflicts analysis and early warning to be channeled to the political decision-making organs is missing. The Panel of the Wise is often misunderstood as being a mediating body, whereas it is more of an institution intended to bring issues of certain timely importance to the attention of the PSC and Chairperson of the Commission. The chapter indicated that geo-political dynamics,

limited mandate, membership size (being small) and its institutional design has undermined the role of the Panel. Lastly the chapter highlighted that the effectiveness of the APSA depends on predictable and sustainable financing. It is emphasized that to date the Peace Fund has had to rely on its partners to finance the bulk of its peace and security activities. The fact that the financial capacity of AU has been improved, still the Peace Fund is not progressing well as expected.

## REFERENCES

- [1] Fisher L.M., Bah A.S., Mniema A., Okome H.N., Tamba M., Frederiksen J., Reeve R., et al. *Moving Africa Forward: African Peace and Security Architecture (APSA). Assessment Study*. Addis Ababa: AU Peace and Security Department; 2010.
- [2] Williams P.D. *The African Union's Conflict Management Capabilities*. New York: Council on Foreign Relations; 2011.
- [3] Jegede A.O. Beyond Prospects: Strengthening the Panel of the Wise in the AU Peace and Security Architecture. *Journal of African Union Studies*. 2012; 1 (1): 61–76.
- [4] Appiah J.A. *The African Union and the Quest for Peace and Security in Africa: 2002–2012*. Doctoral dissertation, University of Ghana; 2014.
- [5] Albuquerque A.L. *The African Peace and Security Architecture (APSA): Discussing the Remaining Challenges*. Sweden: Ministry of Defense; 2016.
- [6] Arthur P. Promoting Security in Africa through Regional Economic Communities (RECs) and the African Union's African Peace and Security Architecture (APSA). *Insight on Africa*. 2017; 9 (1): 1–21. DOI: 10.1177/0975087816674577
- [7] Wright R. *The Role of Personal Narratives in Egypt's 2011 Spring Revolution*. InF; 2012.
- [8] *AU Panel of the Wise. The Panel of the Wise (24 April 2018)*. URL: <http://www.peaceau.org/en/page/29-panel-of-the-wise-pow>. Accessed: 03.04.2020.
- [9] Ewi M.A. *The African Union Panel of the Wise: An Assessment of Its Role and Significance as a Mechanism for Conflict Resolution and Mediation in Africa*. Prepared for the Swedish Defense Research Agency, division of defense analysis. Pretoria: Institute for Security Studies; 2009.
- [10] Van Wyk J.A. High-level Panels as Diplomatic Instruments: The African Union Panel of the Wise and the Emergence of an African Peace Diplomacy Architecture. *Journal for Contemporary History*. 2016; 41 (1): 57–69.
- [11] Evans G. Commission Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Ed. by Cooper A.F., Heine G., Thakur R. Oxford: Oxford University Press; 2013: 278–302.
- [12] Panel of the Wise Has a Lot on Its Plate. *Institute for Security Studies*. 01.10.2014. URL: <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/new-panel-of-the-wise-has-a-lot-on-its-plate>. Accessed: 03.04.2020.
- [13] El Abdellaoui J. *The Panel of the Wise: A Comprehensive Introduction to a Critical Pillar of the African Peace and Security Architecture. ISS Paper 193*. Pretoria: Institute for Security Studies; 2009.
- [14] *African Union. Decision on the Scale of Assessments and Financing of the African Union Assembly/AU/Dec.578 (XXV)*. Twenty-fifth Ordinary Session, Johannesburg, South Africa (14–15 June 2015). URL: [https://au.int/sites/default/files/decisions/9664-assembly\\_au\\_dec\\_569\\_-\\_587\\_xxiv\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9664-assembly_au_dec_569_-_587_xxiv_e.pdf). Accessed: 04.04.2020.
- [15] *AU Peace Fund*. URL: <https://au.int/en/aureforms/peacefund>. Accessed: 04.04.2020.
- [16] *AU Peace and Security Council. The PSC 601<sup>st</sup> meeting press statement on early warning and horizon scanning*. PSC/PR/BR. (CDI), Addis Ababa, Ethiopia (30 May 2016).

- URL: <https://www.peaceau.org/uploads/auc-601st-psc-meeting-on-early-warning-30-may-2016.pdf>. Accessed: 05.04.2020.
- [17] Apiko P., Aggad F. *Can the 0.2% Levy Fund Peace and Security in Africa? A Stronger AU-UN Partnership in Accordance with WTO Rules*. ECDPM, briefing note no. 103. 2018. URL: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-103-Financing-the-African-Union.pdf>. Accessed: 07.04.2020.
- [18] De Coning C. *Can the AU Finance Its Own Peace Operations, and if so, What Would the Impact Be?* *Cedricdeconing.net*. 28.03.2017. URL: [https://cedricdeconing.net/2017/03/28/can-the-au-finance-its-own-peace-operations-and-if-so-what-would-the-impact-be/#\\_ftn19](https://cedricdeconing.net/2017/03/28/can-the-au-finance-its-own-peace-operations-and-if-so-what-would-the-impact-be/#_ftn19). Accessed: 07.04.2020.

**Article history:**

The article was submitted on 09.05.2020.

The article was accepted on 01.06.2020.

Научная статья

## **Африканская архитектура мира и безопасности как инструмент их поддержания. Часть 2**

**Б.Д. Гардашью**

Университет Бахир Дар  
79, Бахр-Дар, Амхара, Эфиопия

**Аннотация.** В статье критически анализируется эффективность Африканской архитектуры мира и безопасности (ААМБ) (в которую входят Африканские резервные силы (АРС), Континентальная система раннего предупреждения (КСРП), Группа мудрецов и Фонд мира (ФМ)) в достижении своих институциональных целей. Также автором оценивается потенциальный вклад структур ААМБ в работу Совета мира и безопасности Африканского союза (АС СМБ). Совет мира и безопасности как ключевая опора Африканской архитектуры мира и безопасности является основным директивным органом по данным вопросам. Для выполнения своих обязанностей Совет мира и безопасности Африканского союза будет поддерживаться Африканскими резервными силами, Континентальной системой раннего предупреждения, Группой мудрецов и Фондом мира. ААМБ – это общий термин для обозначения ключевых механизмов Африканского союза для содействия миру, безопасности и стабильности на африканском континенте. В частности, это оперативная структура для эффективного осуществления решений, принятых в областях предотвращения конфликтов, миротворчества, операций по поддержанию мира и вмешательства, а также миростроительства и постконфликтного восстановления. ААМБ рассматривается как средство, с помощью которого Африка может играть более активную роль в управлении миром и безопасностью на континенте с целью предложить «африканские решения африканских проблем».

**Ключевые слова:** Африканские резервные силы, Континентальная система раннего предупреждения, Группа мудрецов и Фонд мира

**История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 09.05.2020.

Статья принята к публикации: 01.06.2020.

**Информация об авторе:**

*Bewuketu Dires Gardachew* – преподаватель и исследователь департамента политологии и международных исследований университета Бахр-Дар (Эфиопия) (e-mail: bewuket23@gmail.com).

**Information about the author:**

*Bewuketu Dires Gardachew* – PhD Candidate at the Department of Political Science and International Studies, Bahir Dar University (Ethiopia) (e-mail: bewuket23@gmail.com).

**Для цитирования:**

*Gardachew B.D.* The African Peace and Security Architecture as a Tool for the Maintenance of Peace and Security. Part 2 // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2020. Т. 7. № 4. С. 322–333. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-322-333

**For citation:**

*Gardachew B.D.* The African Peace and Security Architecture as a Tool for the Maintenance of Peace and Security. Part 2. *RUDN Journal of Public Administration*. 2020; 7 (4): 322–333. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-322-333



DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-334-351

Research article

## Good Governance and Service Delivery in Selected Municipalities: The Case Study of East and West Gojjam Zones of Amhara Regional State

M. Nega, G. Jemberu, D. Asress

Debre Markos University  
A3, Debre Markos, Ethiopia

**Abstract.** This study underpinned assessing good governance and service delivery in East and West Gojjam Zones. The researchers used a mixed research approach and employed convergent parallel research design. The researchers depend on both probability and non-probability sampling technique to select the research participants while simple random sampling was applied to select the municipalities from each zone and those who have filled the questionnaires were accidentally selected. Purposive and proportional sampling techniques were used to select the key informants of the study and to determine the sample size respectively. Questionnaires, key informant interviews and FGDs were held to gather the primary data which were further supported by secondary data. Data was presented by using tables and the researchers used thematic and simple descriptive analysis techniques. The study found that the major principles of good governance were not fully exercised and implemented in the study area. The study also revealed that rules and regulations of the municipality were not clearly known or understood by the customers. Despite the existence of rules and regulations in the municipality, customers were not served accordingly. The study additionally found that good governance plays a role in enhancing service delivery in the municipalities. Finally, the study found out that there are various challenges or obstacles that can undermine the practice of good governance while delivering service to the municipality customers. Therefore, the study concluded that the practice of good governance in the provision of service delivery was poor in the municipality. To this end the study recommended that the municipalities should strictly adhere to the principles of good governance and thereby they can enhance service delivery.

**Keywords:** governance, good governance, service, service delivery, Ethiopia

### Introduction

#### Background of the Study

The concept of governance has emerged as a popular agenda of development literature and appeared in the discussion of social organization since early 1980's [1]. According to Graham [2] Starting from 1980s, however, the term governance has not reached consensus among different stakeholders. Governance implies how

© Nega M., Jemberu G., Asress D., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

power and authority is exercised and distributed, how decisions are made and implemented, and to what extent citizens can participate in decision-making processes and hold decision makers accountable [3].

Governance covers all aspects of exercise of authority through formal and informal institutions in the management of the resource endowments of a state. The mechanisms, processes and institutions, through which citizens and groups communicate their interests, carry out their legal rights, meet their duties and mediate their difference [3]. In the 1989 World Bank (WB) Study “Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth”, good governance is indicated as a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to the public [4]. In the 1992 report entitled “Governance and Development”, the World Bank defined good governance as “the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development” as cited in [5].

Service delivery refers to receiving services in effective and well organized as possible to the planned recipient. In various occurrences, service delivery indicates a level of excellence on the part of the institution as well as it is a trademark of economies that have encouraged past the fabrication stage.

The rise of government’s responsibility to the people in the form of providing what is viewed as necessary services has been a central focus in the field of public administration. The role of government has been in direct correlation with a shift in public values, occurring internationally and nationally, many times driven by nations’ progress towards development. Public services include health, education, employment assistance, infrastructure, and agriculture to name a few. Populations across the globe often demand that their governments deliver public goods to them; however, in some instances, particularly when it concerns extreme poverty, these demands go unmet by governments as a result of bad governance [6]. Poor service delivery remains an important challenge in South Africa, and there have been many violent service delivery protests in municipal areas, and these protests resulted from both the lack of service and from poor quality services rendered [7].

Noting the significance of strengthening capacity for effective service delivery, Ethiopia has designed and implemented large public sector capacity building programmes, which among other things, is aimed at improving public service delivery. The Public Sector Capacity Building Program Support Project introduced in 2004, is one of the largest public sector capacity building programmes that was designed and implemented. The aim of the programme was to improve the scale, efficiency, and responsiveness of public service delivery at the federal, regional, and local level; to empower citizens to participate more effectively in shaping their own development; and to promote good governance and accountability and there by enhance service delivery [4].

According to the Office for the Coordination of Capacity Building the Ethiopian government recognized the importance of improving the performance of service delivery and the creation of accountable and responsible civil service institutions that would improve municipal services by the practice of good governance. Service delivery needs responsiveness by service providers, managers,

and policy makers to be answerable, to provide enforcement, and to make relevant organizational changes to make services “people-centered” [3].

The International Federation of Accountants [8], argued that in order to deliver good governance in the public sector, both governing bodies and individuals working for entities must act in the public interest at all times, consistent with the requirements of legislation and government policies, avoiding self-interest and, if necessary, act against a perceived organizational interest. Acting in the public interest implies a wider benefit to society, which should result in positive outcomes for service users and other stakeholders.

According to African Institute of Management Development and Governance [9], the lack of good service delivery by Ethiopian public institutions including the municipalities have received much attention in recent years. And Service quality within local government is perceived as being generally poor. Therefore, an assessment of good governance practices is vital for municipal service delivery.

### **Statement of the Problem**

According to National Urban Planning Institute [10], an urban area is said to be efficient and effective when it provides those urban services that directly affect the quality of urban life, which include social services, physical infrastructure and other municipal related services. Municipal services are those public services, which are rendered and controlled by the urban administration. These include sewerage, sanitation, garbage collection and disposal, public markets, abattoir, recreation and cultural places, etc. The delivery, efficiency and sufficiency of these public services are crucial in determining the quality of urban environment and life.

Since the establishment of municipalities in Ethiopia low service delivery is a matter of concern which stagnate country development and the growth of municipalities [10]. There is worldwide dissatisfaction with the quality of service offered in public institutions. In Africa particularly in Ethiopia, many people complain about the quality of customer service representatives, facilities, procedure or policies and the general atmosphere of municipal services. Municipal service delivery is in a very precarious state, as a result, many people in Amhara region have little confidence in the efficiency, effectiveness and responsiveness of local government as demonstrated by the protests in various municipalities of the region. In addition, the delivery of service by municipal sector is also not properly tailored to customer needs. Therefore, public service delivery faces numerous challenges including public money wastage, low revenue collections, low paid and unmotivated public servants, poor accountability and generally poor performance on service delivery [11; 12]. In most of the Amhara regional state municipal services are attributed to poor institutional governance. Moreover, there are public cries on inadequate electricity services, poor infrastructure, complex bureaucratic procedures, poor customer services, and corruption.

There were various studies conducted in Ethiopia and abroad related to this study. Outside Ethiopia for instance, Abdullahi [13] has studied on good governance, institutions and service delivery in Gombe State; Tuhafeni [14] conducted a research entitled an evaluation of good governance and service delivery at sub national levels in Namibia; Woleola has investigated about good governance



theory and the quest for good governance in Nigeria; Saada [15] has also conducted a study on the role of good governance practices in enhancing service delivery in public institutions of Tanzania: The case study of Tanzanian Electric supply company; Annie has studied on community expectations and perceptions of municipal service delivery: a case study in the Emfuleni local area in South Africa.

Also, in Ethiopia the researchers have reviewed some studies related to the issue. These were for example, Tadele Fekadu [16] has conducted a study on public roads service delivery and governance: The case of Benishangul Gumuz regional state; Kassahun Yirga [17] has studied on the assessment of prevalence of good governance in the public sector: The case of public institutions in Debre Birhan Town; Gizachew Asrat [18] has examined the challenges and opportunities of local good governance in Lumame Town/Awabel Wereda, East Gojjam Zone), Amhara Region and Tewodros has also assessed the prevalence of good governance in the public sectors of Gedeo Zone: The case of Yirga Cheffe Town Administration, Ethiopia.

All the above-mentioned studies failed to emphasize the practice of good governance in service delivery especially in the municipalities of East and West Gojjam Zones. Therefore, to fill this gap the researchers were motivated to conduct this study.

### **Objectives of the Study**

The general objective of this study was to assess good governance and service delivery in the municipalities of East and West Gojjam Zones of Amhara Regional State. This study has the also the following specific objectives.

1. To determine the extent by which stakeholders in the municipalities are adhered to good governance practices in service delivery.
2. To identify the challenges that hinder good governance practices in the provision of service delivery in the study areas.
3. To investigate the level customers satisfaction on the services provided by the municipal authorities on the study area.

### **Significances of the Study**

This study would serve as a foundation stone for providing information to researchers, development practitioners, and policymakers working in the surrounding zones and Woreda with regard to good governance and service delivery. It will also enable the government bodies and its partners to design policies for enhancing service delivery through good governance practices for the present and future generations. Moreover, stakeholders interested in intervening with the aim of promoting service delivery into the study area would benefit from the findings of the study.

### **Scope of the Study**

The study was delimited to assess good governance practices in service delivery in the municipalities of East and West Gojjam Zones. Specifically, this study was limited to the municipalities of the two zones of Amhara Regional State. These were Bure, Mankusa, Finoteselam, Dembecha, Amber, Dejen, Bichena and Mertolemarium. The study was also limited towards the practice of good governance and service delivery in the selected study areas. Difficulty of collecting

some of those data due to the negligence of the participants, unwillingness to fill the questionnaire were also part of the limitations of the study. Even some of the participants were fear of giving genuine responses.

### **Research Methodology**

The study was conducted using mixed approach to get the desired evidence from the response providers. The objective for this study clearly shows that the intention of this research was to assess the practice of good governance for the improvement of service delivery in the municipalities. Using a combined approach would therefore enable the researchers to “collect numerous forms of data and examine them from various angles to construct a rich and meaningful picture of a complex, multifaceted situation” [19].

### **Research Design**

According to Saunders [20] the choice of the research design depends on the objectives of the study, the available data sources, the cost of obtaining the data and the availability of time. Research design is used to structure the research; to show how all of the major part of the research project the samples or group, work together in addressing research question [21]. Accordingly, the researchers employed convergent parallel research design. This method was appropriate to merge qualitative and quantitative data so as to provide a broad analysis of the research problem. The researchers collected both qualitative and quantitative data at roughly the same time and integrate the information in the interpretation of the overall results.

### **Participants of the Study**

The participants of this study were municipal officials and authorities who have been addressed using key informant interviews. Municipal office professionals or service providers and accidentally contacted service users of the municipality were mainly the participants of the study.

### **Sampling Techniques and Sample Size**

The researchers relied on both probability and non-probability sampling techniques to select the research participants. From probability sampling techniques the researchers used random sampling techniques to select municipalities from East and West Gojjam Zone, accordingly four municipalities from each zone were selected randomly. The study used purposive sampling technique to select respondents of each municipal official in the study. In Addition, respondents of service users of the municipality were selected based on convenience sampling (accidental) method. This is due to the nature of the service users unavailability in a fixed time and place.

A sample is a collection of some parts of the population on the basis of which judgment is made. It should be small enough to make data collection convenient and should be large enough to be a true representative of the population which is selected [22]. The sample size was determined by using proportional sampling technique. Since the number of service users in the municipality were not exactly known the researchers used proportional sampling technique. Cochran [23] adopted

a formula for calculating sample size when the population is infinite. That is, when the degree of variability of the population is not known Cochran advised to use the following sample formula to calculate the sample size.

$$n_0 = \frac{Z^2 pq}{e^2}$$

Where,  $n_0$  is the sample size,  $z$  is the selected critical value of desired confidence level,  $p$  is the estimated proportion of an attribute that is present in the population,  $q = 1 - p$  and  $e$  is the desired level of precision. By considering the maximum variability, which is equal to 50% ( $p = 0.5$ ) and taking 95% confidence level with  $\pm 5\%$  precision, the calculation for required sample size was determined as follows;

$$p = 0.5 \text{ and hence } q = 1 - 0.5 = 0.5; e = 0.05; z = 1.96$$

$$\text{so, } n_0 = \frac{(1.96)^2 (0.5)(0.5)}{(0.05)^2} = 384.16 = 384$$

Based on the above formula the sample size of the study was 384 as a whole and specifically 48 respondents have filled the questionnaires from each municipality.

### **Tools of Data Collection**

The instruments or tools of data collection employed in this study were questionnaires, three FGDs and semi-structured interviews. The self-administered questionnaires were prepared in line with the research objectives and they include both closed and open-ended questions. Additionally, semi-structured interview with the municipal administration officials used as a primary data gathering tool. Two key informant interviews from each municipality were part of the study. Hence the Semi-structured interview provides an opportunity of getting reliable data, and it provided a chance for the interviewer and interviewees to have better interaction and clarification of the issues as well as support the response to be obtained through the questionnaires.

### **Data Analysis Methods**

Data collected through questionnaire was arranged, condensed and corrected according to their similarities. These quantitative raw data were analyzed using descriptive statistics. Data was also presented through tables, percentage and frequencies while qualitative data (i.e. nonnumeric data) collected through semi-structured interview was first summed up together and then was thematically analyzed.

## **Data Analysis and Interpretation**

### **Background and Characteristics of Respondents**

The reason of the researchers in recording sex of respondents was to show that respondents came from both sexes. Unfortunately, the sex of respondents in table 1 item number 1 shows that 59.1% them were males and the rest of 40.9% were females. From this the study reveals that males frequently visit the

municipality than females which indicates that females in the municipalities are not equally visiting or following up municipalities to get public service.

Table 1 item numbers 2 indicates that majority of the respondents that is 41.4% of them were in the age group of 36–45, 33.9% of them were in between 18 and 35 and lastly 24.7 % of them were above 45 years of age. Hence the result of this study indicates that most of the respondent’s mature people who can really understood the issues related with the study.

*Table 1*

**General Information of Respondents in Terms of Age, Gender and Educational Background**

No	Item	Categories	Frequency	Percentage
1.	Sex	Male	227	59.1%
		Female	157	40.9%
		Total	384	100%
2.	Age	18–35	130	33.9%
		36–45	159	41.4%
		Above 45	95	24.7%
		Total	384	100%
3.	Educational Status	Primary	48	12.5%
		Secondary	52	13.5%
		Preparatory	75	19.6%
		Diploma	87	22.7%
		Degree	57	14.8%
		MA and above	34	8.9%
		No	31	8%
		Total	384	100%

*Source:* Researchers Own Survey (2019).

The sole reason of researchers in investigating educational status of the respondents was to ensure that the service takers can easily understand issues and provide reasonable responses to the questionnaires. As a result, only 8 % were not educated, 8.9% were MA and above, 14.8% were degree holders, 22.7% were diploma holders, 19.6% were in preparatory level, 13.5% were in a secondary level and lastly 12.5% were at a primary level. From this the researchers concluded that insignificant number of respondents were uneducated.

*Table 2*

**Experience of Respondents in Being Served from the Municipality**

Experience	0–5 years	5–10 years	10–15 years	15–20 years	Above 20 years	Total
Frequency	85	111	76	57	55	384
Percentage	22%	29%	20%	15%	14%	100%

*Source:* Researchers Own Survey (2019).

Table 2 displays that 22% of the respondents from 0–5 years, 29% from 5–10 years, 20% from 10–15 years, 15% from 15–20 years and 14% above 20 years have been using service from the municipalities. This result indicates that almost more than half of the respondents do have enough experience about the situation of service provision in the municipalities because most of them have been served for more than five years so that they can understand what was being exercised in the institution. In short, they have an understanding of the situation of service delivery at the municipality.

### Questions Related to the Practice of Good Governance

Table 3

#### Respondents Knowhow about Good Governance

Response	Frequency	Percentage
Totally aware	117	30 %
Aware	129	34%
Partially aware	75	20%
Not at all	63	16 %
Total	384	100%

Source: Researchers Own Survey (2019).

As it is demonstrated in the above table 3 regarding the knowhow of good governance 30% of respondents have full knowhow about good governance, 34% of them have awareness, 20% of them are partially aware and 16% of them don't know anything about it at all. This shows that the respondents have no difficulty in responding to questions related to good governance which fills the problem of responses that comes as a result of knowledge gap.

Table 4

#### Respondents Awareness about the Rules and Regulations of the Municipality Service Provision

Do you know the municipalities' service delivery rules and regulations?	Frequency	Percentage
Yes	147	38.3%
No	237	61.7%
<b>Total</b>	384	100%

Source: Researchers Own Survey (2019).

As it is clearly presented in table 4, most of the respondents that is, 61.7% do not have the understanding and the knowhow about the municipalities service delivery rules and regulations and the remaining 38.3% of the respondents have information about it. Hence this finding indicates that the respondents were not able to clearly recognize the rules and regulations of the municipalities. This indicates the persistence of knowledge gap in knowing and understanding the rule and the

regulations of the municipalities. The rules must be known in so that they can be actually enforced and applied consistently and fairly, that conflicts be resolvable by an independent judicial system, and that procedures for amending and abolishing the rules exist and are publicly known. The key informant interview result from Finote Selam Municipality official which was conducted on 14/05/2011 confirms the above finding as follows;

*He argues that most of the service users didn't have an understanding about the rules and regulations of the municipality and there is a divergence of customers needs with the rules and regulations. Since they didn't know exactly the rules and regulations of the municipality, they blindly consider the municipality as the main source of the problem while in fact there are plenty of problems on the side of the service users.*

Kassahun Yirga [17] identified that good governance will persist in any institution if and only if the whole staff of the institution have the understanding and the awareness of good governance which can be addressed through seminars, trainings, workshops, pamphlets, journals, etc. Inability of awareness creation through different mechanisms to concerned bodies about the service they provide will provoke confusion among stakeholders and there by leads to the total destruction of service provision. Generally, the limitation in awareness creation will produce low value for good governance both among the civil servants and service users. They may also consider good governance as an idea or concept that has no significance for efficient service delivery. According to FGD participants most of them declared that they didn't fully know the rules and regulations of the municipality.

Table 5

#### Implementation Level of Rules and Regulations of the Municipalities

	Response	Frequency	Percentage
Level of Implementation	Very High	54	14.1%
	High	56	14.5%
	Low	89	23.2%
	Very Low	185	48.2%
	Total	384	100%

Source: Researchers Own Survey (2019).

Regarding the extent of implementation of rules and regulations by the municipalities 14.1% replied very high, 14.5% said high, 23.2% replied low and 48.2% responded as very low. Therefore, the finding confirmed that the level of implementing the rules and the regulations of the municipalities was highly diminished.

The interview conducted with House Development Official of Dembecha municipality in 5/05/2011 proves the above finding as follows;

*As it is obvious rules and regulations are made by the regional state and distributed to the municipalities in the region. These documents are given only to*

*high officials of the municipalities and will not be clarified or distributed to all staffs. Even some claim that the rules and the regulations as ambiguous and have no practical implementation. Thus, this leads to obstacle for quality service provision in the institution.*

This idea was also substantiated by FGD discussion which was conducted at Bichena municipality. They said that rules and regulations of the municipality are not practiced. Some of the municipality officials in return for money they frequently serve people by breaking the rules and regulations that they are sure of getting money or any other incentives.

Table 6

**Respondents Attitude towards Service Provision in the Municipality**

	<b>Response</b>	<b>Frequency</b>	<b>Percentage</b>
Attitude towards service provision	Very Good	64	16.7%
	Good	76	19.8%
	Poor	126	32.8%
	Bad	118	30.7%
	Total	384	100%

Source: Researchers Own Survey (2019).

In table 6 above, the attitude of respondents towards their municipality is bad constituting 30.7%, in addition 32.8% of the respondents claim it is poor, some of them (that is 19.8%) replied good and the rest 16.7% concluded that it is very good. Consequently, this finding indicates that the service users didn't have a good perception to the service provision process in the municipality.

One of the interview results which was taken from Bure Town Service Provision Office in 14/05/2011 supplement the finding raised above. Customers have awful perception to the municipality service provision. According to the respondent the reason for this bad image was because of frequent leadership replacement open up gaps in service provision. Even if the institution has posted the ethical principles but they are failed to be implemented by the staffs. In addition, most of the staffs lack benevolent and honest habits of service delivery.

Table 7 item number 1 shows that 16.4% of respondents strongly assure that there is transparency in service delivery at the municipality, 15.6% of them agree that there is transparency in service delivery in the municipality, and above all 68% of the respondents disagree or strongly disagree in the prevalence of service delivery in the municipality. Mulat Chanyalew [24] finds out that access of appropriate information is good enough to deliver efficient and effective service delivery. Failure to release information by staff members will put service provision at risk.

Table 8 item number 2 shows that 14.8% of respondents strongly agree that there is accountability in service delivery at the municipality, 16.2% of them agree that there is accountability in service delivery in the municipality, and in aggregate 69% of the respondents disagree or strongly disagree the prevalence of accountability in service delivery in the municipality. Whenever a delivery system

is adopted by a particular municipal government, it remains the responsibility of that municipality to be accountable for all its activities, which includes the assurance of service provision of an acceptable quality [25]. This finding was confirmed by an interview carried out with Dejen Manicipality Chief Excutive (16/05/2011).

Table 7

**Respondents Stand on Implementation Level  
of the Principles of Good Governance in the Municipalities**

No	Principles of good governance	Category	Strongly Disagree	Disagree	Agree	Strongly Agree	Total
1.	Transparency	Frequency	154	107	60	17	384
		Percentage	40.1%	27.9%	15.6%	16.4%	100%
2.	Accountability	Frequency	124	141	62	57	384
		Percentage	32.3%	36.7%	16.2%	14.8%	100%
3.	Participation	Frequency	102	131	76	75	384
		Percentage	26.6%	34.1%	19.8%	19.5%	100%
4.	Responsiveness	Frequency	126	138	58	62	384
		Percentage	32.9%	35.9%	15.1%	16.1%	100%
5.	Rule of law	Frequency	144	108	76	56	384
		Percentage	37.5%	28.1%	19.8%	14.6%	100%
6.	Equality	Frequency	174	111	50	49	384
		Percentage	45.3%	28.9%	13%	12.8%	100%

Source: Researchers Own Survey (2019).

*He argued that our municipality is highly affected by the problem of accountability. He said that if we had really practiced accountability, all of us would have been resigned or removed from office. Most of the staff members as mine judgment are not free from being questionable. This indicates that we are not effective in being accountable.*

Table 7 item number 3 shows that 19.5% of respondents strongly accept that there is participation in service delivery at the municipality, 19.8% of them agree that there is participation in service delivery in the municipality, and a total of 60.7% of the respondents disagree or strongly disagree in the existence of participation in service delivery in the municipality. Here the interview held with Amber Municipality Official (16/05/2011) strengthened this idea. He believed that one of the main good governance problems of the institution are lack of involving the community in matters affecting them and lack of coordination with concerned institutions. In addition, according to Girma Defere [26] absence of people's participation in the planning strategies of an institution is one indication for the dominance of bad governance. Peoples should take part in the formulation of policies and the making of decisions to have good governance in the institution. Good governance requires opening of opportunities to the concerned bodies to participate during the formulation of development strategies and related affairs that



directly affects the communities and groups. That is, they should be able to participate in the design and implementation of programmes and projects [27].

Table 7 item number 4 shows that 16.1% of respondents strongly agree that there is responsiveness in service delivery at the municipality, 15.1% of them agree that there is responsiveness in service delivery in the municipality, and overall 68.8 % of the respondents disagree or strongly disagree in the prevalence of responsiveness in service delivery in the municipality. According to an interview conducted with Mankusa Municipality Manager (15/05/2011), he said that the municipality is known by different complaints. The major reason of such kind of complains is inability of the municipality to provide quick response for each case which is related with lack of committed decision making by officials in the municipality which has a great impact on responsiveness. According to Kassahun Yirga [17] absence of immediate solution for customers complaints and delaying the cases of customers will lead them to find solutions to their cases illegally and there by becomes one of the main problem of good governance and thereby puts service delivery at risk.

Table 7 item number 15 shows that 14.6% of respondents strongly believe that there exists rule of law in service delivery at the municipality, 19.8% of them agree that there is rule of law in service delivery in the municipality, and 65.3% of the respondents disagree or strongly disagree in the existence of rule of law in service delivery in the municipality. This finding was also supported by an interview held with Finoteselam Municipality Office Authority (14/05/2011) , he explained that though there are rules and regulations of the municipality they were not fully implemented and exercised. For instance, there are some staffs making favor to someone that provides them money or someone who is their own relative. Generally speaking, he said that the office is open for corruption rather than to serve the customers based on rules and regulations. In addition, according to an interview conducted with Mankusa Municipality Manager (15/05/2011) there were three recorded cases of staff members who were serving without the rules and regulations. These were convicted as practicing corruption and rent seeking so that they were given a written warning. According to the focus group discussants they said that even on the side of service takers there are some who want to maximize their interest and needs by neglecting the rules and regulations of the municipality. Rampant Illegal land grabbing's in the town is one of the manifestations of failure to act in accordance with the rules and regulations of the municipality.

Table 7 item number 6 shows that 12.8% of respondents strongly argue that there is equality in service delivery at the municipality, 13% of them agree that there is equality in service delivery in the municipality, and in sum 74.2% of the respondents disagree or strongly disagree in the prevalence of equality in service delivery in the municipality. This idea was supported by an interview carried out with Amber Municipality Authority (16/05/2011). He said that there is a number of staff who make a different treatment for those customers whom they are very intimate and there by delaying the cases of others. Municipal services must be equitable and accessible for all local residents and must enable all municipalities to achieve and fulfill their objectives and duties [25].

In general, Tuhafeni [14] complement the above findings by arguing that good governance practices couldn't achieve its proposed plans in the deficiency of

democratic values like accountability, rule of law, transparency, integrity and openness active public participation.

Table 8

**Respondents Feedback towards the Role of Good Governance in Promoting Service Delivery**

	Category	No of respondents	Percentage
Do you believe that good governance can enhance service delivery in the municipality?	Yes	239	62.2%
	No	145	37.8%
	Total	384	100%

Source: Researchers Own Survey (2019).

Regarding the role played by good governance in the enhancement of service delivery majority of the respondents that is 62.2% of them considered good governance as having significant role for service delivery and some of the respondents composed of 37.8% undermined the role of good governance in enhancing service delivery. According to Saada [15] good governance is seen as a positive stimulator for the better performance of service delivery. In addition, Tanveer [28] argued that good governance could secure justice, empowerment, employment and efficient service delivery in a country. Finally, all the results from the interview indicate that good governance as an essential element to promote efficient and effective service delivery.

Table 9

**Respondents Feedback towards Good Governance and Service Delivery**

		Category	No of respondents	Percentage
1.	Have you satisfied with the services given by the municipality?	Yes	130	33.9%
		No	254	66.1%
		Total	384	100%
2.	Do you think that problems related with service delivery are a result of the absence of good governance in the municipality?	Yes	278	72.4%
		No	106	27.6%
		Total	384	100%

Source: Researchers Own Survey (2019).

In relation to satisfaction of service delivery in the municipality by service takers in line with table 9 item number one, 66.1% of the respondents replied that they are not satisfied by the services given in the municipality while the remaining 33.9% are satisfied. Respondents were asked about why they were dissatisfied with service provision in the municipality, so most of them replied that the major cause for their displeasure towards service delivery was the lack of good governance practices in the municipalities. This idea was also supported by an interview result conducted with Bure town complaint handling office authority. *He said that,*

*The municipality has failed to provide service that can fully address the concerns of the customers. If you ask me why, my response is clear, that is, in our municipality the twelve ethical principles are only posted for symbolic value (only*

*for formality) with no real application by majority of the staff members. This leads to customers to be disappointed by our service delivery”.*

Good governance principles which are complementary elements of ethical values are not fully exercised in most public institutions [29]. The main challenges related to inadequate service delivery and poor governance are; the degree of corruption, institutional capacity constraints relating to appropriate skills and staff, lack of transparency, lack of accountability by councilors and municipal officials, lack of public participation in issues of governance, failure to comply with municipal legislation and other by-laws, failure to prioritize community needs and budgeting processes not aligned, tensions between the political and administrative sections of the municipalities and weak financial viability of the municipalities (FGD result conducted at Bichena in 08/29/2011). Respondents were also asked to mention the responsible factors for the absence of good governance in the municipality, hence they mentioned that the major factors for the absence of good governance in the municipality were lack of qualified human resource, unstable leadership tenure in office (frequent leadership replacements), problems of transparency, corruption, staffs do not respect customers, lack of immediate response for cases, punctuality problem, failure to use digital mechanisms delayed service provision, frequent appointments for a single case, discrepancy in between the staff members, unequal treatment that is prevalence prejudice, lack of integrity, seeking favors, lack of awareness regarding the rules and regulations, not availing in office, decisions are always biased to the rich, service delivery doesn't consider societal needs, failure to make lawful decisions for those who are guilty of illegal activities, inability to involve the society in their affairs, influence that comes from the ruling political party and lack of commitment.

To complement the above findings, one of the interview results which were conducted with Finoteselam Municipality Official (14/05/2011) confirmed that lack of qualified and insufficient human resource as the major impediment of quality service delivery which is a symptom of bad governance. As an example, he said that in the municipality plan implementation, urban greening and development as well as waste disposal which needs a number of personnel's in the field, are run by only a few professionals. According to Gizachew Asrat [18] with a limited skilled human power change in any institution is ridiculous. Good governance will not persist in any institutions unless their exists governance reforms corresponding to the principles of all the theories of governance which embraced in all ramifications, ranging from transparency, justice, accountability, participation of the public, leadership responsibilities, efficiency and effectiveness, freedom and civil liberties, among others. Which generally entails to boom good governance practice in public institutions, service delivery must reflect all the principles of good governance. According to the idea of Mankusa Town Municipality Manager (15/05/2011) regarding why good governance practices have not achieved their goals were lack of community cooperativeness, frequent leadership substitutions, lack of commitment towards ones task, reluctance, rent seeking behaviors of the staff, limited budget given to the municipality couldn't addressed the needs of the society as a whole and specifically the customers.

According to table 9 item number two respondents were asked about whether service delivery is a result of absence of good governance or not. Consequently,

72.4% of the respondents replied that problems of service delivery are a result of the absence of good governance and the remaining 27.6% of respondents reacted that problems related to service delivery are not the result of the non-existence of good governance practices. From this we can conclude that the absence of good governance deters service delivery in the municipalities.

## **Conclusions and Recommendations**

### **Conclusions**

The ultimate goal of public institutions is providing service to citizens in an effective way. In addition, the services provided by the institutions are causes of satisfaction and dissatisfaction of service users. But, poor service delivery and the practice of good governance remains an overwhelming challenge in most municipalities. To this end the researchers tried to assess the practice of good governance and service delivery in the municipalities of East and West Gojjam Zones.

As a result, the findings in chapter four reveals that not only lack of understanding rules and regulations by the service users in the municipality but also the service givers also are not able to fully implement rules and regulations of the institution. The customers taking service from the municipality were having bad outlook to the municipality. This bad image towards the institution emanates from frequent leadership change (short tenure of office), inability of the staffs to be benevolently and honestly serve the people. It is obvious that to have good governance an any institution it is believed that its principles or values should be really exercised in the institution. Unfortunately, most of the municipalities were known by bad record of good governance practices. The finding indicates that the reason for such impractical values and principles are failure to appropriately release information's; not involving the people in matters that concerns them; most of the staffs are not accountable for their activities that they are undertaking; service provision is inequitable and inaccessible for all.

The finding also has indicated that the major causes for the dissatisfaction of service delivery in the municipalities were the extremely prominent poor governance practice. The challenges for inadequate service delivery and poor governance(major impediments for quality service delivery) was corruption, skill gaps on the part of service givers and limited human resource, failure to governed by the principles of good governance, inability to comply with municipal legislations and other related rules in the municipalities, weak financial viability(limited budget), and reluctance to prioritize on community needs, unsettled leadership tenure, even unwillingness of the community to cooperate with the municipalities.

### **Recommendations**

To address the problems of municipal service delivery in the study area the researchers suggest the following recommendations.

- The municipalities to minimize complaints from the customers they should organize different occasions to give awareness about the rules and regulations (customer charters) of their institutions. Changes in the mindset, behavior and skills

require willingness and commitment to continuous learning and capacity to adapt to different circumstances.

- There should be a strict follow up mechanism of the staff of the municipality to check whether the customers are served well or not so that the bad image will be reversed to the better condition.

- To address the law implementation of good governance principles, the municipalities should strictly adhere not on simply posting them on a board, but it is advised to oversee their implementation level.

- To alleviate frequent staff replacement the municipalities should observe its negative impact on service delivery so that they should strive to retain or keep experienced staffs in the municipality.

- The municipalities should constantly monitor citizen's needs and expectations in order to respond to citizen's priorities for service improvement.

- Most of the respondents stated that the municipalities lack skilled human power. To this effect, the municipality should invest in educating manpower.

- The municipalities should build up institutional mechanisms that can allow the public to make direct involvement and disseminate information to the service users in a way that can be easily accessible by everyone.

- To address the challenges of good governance and inadequate service delivery, both municipality officials and the community members should work as much as possible.

## REFERENCES

- [1] Aminuzzaman M. Poverty and Governance – A Quest Alternative Focus: Bangladesh Test Case. *JOAAG*. 2007; 2: 5–6.
- [2] Graham M. *Governance, Growth and Poverty Reduction. Working paper*. New York: UN; 1999.
- [3] UNDP. *Democratic Governance*. 1997. URL: <http://www.iundp.org>. Accessed: 03.06.2020.
- [4] World Bank *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*. Washington, dc: World Bank; 1989.
- [5] Shimelis K. Democracy and Good Governance Post 1991 in Ethiopia. *International Journal of Political Science and Development*. 2015; 3 (4): 174–182. DOI: 10.14662/IJPSD2015.026
- [6] Bezabih B. *Service Delivery Policy of the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Policy Implementation Challenges and Prospects*. Addis Abeba: Addis Abeba University; 2009.
- [7] Petronella S. Effective Municipal Service Delivery: A Conceptual Model. *International Journal of Economics, Commerce and Management*. 2015; 8: 538–539.
- [8] *Good Governance in the Public Sector – Consultation Draft for an International Framework: Consultation Draft*. New York: IFAC; 2013.
- [9] *Fiscal Year Federal Government Budget Allocation: MOFED Printing Service*. Addis Ababa: Ethiopia; 2008.
- [10] Report on Development Plan of Dangila Town. *National Urban Planning Institute*. Dangila Town: Ethiopia; 2001.
- [11] Geneva: Good Governance Charter. *International Social Security Association*. 2010.
- [12] Magayane A., Mahobe F. *Artisanal and Small-Scale Mining in Tanzania*. Ulaanbaatar: SAM/SDC; 2013.
- [13] Abdullahi B. *Good Governance, Institutions and Service Delivery in Gombe State*. Gombe: Gombe State University; 2017.

- [14] Tuhafeni H. A Perspective on Service Delivery in the Oshana Region of Namibia: Lessons for Governance. *Journal of Public Administration*. 2016; 51 (2): 246.
- [15] Saada A. *The Role of Good Governance Practices in Enhancing Service Delivery in Public Institutions in Tanzania: The Case Study of the Tanzania Electric Supply Company Ltd*. Thesis. Tanzania: The Open University of Tanzania; 2017.
- [16] Tadele F. *Public Roads Service Delivery and Governance: The Case of the Benishangul Gumuz Regional State Rural Roads Authority*. 2014. URL: <http://hdl.handle.net/2105/17450>. Accessed: 03.06.2020.
- [17] Kassahun Y. *Assessment of the Prevalence of Good Governance in the Public Sector: The Case of Public Institutions in Debre Birhan Town*. Thesis. Mekelle: MU; 2010.
- [18] Gizachew A. *The Challenges and Opportunities of Local Good Governance in Lumame Town, Awabel Woreda, East Gojjam Amhara Region*. Addis Abeba: Addis Abeba University; 2014.
- [19] Leedy P. *Practices Research Planning and Design*. New Jersey: Prantice hall; 2001.
- [20] Saunders M. *Research Methods for Business Student*. New York: Prentice Hall; 2009.
- [21] Kothari C. *Research Methodology: Methods and Techniques*. Second edition. New Delhi: New Age International Publishers; 2004.
- [22] Kothari C. *Research Methodology, Methods and Techniques*. New York: Willey eastern ltd; 2006.
- [23] Cochran W. *Sampling Techniques*. Third edition. New York: John Wiley & Sons; 1977.
- [24] Mulat C. *The Significance and Practice of Good Governance in Addis Ababa, Ethiopia: The Case of Bole Sub-city*. Thesis. Delhi: Indira Gandhi National Open University; 2014.
- [25] Bekink B. *Municipal Services and Service Delivery and the Basic Functional Activities of Municipal Governments*. Pretoria: University of Pretoria; 2006.
- [26] Girma D. Civil Service Reforms and Service Delivery: A Case Study of Three Service Providing Public Institutions in Jimma City, South West Ethiopia. *Journal of Good Governance and Sustainable Development in Africa*. 2016; 3: 72–81.
- [27] Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction: Linkages to the Millennium Development Goals and Implications. *IFAD*. 2003.
- [28] Tanveer A. Good Governance in India: Challenges and Prospects. *Journal of Humanities and Social Science*. 2018; 23: 60–64.
- [29] Mulusew A. *An Assessment of Good Governance in Ethiopian Civil Service: The Case of Ethiopian Ministry of Civil Service*. Thesis. Delhi: Indira Gandhi National Open University; 2013.

**Article history:**

The article was submitted on 24.06.2020.

The article was accepted on 10.08.2020.

Научная статья

**Надлежащее управление и предоставление услуг  
на муниципальном уровне в Эфиопии:  
тематическое исследование восточных и западных зон  
Годжама в штате Амхара**

**М. Нега, Г. Джемберу, Д. Асресс**

Университет Дебре Маркос  
А3, Дебре Маркос, Эфиопия

**Аннотация.** В статье представлена оценка надлежащего управления и предоставления услуг в восточных и западных зонах Годжам (Эфиопия). Исследование сочетает вероятностные и невероятностные методы выборки участников и простую случайную

выборку для отбора муниципалитетов из каждой зоны и респондентов, заполнявших опросники. Также авторами использовались целевые и пропорциональные методы выборки. Для сбора первичных данных было проведено анкетирование и серия интервью, результаты которых были дополнительно подтверждены вторичными данными. Проведенное исследование показало, что основные принципы надлежащего управления не были полностью реализованы в рассматриваемом регионе, а правила и положения местных органов власти преимущественно не были известны и понятны гражданам. Исследование также показало, что надлежащее управление играет важную роль в улучшении уровня предоставления услуг в муниципалитетах. Авторы обращают внимание на существующие проблемы и препятствия, которые могут подорвать практику надлежащего управления при оказании общественных услуг муниципалитетами. В статье делается вывод о том, что практика надлежащего управления в предоставлении услуг в рассмотренных муниципалитетах была в целом неудовлетворительной. Авторы утверждают, что для того, чтобы органы местного самоуправления смогли улучшить качество оказания услуг, важно чтобы они строго придерживались принципов надлежащего управления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, надлежащее управление, предоставление услуг, Эфиопия

**История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 24.06.2020.

Статья принята к публикации: 10.08.2020.

**Информация об авторах:**

*Мулугета Нега* – магистр государственного и муниципального управления, преподаватель кафедры гражданских и этических исследований Университета Дебре Маркос (Эфиопия) (ORCID ID: 0000-0002-0587-4730) (e-mail: mnege41@gmail.com).

*Женанью Джемберу* – магистр государственного и муниципального управления, преподаватель кафедры гражданских и этических исследований Университета Дебре Маркос (Эфиопия) (e-mail: genanewg1g2g3@gmail.com).

*Дегу Асресс* – доктор политических наук, преподаватель кафедры гражданских и этических исследований Университета Дебре Маркос (Эфиопия) (e-mail: deguasress@gmail.com).

**Information about the authors:**

*Mulugeta Nega* – MA in Governance and Development Studies, Lecturer of the Department of Civics and Ethical Studies, Debre Markos University (Ethiopia) (ORCID ID: 0000-0002-0587-4730) (e-mail: mnege41@gmail.com).

*Genanew Jemberu* – MA in Gender and Development Studies, Lecturer of the Department of Civics and Ethical Studies, Debre Markos University (Ethiopia) (e-mail: genanewg1g2g3@gmail.com).

*Degu Asress* – PhD in Political Science, Lecturer of the Department of Civics and Ethical Studies, Debre Markos University (Ethiopia) (e-mail: deguasress@gmail.com)

**Для цитирования:**

*Nega M., Jemberu G., Asress D.* Good Governance and Service Delivery in Selected Municipalities: The Case Study of East and West Gojjam Zones of Amhara Regional State // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2020. Т. 7. № 4. С. 334–351. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-334-351

**For citation:**

*Nega M., Jemberu G., Asress D.* Good Governance and Service Delivery in Selected Municipalities: The Case Study of East and West Gojjam Zones of Amhara Regional State. *RUDN Journal of Public Administration*. 2020; 7 (4): 334–351. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-334-351



DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-352-360

Research article

## Optimization of the Implementation of Village Government in Indonesia

R. Setiawan, E. Melinda

University of Bandar Lampung  
*Pagar Alam No. 29 Labuhan Ratu, Lampung, Indonesia, 35142*

**Abstract.** The issuance of Law of the Republic of Indonesia No. 6 of 2014 concerning Villages, positioning villages as the spearhead of national development. The existence of a village law also provides clarity about the position and the authority of the village government in managing village household affairs. The regulation also regulates government policies regarding the allocation of village funds which allows them to be used to develop their potential. In addition, the village policy gives villages a source of funds and adequate authority to improve the welfare of the village community. Regulations that provide substantial authority and responsibility to villages must certainly be balanced with the implementation of village governments that are able to commit to running good governance. In implementing the policy, it turns out that there are still cases of misappropriation of the allocation of village funds by the village government apparatus. This paper will explain the analysis related to the importance of village governance in implementing the Law of the Republic of Indonesia No. 6 of 2014 using the rational bureaucracy theory put forward by M. Weber.

**Keywords:** village funds, village government, law, optimization, Indonesia

### Introduction

The village is one of the components of nation development that has existed for a long time and has a significant influence on the development of a country, but it cannot be denied that village development in Indonesia is still very far from development priorities. In 2014 the Republic of Indonesia law on villages was issued which regulates several village autonomies rights. The existence of regulation will certainly give birth to the authority of the village government, this must be balanced with the implementation of a good and ideal village so that it can perform good service and administration in order to improve the welfare of the village community.

Regional autonomy is an appropriate policy to be implemented in Indonesia as a country consisting of various islands and there are various types of tribes in it

© Setiawan R., Melinda E., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



which confirms that in a country rich in natural resources live various types or human characters with all its interests [1]. The collapse of the new order regime has given birth to a new system of decentralization or regional autonomy in which the government is no longer centralized in the Capital City of Indonesia and has been delegated in each region. In the era of regional autonomy, local governments have the authority to run the wheels of government in their respective regions [2]. Based on what is written in the Law of the Republic of Indonesia No. 23 of 2014 concerning Regional Government Article 1 paragraph 6 namely: *“Regional Autonomy is the right, authority and obligation of autonomous regions to regulate and manage their own government affairs and the interests of local communities in the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia”* [3]. The article affirms that the regional government has the responsibility and authority in managing its own household affairs.

After a clear regulation on the granting of autonomy to the city and regency, now the village also gets the autonomous rights regulated in Law No. 6 of 2014 concerning Villages. Republic of Indonesia Law No. 6 of 2014 concerning Villages has the aim to provide clarity about the status of the existence of villages that had previously stood with a variety of diversity before and after the formation of the Unitary Republic of Indonesia [4]. In article 4 point e it is explained that the village regulation aims *“to form a professional, efficient and effective, open and accountable village government”* [5]. With the clarity of the rules governing the village and also the clarity about the status of the village, it can be assumed that the village has the authority to take care of the sustainability of the village with all the potential and diversity of the village.

Related to the above-mentioned points, the administration of village government needs to be considered. Good and ideal governance of the village will greatly affect the sustainability of the village, especially since it has also been explained about the authority of the village in relation to the budget of the village fund and the provision of village community services to improve the welfare of the village community. Village government can be described as a government organization, this organization has a function in the formulation of policies and coordination in the implementation of the task force of the village apparatus so that its existence has a significant role in the administration of governance in a village.

Regional autonomy is a concept that is closely related to the government management system where government is no longer centralized in the national capital, but some central government authority has been given to local governments with the intention that the government can run effectively and efficiently [6]. Regional autonomy or decentralization has now also penetrated into the domain of the village, where the village government is given recognition of its existence and can carry out some of the authorities and responsibilities that can be managed by the village government, for example are village government services and village fund management. The delegation of some authority to the village government is in accordance with Law No. 6 of 2014, it is necessary to have a good and responsible village government. Regarding the realization of an ideal village government, it was also emphasized in Law no. 6 of 2014 article 4 point e concerning the existence of

village arrangements aimed at “forming a professional, efficient and effective, open and accountable village government” [4; 5].

The issuance of Law No. 6 of 2014 concerning Villages brought a breath of fresh air to the village community, moreover the regulation coincided with a policy regarding the launch of village funds given to the village government for the purposes of increasing development and welfare of the village community [7]. The policy is broadly based on the assumption that the government or village apparatus is better understood about the potential of the village, including with all the problems related to the social and economic life of the village community concerned. With this assumption, the village government should be able to use the authority given to develop the village by utilizing its potential, but it can also solve village problems or conflicts quickly, but the fact of implementation in the field is not as smooth as imagined. Indonesia Corruption Watch (ICW) in 2020 released 110 cases of corruption in village funds and allocation of village funds during 2019–2020. From the 110 cases, the perpetrators were carried out by village heads on average [8]. This proves that there is still a need for good bureaucracy to be upheld in the village government.

From the implementation of the village government, it turns out that there are many deviations carried out by the village government both village officials and village heads. According to the ICW data presentation, it was explained that there were a number of forms of corruption committed by the village government, namely embezzlement of funds, misuse of budget, abuse of authority, extortion, budget mark up, fictitious reports, budget cuts, and bribes [9]. Various violations of the village government are certainly not in accordance with the norms of an ideal bureaucratic order, especially on the concept of idealized bureaucracy according to Weber as written by Joko Widodo (President of the Republic of Indonesia) [10]. presents the characteristics of the bureaucracy put forward by Weber in a simpler form. *First*, there is division of labor and specialization. *Second*, impersonal orientation. *Third*, the hierarchy of authority. *Fourth*, rules and regulations. *Fifth*, career orientation. *Sixth*, efficiency. The fraud committed by the village government certainly has a major impact on the welfare of the village community. The authority that could have been used to improve the development and welfare of village communities actually added to the burden on the village community.

### **Rational Theory of Bureaucracy (Weber)**

In carrying out village governance, the village head is assisted by the village apparatus or village bureaucrat in carrying out his administrative duties. Government is a system that must work well together in order to create an effective and efficient government so that it can carry out services and take care of the running of a good village government and be able to improve the welfare of the village community. Bureaucracy is a government organization that carries out the task of assisting the government in the administration of government or all matters relating to the implementation of a government both the central government and regional governments. According to a German sociologist, Max Weber, put forward

a theory that bureaucracy is the most ideal form of organization in his opinion: “Weber developed the concept of bureaucracy as a form of response to the environment at that time, which in his view would be overcome properly if the government developed an organization which he called legal-rational, namely a model of organization that came to be called bureaucracy” [11].

Weber saw that when administrative tasks expanded in the assignment, the division of labor was necessary as a necessity in carrying out increasingly complex administrative tasks.

In approaching bureaucracy, Max Weber, sees that bureaucracy is an organization in which the structure has been arranged in such a way that in the process the organization can run efficiently with the use of experts in it so as to provide more effective and maximum performance results. Max Weber argues that bureaucracy as a form of organization that is very efficient, which can be used more effectively for organizations that are more complex in nature, for example companies, government, military, with the increasing needs of modern society [12].

Before looking deeper into bureaucratic theory, Weber compiled a proposition regarding the preparation of a system of legal authority, namely [12; 11]: *First*, official duties are organized according to continuous rules. *Second*, the tasks are divided according to fields which are distinguished according to their respective functions complemented by the conditions of authority and sanctions. *Third*, positions are arranged in a hierarchical manner, control rights and complaints among them in detail. *Fourth*, the rules in accordance with the work are directed both technically and legally. *Fifth*, organizational resources are very different from those from members as private individuals. *Sixth*, the holder of the position is not in accordance with his position. *Seventh*, administration is based on written documents. *Eighth*, the legal authority system can take many forms, but seen from the original form is within the bureaucratic administrative staff.

Joko Widodo (President of the Republic of Indonesia) presents the characteristics of the Bureaucracy put forward by Weber in a simpler form. *First*, there is division of labor and specialization. *Second*, impersonal orientation. *Third*, hierarchy of authority. *Fourth*, rules and regulations. *Fifth*, career orientation. *Sixth*, efficiency [10]. With a variety of characteristics or characteristics about the bureaucratic model, the bureaucracy is considered a very effective and efficient organization with such a division. The ideal type of Weber's bureaucracy seems difficult to implement in real life. Bureaucracy according to Weber is an ideal type, because in its pure form it is intangible in a society, because formal organizations that are manifested in society only approach the ideal type in different degrees from one another [13].

### **Implementation of Village Governance**

The granting of authority over villages that has been clearly regulated in Law No. 6 of 2016 is not just giving authority that can be interpreted as the transfer of power but is a responsibility that must also be implemented in improving welfare. Moreover, the allocation of village funds with no small value, of course, the village

government must be able to manage them well and efficiently in order to carry out village development for the welfare of the village community. To carry out these duties and responsibilities an ideal form of village government bureaucratic organization is needed [14].

There are many opinions or elaborations on the ideal bureaucratic specifications according to Weber. Weber interpreted that bureaucracy is the ideal type of organization and the ideal bureaucracy has several characteristics, namely: *First*, there is division of work and specialization. *Second*, impersonal orientation. *Third*, there is a hierarchy of authority in it. *Fourth*, rules and regulations. *Fifth*, career path orientation, and *Sixth*, efficiency [12]. The six characteristics that are a summary of what has been stated by Weber are characteristics where bureaucracy can be said as the ideal type of organization, then if these characteristics can be carried out then an organization can carry out its duties optimally and be able to work optimally to help the government in a region.

#### **a. Division of Work and Specialization**

In carrying out government functions and carrying out all activities related to administration and services to the village community, special specialization in the field of work or division of work in each village is needed. The village head has the authority to propose the formation of a village management organizational structure, this should be able to be used by the village head in finding or putting competent people to occupy the position of village government.

In Law No. 6 of 2014 concerning the fifth part of the village article 48 has been written related to the village apparatus consisting of: village secretary, regional executor, and technical implementer [4]. The village government is appointed by the village head by conducting consultations and considerations with the Head of the Sub-District and the Mayor or Regent. The village official is tasked with assisting the village head in carrying out his duties and authority.

#### **b. Impersonal orientation**

Impersonal orientation in this case can be interpreted as an effort of professionalism in work by prioritizing public interests rather than personal or personal interests. Work professionalism must be considered in the administration and service implementation process, especially in the village realm that is still thick with cultural values and customs that bring a situation of kinship and kinship closeness. It is important to realize that the village government works for common interests, the interests of the village community at large are not to provide services to relatives of village government members or even village heads.

Professionalism of work is a work challenge that has a difficult task, not only in the scope of behalf of relatives or family. In the world of work there needs to be an impersonal orientation in which all actions or activities are not linked to personal interests, sanctions are applied uniformly and without personal feelings to avoid involvement with individual personalities and personal preferences of members [15]. However, in the work environment, especially in the government environment, of course it cannot be denied that the application of impersonal

orientation or the exclusion of personal relationships that often occur between a person who has a high position to those who are under him in a work environment.

In the administration of village governance, it turns out that there is still a lot of corruption committed. Corruption is widespread, including the exclusion of impersonal factors at work. The number of perpetrators of corruption in the village was also carried out by relatives and even wives of village officials. In accordance with the presentation of Egi Primayogha as ICW researcher explained that: *“Of the 139 actors, 107 of them were village heads. In addition, other corruption perpetrators are 30 village officials and 2 heads of village heads”* [4].

### **c. Hierarchy / Organizational Structure**

In a bureaucratic organization there needs to be a fairly clear organizational structure, this is intended so that there is a clarity about the level of accountability between governments working in a bureaucracy as in the regional secretary bureaucratic organization. In a bureaucratic environment, there should be someone who acts to occupy a position either as a leader, staff, or as an executive. This clear division or organizational structure is certainly important so that each of the individuals who become the government in it can understand what they are doing will be reported or accounted for to whom later.

The existence of a clear organizational structure or hierarchy is very important to note so that each division of work can be carried out with full accountability. All village officials in carrying out their duties and authority, they are responsible to the village head. Such a mechanism must be able to run according to procedure so that an accountable government can be held.

### **d. Rules or Regulations**

In carrying out the process of carrying out tasks or the continuity of a bureaucratic organization in carrying out its duties, it certainly requires a clear regulation or legal basis. This clear regulation will later be used as a reference or basis for carrying out their duties and responsibilities so that there is no confusion and there is clear legitimacy in carrying out the tasks assigned. Regulation on villages has been regulated in Law No. 6 of 2014 concerning Villages. The village law has regulated everything including village governance, but the village government also has the authority to make village regulations, this authority can be used to regulate the main tasks and functions of the existing village administration or government [4; 6].

Regulations regarding the main tasks and functions or standard operating procedures are needed so that village officials have clear references and guidelines in carrying out their duties. The regulation is also intended so that there is no overlapping authority in carrying out the task.

### **e. Career Path Orientation**

Career path is an award which is commonly called the promotion of position in the work environment. Giving a promotion or a clear career path is a tribute to village officials who have good performance in carrying out their duties [16]. This

career orientation orientation can also be a motivation for village officials to be able to work well and optimally to be able to get a promotion, so that the quality of work of regional officials can improve and have an impact on seriousness in providing services and improving community welfare. However, in practice this has not been widely applied in many villages.

## Conclusion

Based on the explanation above, this paper leads at least to the following conclusions:

*First*, the granting of authority to the village government must be balanced with good and ideal and competent village governance. The authority granted to villages in carrying out development and utilization of village fund budgets is prone to being misused so there is a need for the concept of good village governance. *Secondly*, in the village government authority in Indonesia there are still many deviations done both by the village head as well as the village government and relatives. *Third*, the sustainability of village governance is very influential and has a significant impact on the course of village development and services to the village community.

## REFERENCES

- [1] Agustino L. *Konsep Dasar Kebijakan Publik* [The Basic Concepts of Public Policy]. Bandung: Alfabeta; 2012 (In Indon.).
- [2] Astuti W. *Peluang dan tantangan penerapan e-governance dalam konteks otonomi daerah* [Opportunities and Challenges in Implementation of E-governance in the Context of Regional Autonomy]. Surabaya: Universitas Airlangga; 2005 (In Indon.).
- [3] Dwiyanto A. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi* [Restore Public Trust through Bureaucratic Reform]. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama; 2017 (In Indon.).
- [4] Pasolong H. *Teori Administrasi Publik* [The Theory of Public Administration]. Bandung: Alfabeta; 2018 (In Indon.).
- [5] Mustafa D. *Birokrasi Pemerintahan* [Government Bureaucracy]. Bandung: Alfabeta; 2017 (In Indon.).
- [6] Robbins S.P. *Alih bahasa: Jusuf Udaya* [Organization Theory: Structure, Design, and Application]. Jakarta: Arcan; 2015 (In Indon.).
- [7] Wibawa S. *Administrasi Negara Isu-isu Kontemporer* [State Administration: Contemporary Issues]. Yogyakarta: Graha Ilmu; 2016 (In Indon.).
- [8] Viky A.H., Tistry R.P., Deva P., Nandy J., Lidya T.A. Pramudita. Menggagas Revolusi Mental Birokrasi Melalui Konsep (Competitive Agile Leadership) [Pramudita. Initiate A Mental Revolution Bureaucracy through the Concept of Competitive Agile Leadership]. *Jurnal Birokrasi & Pemerintahan Daerah*. 2020; 2 (1): 29–37. DOI: 10.15575/jbpd.v2i1.8050 (In Indon.).
- [9] Setiawan R. Peranan Etika Aparatur Sipil Negara Dalam Pelayanan Publik Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kota Bandar Lampung [The Role of the Ethics of the Civil Apparatus of the State in Public Service at Population and Civil Registration Agency (Disdukcapil). The City of Bandar Lampung]. *Jurnal Kebijakan & Pelayanan Publik (e-JKPP)*. 2016; 2 (2): 46–57. URL: <http://jurnal.ubl.ac.id/index.php/ejkpp/article/view/803>. Accessed: 15.06.2020 (In Indon.).

- [10] Widodo J. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja* [Build Bureaucratic-based Performance]. Malang: Bayumedia Publishing; 2012 (In Indon.).
- [11] Santoso P. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance* [Public Administration Theory and the Application of Good Governance]. Bandung: Rafika Aditama; 2008 (In Indon.).
- [12] Sedarmayanti. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan* [The Reform of Public Administration, Bureaucratic Reform, and the Future Leadership]. Bandung: Refika Aditama; 2011 (In Indon.).
- [13] Thoaha M. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* [The Bureaucracy of the Government of Indonesia in the Reform Era]. Jakarta: Kencana Prenada Media Group; 2011 (In Indon.).
- [14] Yusriadi A.H., Ihsan A. Bureaucratic Reform in Public Service: A Case Study on the One Stop-Integrated Service. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2017; 8: 253–258. DOI: 10.5901/mjss.2017.v8n2p253
- [15] Farida I., Setiawan R. Leadership in Cope with Prostitute in Social Department of Bandar Lampung. *International Journal of Social Sciences and Development*. 2018; 2 (1): 1–8. DOI: 10.24967/saburaiijssd.v2i1.325
- [16] Prasetyo A.G. Mengintegrasikan Reformasi Birokrasi dengan Inovasi Sektor Publik [Integrate Bureaucratic Reform with Innovation in the Public Sector]. *Jurnal Analisis Kebijakan*. 2017; 1 (1). URL: [https://www.academia.edu/35227638/Mengintegrasikan\\_Reformasi\\_Birokrasi\\_dengan\\_Inovasi\\_Sektor\\_Publik](https://www.academia.edu/35227638/Mengintegrasikan_Reformasi_Birokrasi_dengan_Inovasi_Sektor_Publik). Accessed: 15.06.2020 (In Indon.).

**Article history:**

The article was submitted on 23.06.2020.

The article was accepted on 05.08.2020.

Научная статья

## Оптимизация осуществления сельского управления в Индонезии

Р. Сетаван, Е. Мелинда

Университет Бандар Лампунг

Пагар Алам No. 29 Лабухан Рату, Лампунг, Индонезия, 35142

**Аннотация.** Данное исследование анализирует Закон Республики Индонезия № 6 от 2014 года о деревнях, в соответствии с которым деревни являются движущей силой национального развития. Появление данного закона определяет реальное положение и полномочия сельского самоуправления. Закон также регулирует государственную политику в отношении распределения средств, что позволяет органам сельского самоуправления использовать их для развития своего потенциала. Кроме того, сельская политика Индонезии обеспечивает источники средств, а также предоставляет органам самоуправления достаточные полномочия для улучшения благосостояния деревенских общин. Авторы отмечают, что правила, которые обеспечивают значительные полномочия и ответственность сельского самоуправления на уровне деревень, должны быть сбалансированы, чтобы обеспечить обязательства по надлежащему управлению. Однако при реализации этой политики выясняется, что по-прежнему имеются случаи незаконного присвоения сельскохозяйственного фонда аппаратом сельского управления. В статье представлен анализ важности сельского самоуправления и реализации Закона Республики Индонезия № 6 от 2014 года с использованием теории рациональной бюрократии, предложенной М. Вебером.

**Ключевые слова:** деревенское самоуправление, закон, оптимизация, бюджет, Индонезия

**История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 23.06.2020.

Статья принята к публикации: 05.08.2020.

**Информация об авторах:**

*Рефли Сетаван* – магистр государственного управления, преподаватель кафедры государственного управления университета Бандар Лампунг (Индонезия) (ORCID ID: 0000-0003-0719-1287) (e-mail: refly@ubl.ac.id).

*Эсти Мелинда* – магистр менеджмента, преподаватель кафедры государственного управления университета Бандар Лампунг (Индонезия) (e-mail: estimelinda1987@gmail.com)

**Information about the authors:**

*Refly Setiawan* – Master of Public Administration, Lecturer of the Department of Public Administration, University of Bandar Lampung (Indonesia) (ORCID ID: 0000-0003-0719-1287) (e-mail: refly@ubl.ac.id).

*Esti Melinda* – Master of Management, Lecturer of the Department of Public Administration, University of Bandar Lampung (Indonesia) (e-mail: estimelinda1987@gmail.com).

**Для цитирования:**

*Setiawan R., Melinda E.* Optimization of the Implementation of Village Government in Indonesia // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2020. Т. 7. № 4. С. 352–360. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-352-360

**For citation:**

Setiawan R., Melinda E. Optimization of the Implementation of Village Government in Indonesia. *RUDN Journal of Public Administration*. 2020; 7 (4): 352–360. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-352-360





DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-361-370

Research article

## Multi-vector Management of Soft Power Policies: Will Russian Soft Power Be Victimized by the Moscow-Erdogan Association?

C. Melakopides

University of Cyprus  
CY-1678, Nicosia, Cyprus, 20537

**Abstract.** This article analyzes the potential impact of Turkey’s foreign policy on Russia’s soft power in several regions of the world. The author believes that the policy of President R.T. Erdogan in the Mediterranean, the Middle East and the Aegean Sea can cause significant damage to the image and international prestige of Moscow. The article argues that Russian policy should minimize the “toxic” impact of R.T. Erdogan’s foreign policy on Russia’s soft power in the considered regions.

**Keywords:** R.T. Erdogan, Turkey, soft power, foreign policy, Russia, the Republic of Cyprus

### Introduction

The Russian Federation is cultivating energetically its Soft Power, especially during the current cynical and labyrinthine phase of international relations. Recent results, however, appear to be mixed. For instance, in a 2019 essay, an Israeli analyst argued that “Russian soft power efforts in the Middle East are bearing fruit, as many young Arabs now view Moscow as an ally and the US as unreliable” [1]. But the “SOFTPOWER 30” Index, for 2019, places Russia 30th among 30 states, below even Turkey’s 29th score [2].

With “Russophobia” presently affecting Moscow-Washington and Moscow-EU relations, Moscow is struggling to undermine unscrupulous anti-Russian propaganda. Simultaneously, however, Russian foreign policy is cultivating *a sui generis* “multiple embrace” with Erdogan’s Turkey, whose international image is deeply traumatized, as demonstrated by the galloping international condemnation of Erdogan’s domestic sins and his outlandish geopolitics. It seems to follow that Russia should also “contain” its own “Turkey problem”, since President Erdogan’s errors and crimes could damage by implication Moscow’s image and international prestige.

This essay, then, will survey Erdogan’s characteristic foreign policy decisions, actions, and “claims” in the Mediterranean, the Middle East and the

---

© Melakopides C., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Aegean Sea. Particular emphasis will be placed on Ankara's obsessive aggressiveness against Cyprus and Greece through Erdogan's endless military threats and legal and factual distortions. Such behavior against Moscow's two traditionally "special" friends needs to be exposed: first, because Ankara's foreign policy poses as different from what it really is; second, in order to show the banality of fake news and fake analyses generated by skillful Turkish propaganda; third, because the developing Russia-Turkey association keeps antagonizing the special Russia-Greece and Russia-Cyprus affinities and bonds; and finally, because Moscow is uniquely placed to minimize the toxic effects of Erdogan's adventurism on Russia's Soft Power.

### **Erdogan's Goals and Means in the Eastern Mediterranean, the Middle East, and the Aegean Sea**

President Erdogan's belligerent regional adventures are driven by his professed ambition to establish the "New" or "Great Turkey" and reach "the Borders of his Heart" [3]. Ankara's inevitable militarism is then coupled with cunning rhetorical devices to cover up illegal expansionism. Echoing the neo-Ottoman syllogistic of Dr. Ahmet Davutoglu [4], Erdogan regularly asserts *inter alia* that Turkey, "victimized" by the 1923 Lausanne Treaty, "deserves" to regain its former (Ottoman) possessions. Thus, he has rationalized as legitimate targets vast areas of today's Syria, Iraq, Greece, its Aegean Islands, Cyprus, and lately Libya.

Erdogan's ongoing military aggression in Northern Syria, Northern Iraq, the Exclusive Economic Zone of the Republic of Cyprus and Libya should be called by their proper name: that is, clear *invasions*. Therefore, it is quite distressing that Ankara tries to deceive the Turkish people and the entire world by presenting all its illegal actions as "in accordance with International Law".

Simultaneously, Ankara's officials and spokespersons have adopted another uniquely Turkish formulation: they make their territorial "claims" in terms of Turkey's "*rights and interests*". Therefore, by conflating two distinct concepts, they aim to extract "rights" even from artificially conceived chauvinistic interests. "Rights", of course, should be premised on solid legal grounds; subjectively defined interests are alien to International Law. And yet, Erdogan and his close associates (defense minister Hulusi Akar, foreign minister Mevlut Cavusoglu, and spokesman Hami Aksoi) unexceptionally adopt the language of "*rights and interests*", especially when pursuing their latest ambitions in what they name "Blue Homeland".

This neologism, by sheer Turkish Diktat, covers a vast Eastern Mediterranean area engulfing half the Aegean Sea, "appropriating" all the Greek Islands of the Eastern Aegean, eliminating the entire Exclusive Economic Zone of Cyprus and part of the EEZ of the Dodecanese Islands and Crete. So, what are the alleged "grounds" for such claims? Turkey replies that "according to International Law", Islands do not have either Continental Shelf or an Exclusive Economic Zone.

This claim, of course, is demonstrably absurd: for it contradicts the 1982 United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS), which states (Article 121):

1. *An Island is a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide.*

2. *Except as provided in paragraph 3, the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf of an island are determined in accordance with the provisions of this Convention applicable to another land territory.*

3. *Rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no exclusive economic zone or continental shelf.*

Therefore, Article 121.2 explains why Turkey refuses to sign UNCLOS and tries to substitute gunboat diplomacy for International Law. To be sure, Ankara occasionally states that, after all, it is not a signatory of the 1982 law. The UNCLOS, however, is part of *International Customary Law*, ratified by 167 states and by the European Union (EU), which Turkey hopes to join. Thus, the undisputed legitimation of Article 121 has led to the massive condemnations of Ankara's associated provocations.

Greek FM Nikos Dendias once quipped that Turkey's "legal" assertions are "neo-surrealist" (apparently linking "surrealism" and the "neo" of neo-Ottomanism). But Erdogan's baseless conception of "international law" about Islands has been obstinately extended further to one of two "MoUs" with Libya's GNA government in Tripoli. The memorandum allegedly delineating a Turkey-Libya EEZ presupposes the elimination of the sovereign rights of numerous Greek islands, including Rhodes and Crete, by *abolishing* their Continental Shelf and EEZ. That is why the EU has formally and repeatedly deplored this memorandum's illegality. Athens and Nicosia have rejected both memoranda as "null and void". Washington has variously expressed its condemnation calling them "provocative and counterproductive" [5].

Egypt's own condemnation, submitted to the Security Council on 19 December 2019, was premised on (1) the crucial Legal fact that Libya's "House of Representatives has not endorsed the two memorandums of understanding with Turkey" and (2) the facts of Geography [6]:

*The maritime deal would give Turkey access to an economic zone across the Mediterranean, over the objections of Greece, Cyprus, and Egypt, which lie between Turkey and Libya geographically.*

A week earlier, Russian Ambassador to Athens, Andrey Maslov, commented on various issues during an annual press briefing [7]: "Speaking on bilateral relations, Maslov said, Greece is a traditional and reliable partner for Russia in Europe, and the two countries can continue building their relations 'even under the anti-Russian situation of sanctions' by the EU". He also expressed appreciation for "the established stance of the Greeks, that the architecture of security in Europe must include Russia as well". And when asked about the recent Turkey-Libya memorandum on maritime zones, "the ambassador said [...] that 'the main issue is to observe the principles of international law, including the Lausanne Treaty of 1923 and the UN Convention on the Law of the Sea of 1982'.

More recently, given the mounting Libya crisis, Ambassador Maslov condemned Turkey quite explicitly, by declaring [8]:

*Islands do have a continental shelf and Exclusive Economic Zone (EEZ) in face of Turkey's insistence that they do not.*

Erdogan's manifold illegality in Libya infuriated French President Emmanuel Macron, who erupted publicly. Prompted by both Turkey's pouring illegally weapons and jihadists to assist the Tripoli government, and by Ankara's hostile actions against the French frigate, Macron declared "the historical and criminal responsibility" of Turkey [9].

Finally, Greek FM Nikos Dendias, campaigning against the Erdogan-Sarraj memoranda, visited the President of the (elected) Libyan House of Representatives, Aguila Saleh, on 1 July 2020. In his published FM Statement, Mr. Dendias declared the identity of their positions and then added a potentially historic prospect [10]:

*We also talked about the delimitation of maritime zones between Greece and Libya, not in the framework of illegality, as is the case with the so-called Sarraj-Turkey memorandum, but in the framework of International Law and follow-up to the relevant talks held between Greece and Libya in 2010.*

Despite such international outcry, Erdogan and his ministers, through unending surrealistic statements and theatrical TV presentations, insist *ad nauseam* that they are acting "according to international law". Moreover, whenever Greece and Cyprus protest against Ankara's behavior, the latter dismisses them as "not knowing their place in the world". Therefore, banal verbal provocations accompany Turkey's blatant aggression adding insult to injury. Furthermore, since these violations of International Law and International Ethics are being progressively amassed, they entail three toxic consequences: first, Erdogan has become self-imprisoned in his untenable claims; second, the anti-Hellenic brainwashing of the Turkish people is sustained through the Erdogan-appropriated, servile, Turkish Media; and third, Erdogan's hostile rhetoric is endorsed by the Turkish Opposition who, in chauvinistic competition, frequently become more "Erdoganian" than Erdogan himself.

### **Recent Escalating Aggression Against Cyprus and Greece**

Until very recently, Greece and Cyprus have insisted on dispute-resolution according to International Law, opting for friendship and cooperation with Ankara and the Turkish people. Nicosia and Athens, however, today realize that *appeasing* Turkey had proved utterly unwise and counterproductive: Erdogan's and his associates' offensive rhetoric, explicit anti-Hellenic threats, and absurd historical and legal distortions kept escalating as some examples suffice to demonstrate [11].

In January 2018, Erdogan's close adviser, Yigit Bulut, after asserting his "certainty" that Washington plans to make Greece attack Turkey, declared that, since Greece "is no match for Turkey's might", it would be "like a fly picking a fight with a giant" [12]. Moreover, referring to the (Greek) Imia islets that Turkey is trying to usurp, Bulut stated:

*We will break the arms and legs of any officers, the Prime Minister, or of any minister, who dares to step onto Imia in the Aegean [12].*

Also, in 2018, when some fascists burned a Turkish flag in Athens, Mustafa Deztiji, Erdogan's political ally, declared, "*The Turkish flag one day will fly again in Athens*" [13].

In March 2018, Erdogan pompously announced his macabre conception of creating the "Great Turkey" [14]: "*Certainly, we will build a great and dynamic future for Turkey, and for this, we will sacrifice our life and take the lives of others when needed*".

That such rhetorical delirium was not isolated or temporary was shown recently by distinguished Turkish columnist, Burak Bekdil, who commented on the May 2020 celebrations of Constantinople's 1453 conquest. Since Erdogan commemorated the conquest personally with Islamic prayers at the Haghia Sophia, arguably Christianity's holiest monument, Bekdil wrote inter alia [15]:

*In Turkish jargon...it is "conquest" when we do it and "invasion" when others do it. In this year's celebrations, President Recep Tayyip Erdogan raised the stakes when he spoke of the conquest prospectively, not just retrospectively. "I wish that God grant this nation many more happy conquests", he said at a celebration where he recited from the Quran.*

*In all this typically Turkish "conquest" fanfare, a serious question remains to be asked: "When Erdogan wished God to grant Turkey many more happy conquests, which non-Turkish lands is he hoping to 'conquer'?"*

Manifestly, Erdogan's and his close associates' perennial verbal abuse is central to psychological warfare or "hybrid war" that aims to offend and provoke. Hellenism simultaneously experiences Turkey's deep hostility by palpably illegal actions, that essentially aim to revise the status quo, by dragging the two states to "negotiations" under Turkey's self-serving conditions. Thus, let us recall the daily violations of Greek airspace in the Aegean Sea and the Athens Freedom of Information Region (FIR) by armed Turkish military jets; almost daily flights by Turkish military jets over Eastern Aegean Greek islands, often a few hundred meters above the terrified inhabitants; the constant issue of illegitimate NAVTEX within the Cypriot EEZ, long aiming to cancel Nicosia's hydrocarbon program; the actual cancellation of gas drilling in Bloc 3 of the Cypriot EEZ by the Turkish Navy in March 2018, violating Nicosia's contract with Italian company ENI; and the February 2018 deliberate crash of a Turkish coast guard vessel into a Greek patrol boat off Imia, that literally threatened Greek sailors' lives.

In 2019, Ankara intensified its "third invasion" within the Cypriot EEZ, sending new drilling ships always accompanied by the Turkish Navy. The EU Institutions and individual Member-States flatly condemned these actions. Official Russian voices keep denouncing Ankara's relevant behavior since 2011, and Russian Ambassador Stanislav Osadchiy regularly declares that Moscow recognizes Cyprus' sovereign rights in its EEZ. Ambassador Tasos Tzonis received further assurances in October 2019 when he met Deputy Foreign Minister Alexander Grushko: "Full Russian support for the Republic of Cyprus' sovereign rights in its sea zones during Tzonis' discussions in Moscow" [16].

And yet, all these statements remain unaccompanied by any substantial sanctions against Turkey. Hence Erdogan remains unmoved, perceiving the lasting

international passivity as license to continue. Simultaneously, by blackmailing the EU through the threat to “flood” it with migrants and “Syrian refugees”, he keeps violating with impunity fundamental principles and norms of International Law.

### The Evros River Crisis

In early 2020, the world community was shocked by the Evros River Crisis, at the northern Greece-Turkey border. During a late February Greek holiday, a “hybrid invasion” of Greece was attempted by thousands of people, misguided by Ankara into believing that “Turkey’s borders with Europe are now open”. In reality, Erdogan had opened Turkey’s border to Greece when Athens had declared it closed. For Greece has been unable to host any more than the myriads of people that Turkey has forced it to accept on the Aegean Islands and mainland Greece. Moreover, the overwhelming majority were neither “refugees from Syria” nor even “refugees”, being mainly economic migrants: primarily from Pakistan, Afghanistan, and even North Africa. As it transpired, they included former prisoners in Turkish prisons and real jihadists from Syria.

*What is happening here is a textbook case for destabilizing entire regions. The situation is similar to the pre-Balkan crisis in Kosovo. Erdogan’s movements follow the same patterns as the ones that preceded his intervention in Syria, when he used the populations expelled from there as weapons and an alibi [17].*

In addition to “weaponizing” thousands of miserable people threatening to destabilize Greece and the EU to extract pro-Turkey decisions – including more money and support for its Syria adventures – Ankara aggravated the Crisis by orchestrating a campaign of fake news and vicious propaganda. Immature Western journalists, passionate Turkish propagandists, and some naïve Western academics were deceived by Turkey’s fabricated news and unethical misinformation, endangering Greece’s dignity and prestige.

The EU’s top leadership, however, set the record straight. It gave Greece unreserved support during the visit to Evros River by European Commission President Ursula von der Leiden, European Council President Charles Michel, European Parliament President David-Maria Sassoli, and Croatian Prime Minister Andrej Plenkovic. They were escorted by Greek PM Kyriakos Mitsotakis, who said that “Turkey has now become an ‘official migrant smuggler’”. The EU leaders added [18]:

*It is no longer a refugee-migration problem but an ‘asymmetric threat’ to Greece’s eastern border, which is also Europe’s border.*

Ankara’s crude psychological warfare included the Interior Minister’s unashamed lie that “117,677 refugees have crossed into Greece” (ibid.). In fact, as EURAKTIV’s Balkan expert, Georgi Gotev, explained in detail [18]: “the total number of migrants gathered in the border areas is estimated at some 20,000”; that the Greek authorities said that fewer than 200 migrants have managed to cross the border; and that “Greece has already sentenced all of them to four years of jail for illegal crossing”.

Therefore, the Evros tragedy turned into Erdogan’s and his regime’s profound international embarrassment. Greece expanded its measures to protect its and

Europe's borders from further (threatened) "hybrid warfare". But this Crisis had another unintended consequence: the effective response by Greece's political leadership and its security forces was perceived by the Greek people as a victory against the aggressor, raising thereby their self-confidence and pride. And while Greece attracted the respect of foreign political elites and honest commentators, the notorious pro-Erdogan *Daily Sabah* continued its constant anti-Hellenic hate-speech: far from describing the Crisis as Ankara's "migrant smuggling", it chose the following dishonest formulation [19]:

*Ankara recently announced that it would no longer try to stop asylum-seekers, refugees, and migrants from crossing into Europe. Thousands have since flocked to Turkey's Edirne province, which borders Greece and Bulgaria to make their way into Europe.*

*Daily Sabah* knew very well that no one could "make their way into Europe" both because Greece had closed its border and because no neighbors had opened theirs. Moreover, the paper's immoral text used insulting statements by a certain "refugee rights researcher" and "advocate at *Human Rights Watch*", who claimed that the Greek security forces had "detained, assaulted, sexually assaulted, robbed, and stripped asylum-seekers and migrants". This fabrication was totally falsified by *independent reporters and commentators*; by the aforementioned top EU officials; and by the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX). Therefore, one should note Michael Rubin's 1 April 2020 commentary, entitled "*Human Rights Watch* reports are no longer credible" [20].

The Evros case illustrates dramatically Ankara's ruses, sheer lies, stratagems, and other deceptive practices deployed in the Eastern Mediterranean, the Cypriot EEZ, the Aegean Sea, Syria, Iraq, and now Libya, in order to implement Erdogan's megalomania [21]. What deserves a separate treatment is why Erdogan is fixated on Hellenism, verbally abusing and threatening it militarily unless Cyprus and Greece yield to his blackmail.

For now, the following hypotheses seem irresistible: (1) Turkey's anti-Hellenic geopolitical bulimia erupted in the 1970s when oil reserves were discovered in the northern Aegean and Ankara decided to demand half of the Greek Continental Shelf; (2) the "Blue Homeland" consists primarily of Greek territories and Greece's threatened sovereign rights; (3) Turkey had always regarded Greece as far weaker than Turkey and weaker than what Greece really is; (4) Turkey cannot forgive Cyprus and Greece for their EEZs' hydrocarbon deposits in contrast to missing its own; (5) Erdogan cannot "tolerate" that Hellenism has weaved substantial collaboration with neighboring Egypt, Israel, Jordan, and Lebanon; increasingly with France; and probably with (hesitating) Italy; and (6) Turkish theologian, Cemil Kilic, asked about Erdogan's passion for turning Aghia Sophia into a mosque, admitted *inter alia* Turkey's "sense of inferiority vis-à-vis the West" [21].

## Conclusion

In my recent book on Russia-Cyprus relations and in five essays for the Russian International Affairs Council (2017–2019) [22], I have celebrated Russia's

special bonds with Hellenism, founded on mutual interests, shared values, historical/cultural and “spiritual” affinities, and respect for International Law. More recently, I recognized some unease and mutual complaints in Russia-Cyprus relations, emanating primarily from the Moscow-Ankara “multiple embrace”. Progressively, however, Erdogan’s “sui generis personality” (to put it euphemistically) and his geopolitical megalomania have disfigured Russia-Turkey relations: besides concurrence, they also exhibit contradictory perceptions, interests, rights, and suspicions, manifested primarily in Syria and Libya.

Moreover, Erdogan’s opportunism, adventurism, and overextension show today signs of despair, since amateurish decisions have traumatized Turkey’s economy while blatantly illegal and unethical actions have isolated Turkey. Therefore, while it may not be now a “pariah state”, it is no longer an “ordinary country”. As for the EU’s prolonged inaction toward Erdogan’s aggressiveness – especially against full Member-States Cyprus and Greece – it was primarily caused by his prolonged bullying, constant blackmail, and the colossal economic interests of some EU countries. Today, however, there are clear signs that the EU began perceiving an emerging Turkish threat against Europe itself.

Indeed, in summer 2020, after President Macron’s aforementioned eruption, Angela Merkel’s seeming exhaustion, the threat of an Egypt-Turkey military confrontation, Josep Borrel’s failed peace-making trip to Ankara, Turkey’s unending exhibition of arrogant *Realpolitik cum Machtpolitik*, the despicable transformation of Aghia Sophia into a mosque, as well as the bombing of Turkey-supported targets in Libya’s al-Watiya [23], the EU seems to be changing its mind, preparing substantial sanctions versus Turkey. After all, Erdogan’s Libya invasion has attracted such international condemnation – by France, Egypt, UAE, Saudi Arabia, Syria, Israel, Cyprus, Greece, and Russia – amounting to Turkey’s near-humiliation, sufficient to miss the next “SOFT POWER 30”.

It seems to follow, therefore, that Russian Soft Power is being victimized by implication by the Erdogan association. Hence Moscow, uniquely capable of containing its trouble-making associate, is ideally placed to take appropriate initiatives: as a principled service to international stability and international dignity, and to Russia’s own international image and prestige.

## REFERENCES

- [1] Attias Sh. Russian Soft Power in the Middle East. *BESA Center Perspectives Paper No. 1*, 238. 26.06.2019.
- [2] *The Soft Power 30*. URL: <https://softpower30.com> Accessed: 08.06.2020.
- [3] Kostidis M. Erdogan Spoke about the Borders of His Heart. *IBNA*. 27.10.2016. URL: [www.balkaneu.com/erogan-spoke-borders-heart](http://www.balkaneu.com/erogan-spoke-borders-heart). Accessed: 08.06.2020.
- [4] Davutoglu A. *Strategic Depth*. Athens: Pictita; 2010 (In Gr.).
- [5] Ignatiou M. Washington Supports Greece Against the Illegal Turkey-Tripoli Memorandum: ‘It Is Provocative’. *Hellas Journal*. 05.06.2020. URL: [www.hellasjournal.com/2020/06/1-ouasigton-tassete-iper-tis-ellads-gia-to-paranomo-mnimonio](http://www.hellasjournal.com/2020/06/1-ouasigton-tassete-iper-tis-ellads-gia-to-paranomo-mnimonio). Accessed: 08.06.2020 (In Gr.).



- [6] Lederer E. Egypt Rejects Turkey-Libya Sea Rights, Security Agreements. *AP news*. 20.12.2019. URL: [www.apnews.com/77df1a4d5d17b5bd3b5fdc379db2718f](http://www.apnews.com/77df1a4d5d17b5bd3b5fdc379db2718f). Accessed: 08.06.2020.
- [7] Russian Envoy: Law of the Sea Should Be Respected. *Kathimerini*. 12.12.2019. URL: [www.kathimerini.com/247469/article/ekathimerini/news/russian-envoy-law-of-the-sea](http://www.kathimerini.com/247469/article/ekathimerini/news/russian-envoy-law-of-the-sea). Accessed: 08.06.2020.
- [8] Russia Confirms It Backs Greece’s View of Maritime Law-Greek City Times. *Greek City*. 15.06.2020. URL: [www.greekcititi.com/2020/06/15/russia-confirms-it-backs-greeces-view-of-maritime-law](http://www.greekcititi.com/2020/06/15/russia-confirms-it-backs-greeces-view-of-maritime-law). Accessed: 08.06.2020.
- [9] Macron’s New Shots Against Turkey: Its Responsibility in Libya Is “Historic and Criminal”. *Ethnos*. 30.06.2020. URL: [www.ethnos.gr/kosmos/112977\\_nea-pyra-makron-kata-toyrkias-istoriki-kai-egklimatiki-i](http://www.ethnos.gr/kosmos/112977_nea-pyra-makron-kata-toyrkias-istoriki-kai-egklimatiki-i). Accessed: 08.06.2020 (In Gr.).
- [10] *Statement of the Minister of Foreign Affairs, Nikos Dendias, following his meeting with the President of the Libyan House of Representatives, Aguila Saleh (Libya, 1 July 2020)*. URL: [www.mfa.gr/index2.php?option=comcontent&task=view&id=27111&Itemid=322&pro](http://www.mfa.gr/index2.php?option=comcontent&task=view&id=27111&Itemid=322&pro). Accessed: 08.06.2020.
- [11] Melakopides C. Brief Remarks on President R.T. Erdogan and His Allies’ Methodical Use of Logical Fallacies. *RUDN Journal of Political Science*. 2018; 20 (3): 376–386.
- [12] Erdogan Advisor Says Greece “Like a Fly Picking a Fight with a Giant”. *Ekathimerini*. 14.02.2018. URL: [www.ekathimerini.com/225825/article/kathimerini/news/Erdogan-advisor](http://www.ekathimerini.com/225825/article/kathimerini/news/Erdogan-advisor). Accessed: 08.06.2020.
- [13] Delirium by Deztiji: The Turkish Flag Will Fly Back in Athens. *On Alert*. [www.onalert.gr/paralhrhma-destdji-tourkikh-shmaia](http://www.onalert.gr/paralhrhma-destdji-tourkikh-shmaia). Accessed: 08.06.2020 (In Gr.).
- [14] “We Will Take the Life of Others for the Great Turkey”. *Militaire*. 24.03.2018. URL: [www.militaire.gr](http://www.militaire.gr). Accessed: 08.06.2020 (In Gr.).
- [15] Bekdil B. Turkey: Erdogan Wishes “Many More Happy Conquests”. *Gatestone Institute*. 20.06.2020. URL: <https://www.gatestoneinstitute.org/16092/turkey-erdogan-conquests>. Accessed: 08.06.2020.
- [16] *Cyprus News Agency*. 15.10.2019.
- [17] Any Country Would Act Like Greece. *Cyprus Mail*. 05.03.2020.
- [18] EU Leaders Tell Erdogan Europe Will Stay United, to His Disappointment. *Euraktiv*. 03.03.2020. URL: [www.euraktiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-leaders-tell-erdogan-europe-will](http://www.euraktiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-leaders-tell-erdogan-europe-will). Accessed: 08.06.2020.
- [19] EU Ignores Greece’s Human Rights Abuses instead of Helping Asylum-seekers, Refugees. *Daily Sabah*. 17.03.2020. URL: [www.dailysabah.com/politics/eu-ignores-greeces-human-rights-abuses-instead-of-helping](http://www.dailysabah.com/politics/eu-ignores-greeces-human-rights-abuses-instead-of-helping). Accessed: 08.06.2020.
- [20] Rubin M. Human Rights Watch Reports Are No Longer Credible. *Washington Examiner*. 01.04.2020. URL: [www.aei.org/op-eds/human-rights-watch-reports-are-no-longer-credible](http://www.aei.org/op-eds/human-rights-watch-reports-are-no-longer-credible). Accessed: 08.06.2020.
- [21] Turkey: Well-known Theologian Reveals What Is Behind Erdogan’s Fixation with Aghia Sophia. *Naftemboriki*. 02.07.2020. URL: [www.naftemboriki.gr/printStory/1615242](http://www.naftemboriki.gr/printStory/1615242). Accessed: 08.06.2020 (In Gr.).
- [22] Melakopides C. *Russia-Cyprus Relations: A Pragmatic-Idealist Perspective*. London: Palgrave Macmillan; 2016. 211 p.
- [23] Guesmi J. Rafale Attacks on Turkish Targets in Al-Watiya Airbase: Egyptian or French? *The Arab Weekly*. 06.07.2020. URL: [www.thearabweekly.com/rafale-attacks-turkish-targets-al-watiya-airbase-egyptian-or-french](http://www.thearabweekly.com/rafale-attacks-turkish-targets-al-watiya-airbase-egyptian-or-french). Accessed: 08.06.2020.

#### Article history:

The article was submitted on 10.06.2020.

The article was accepted on 01.09.2020.

## **Разновекторное управление политикой мягкой силы: как отразится на мягкой силе России сотрудничество с Р.Т. Эрдоганом?**

**К. Мелакопидес**

Университет Кипра  
CY-1678, Никосия, Республика Кипр, 20537

**Аннотация.** Представленная статья анализирует потенциальное влияние внешней политики Турции на мягкую силу России в ряде регионов мира. Автор полагает, что политика Президента Р.Т. Эрдогана в Средиземноморье, на Ближнем Востоке и в Эгейском море может нанести значительный ущерб имиджу и международному престижу Москвы. В статье утверждается, что российская политика должна минимизировать «токсичное» воздействие внешней политики Р.Т. Эрдогана на мягкую силу России в рассматриваемом регионе.

**Ключевые слова:** Р.Т. Эрдоган, Турция, мягкая сила, внешняя политика, Россия, Республика Кипр

### **История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 10.06.2020.

Статья принята к публикации: 01.09.2020.

### **Сведения об авторе:**

*Costas Melakopides* – PhD политологии, ассоциированный профессор факультета социальных и политических наук Университета Кипра (Республика Кипр) (e-mail: comel@ucy.ac.cy).

### **Information about the author:**

*Costas Melakopides* – PhD, Associate Professor (ret.) of the Department of Social and Political Sciences, University of Cyprus (Republic of Cyprus) (e-mail: comel@ucy.ac.cy).

### **Для цитирования:**

*Melakopides C.* Multi-vector Management of Soft Power Policies: Will Russian Soft Power Be Victimized by the Moscow-Erdogan Association? // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2020. Т. 7. № 4. С. 361–370. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-361-370

### **For citation:**

Melakopides C. Multi-vector Management of Soft Power Policies: Will Russian Soft Power be Victimized by the Moscow-Erdogan Association? *RUDN Journal of Public Administration*. 2020; 7 (4): 361–370. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-361-370



## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ ACADEMIC LIFE

DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-371-378

Review article

### Virtual State: Scoping Review of Russian Political and Social Sciences

V.A. Osipov

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russian Federation, 117198*

**Abstract.** This review focuses on analysis and determination of problematic field based on phenomena and related concepts such as micronation, cyber-state, virtual state and others. Actualization of this topic is carried out due to the technological development of modern society, the emergence of new social, political, economic and other actors, the concentration of a large amount of resources by them which could make them an influential power or an alternative of social and political organization. Using scoping methods, comparative and content analysis, as well as services of network and statistical analysis the article examines the level of virtual states' embeddedness into Russian political and social sciences, the formation of the corresponding research field, direction or school. Special attention is paid to the Russian segment of world science in the framework of the study of virtual states and problems are faced by Russian researchers. This will allow researchers to see the context, the most relevant areas of work, help to correctly use the concepts in Russian and English academic texts.

**Keywords:** virtual state, micronation, cyber-state, scoping review, social sciences

### Introduction

Alternative was and still is one of the most powerful driving forces in human history. It also characterizes our nature with the presence of free will, which is opposed to an overly strict and inevitable existence. In open living systems, variability and heterogeneity also contribute to system flexibility and adaptability. Speaking of social organization over last 5 thousand years a state has become almost the only alternative for big and complex societies. For a long time, it was believed that the transition from a pre-state to a state structure is natural for all communities and is associated with growing complexity. However, in the 20th and 21st centuries, political anthropologists, relying on archaeological finds, refute this thesis, pointing to a number of communities that developed and became more

© Osipov V.A., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

complex for a long time without metamorphosis into a state. Moreover, the state was often established in society in an unnatural way as a result of its conquest by another state, which was especially characteristic of the emergence and spread of the early empires and the times of great geographical discoveries. With the development of the processes of globalization, the alternativeness of the social structure also decreased due to the spread of the principles of state building in its modern (Western) understanding.

Despite the objective monopoly of the state as a form of public organization, the obvious impossibility of solving a number of problems within the existing system led to the emergence of projects of an alternative social structure. Renaissance socio-utopian works (“Utopia” by Thomas More, “The City of the Sun” by Tommaso Campanella), Communist philosophy of 19th century, works of science-fiction writers and so on. Social and humanitarian upheavals of the 20th century led to the discrediting of historicism, the ideologization of society, the imposition of truths through political propaganda. On the other hand, the subsequent development and spread of pluralism, the development of the dissemination and protection of human rights and freedoms led to creative emancipation, the possibility of re-evaluating social reality not only within the framework of science and philosophy (post-modern and post-structuralism). Thus, from the middle of the 20th century, completely diverse associations of people began to appear around the world, characterizing themselves as states, often claiming some territory, benefits or defending their way of life and social structure.

This article looks closely how these phenomena are represented and embedded into scientific discourse of Russian political science and interdisciplinary field. Scoping review methodology and algorithms, content analysis, services of network and statistical analysis were being used for revealing the current shape of a subject field, main problems and complications. For that purpose, the author used scoping methods [1], content analysis, as well as services of network and statistical analysis (Google Trends, Yandex Wordstat).

### **Conceptual Basis**

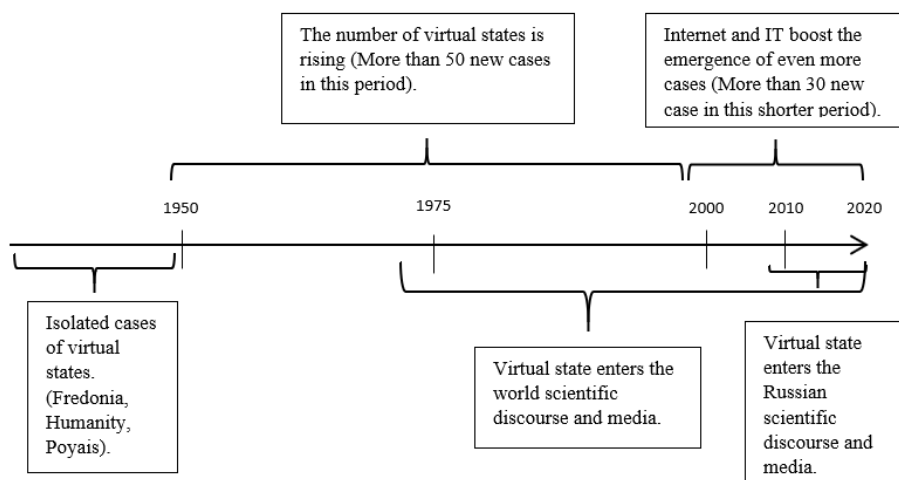
As follows from the title, the concept of the Virtual State was taken as a basis. This decision was influenced by its widest coverage of objects from the universum. The concept of Virtuality also has an additional philosophical basis and allows to correlate the considered phenomena with real (recognized) states, political bodies and organizations. Also, this concept was largely accepted by Russian researchers comparing with other concepts such as micronation, cyber-state, state of fantasy and so on. According to my Yandex Wordstat analysis It is 604 requests for virtual state vs 92 for micronation and 25 for cyber-state per month in Russian (August 2020). However, in the English-speaking environment, the most frequently used concept is Micronation, although the virtual state is not excluded.

### **Periodization**

For a better understanding of the state of the subject field of the study of virtual states, it is necessary to understand the prerequisites and environment of its

formation. Especially if its segment is considered in a separate country. To do this, we propose to consider those milestones: the appearance of micronations, spread of the phenomenon, entering world scientific discourse, entering Russian scientific discourse.

There is no unanimity on the emergence of the first virtual states due to the existence of different approaches to the definition of this phenomenon. Scientists agree that a virtual state is some kind of entity claiming the status of a state, but for example, in one case, the absence of all the necessary attributes of the state is revealed, in the other, there is no recognition from other sovereign states or supranational organizations.



**Fig. 1. Periodization of virtual states**  
 Source: Researchers Own Survey (2020)

As you can see in the figure (Fig. 1), the phenomenon and concept under consideration have come into the spotlight of Russian researchers quite recently. The first works were aimed at studying individual cases like «The Internet-State of Teachers: Three Years on Air!» by N.V. Nikulicheva in 2007. [2] and at conceptualization of virtual states like «Virtual States. Role and Significance» by A.V. Smirnova and V.P. Cherny in 2009 [3]. Figure 1 also displays a great world science’s background (mostly in English) for Russian researchers and numerous cases as well.

### Terminology Puzzle

Speaking of new concepts in the process of transit into the field of Russian science from outside we often face problems and difficulties from the beginning of their adaptation. Language problem is a hard one. Translating, we often run the risk of distorting the meaning of the original term, since different meanings can be put into the same words in different cultures. Left unchanged, the term can be difficult to understand and controversial, which makes it difficult to use and may even lead to its marginalization. Also, terms can be too close like virtual- and cyber- in context of digitalized reality.

Another one is Delays problem. Due to closed and politicized nature of Soviet social and humanitarian science most world theories, concepts and approaches enter

modern Russian scientific discourse with a long delay. This creates a specific bottleneck – huge number of publications must be translated, understood, approaches must be tested. Great efforts should be made to the systematic analysis of the subject field, to select areas of research that would have novelty and relevance. At the same time, there is always a risk that during this hard work described above, it may turn out that in world science the concept under consideration is already losing its relevance and new ones come to replace it.

In our case the delay is not so long due to the fact that virtual states began to be studied most actively in the West since the last decade of the 20th century, when Russian social and humanitarian science was restoring its connection with world science. The rapid expansion of the Internet and IT along with globalization also contributed to reducing latency.

In this article there are already mentioned 4 main terms used by Russian and foreign researchers: virtual state, micronation, cyber-state, state of fantasy. Each of these terms carries different meaning, prevailing experience of use and has a different heuristic potential. The following table accumulates the main meanings and the comparative aspect of the Russian-speaking and English-speaking segment of Western science (Table 1).

Table 1

**Main terms of subject field with comments and comparison**

Terms	Russian subject field	Western subject field
Virtual state	<b>Basic term</b> (at least in Russian language publications) for studied phenomena.	In social and human sciences Used by modern researchers who are trying to point out new forms of organization of the studied phenomena. Less common than micronation possibly because that term is most used in the field of quantum physics to describe unobservable and a very short-lived quantum state.
Micronation	Less common than Virtual state. The use of term is influenced by pre-existing Western research. Very close to nation-state tradition, which may not always reflect the essence of the studied phenomena. Can be used for typology	<b>Basic term</b> for studied phenomena.
Cyber-state	Can be used to describe virtual states that exist and operate only on the Internet. <b>But</b> mostly used to describe real state acting in digital space (e-government). Can be used for typology	Practically not used to describe the considered phenomena. More common for cyber-security and cyber-threats discourse.
State of fantasy	Can be used to describe virtual states that exist only in one's mind. Can be used for typology.	Used by researchers to represent phenomena as a theoretical basis in the search of alternative models of the socio-political structure.

Source: Researchers own survey (2020).

In addition to comments and comparisons in Table 1, the main terms for subject field are marked in green, the next in frequency of use are yellow and terms that can, but either are not used or are rarely used in gray.

The table shows the difference in the use of terms in Russia and in Western science, which should be taken into account in further domestic research in order to have a connection with already existing research in English, to be reflected in international databases. The wrong choice of the term or its use can hinder the perception of scientific work in the international scientific community and reduce its impact factor. The formation of a single language in the cancers of a separate research area is usually an important component of effectiveness.

### **Subject Field Status**

As noted above, the first works in Russian began to appear in the middle of the 1st decade of the 20th century. Every year interest in the problem under consideration grew. Now So, at the request of “Virtual State” on the portal of the main Russian Electronic Library [4] 580 publications were recorded in 2020. But, at the stage of selection of relevant sources, it is noted that most of the works concern the phenomenon under consideration consensually, focusing on the study of the virtual space of social and political relations and e-government.

Generally, there are 3 directions revealed:

1. Attempts to conceptualize and theorize virtual state [5; 6].
2. Research of the activities of a real state in cyberspace and virtual reality [7].
3. Study of individual cases of virtual states [2; 8].

Second point was caused by a request from the state and the corresponding financial and resource support for the research of the Russian state in cyber space in the context of digitalization of public administration and cyber-security. Obviously, point 2 is outside the scope of our review, although in general, we consider the study of the phenomenon of cyber and virtual space a necessary condition for understanding and understanding the environment in which virtual states exist and operate.

Among the main problems considered by Russian researchers are: the search for new models of social and political structure, the problem of stability and separatism, the problem of unrecognized states, the theory and methodology of studying virtual states, the issues of unrecognized civilians and passports. However, despite the presence of diverse research, it is felt that researchers are still testing the waters, studying what is already known and looking for opportunities to obtain new knowledge for world science. This is evidenced by the lack of dissertations on this topic, methodological literature and training courses, although there are significant monographs like a work of Nikolay Dobronravin «Unrecognized states in the “gray zone” of world politics: the basics of survival and the rules of sovereignty» in which the author highlights the most important periods of the emergence of virtual states: the Second World War, the development of the UN and the Post-Soviet period [9].

Analysis of scientific publications revealed a weak point caused by the lack of translations of key works, which is generally explained by the desire of the authors to promote their research and create their own content, but that may lead to

backwardness and isolation from world science, as well as to duplication of information and plagiarism. Nevertheless, a lot of «blank spots» will enable scientists to conduct new original research. One of the most current issues in the near future will be the possibility of the emergence of a powerful virtual state within the real one and the problem of stability, separatism, anarchy, dual power and sovereignty, if a new political body is recognized by other states or supranational organizations (for example, to realize their geopolitical interests). Thus, it is about the transformation of the virtual into the real. The potential of virtual states can also be used by scientists to build models for overcoming modern crises and improving existing political systems.

## **Conclusions and recommendations**

### **Conclusions**

This review shows progressive movement towards the formation of a scientific direction aimed at the study of virtual states with its own methodology and terminological apparatus. But that is influenced by transitive processes, language factor, the level of interest of the scientific community, as well as the demand for research and support from the state. With regard to the subject field, Russian researchers are in solidarity with their foreign colleagues, they are concerned about the issues of alternative socio-political development, separatism, the calling and non-calling of states and organizations, the problems of cybersecurity and controllability in the virtual and networked world. At this stage, a critical mass of knowledge must be accumulated with systematization, conceptualization, new typologies and methods of researching virtual states and their activities. This is facilitated by the development of existing and the emergence of new virtual states, including in Russia [10].

A terminology issue is also on the scientific agenda. Russian researchers generally agree on the use of the term «virtual state» as the main and broadest one, which in turn leads to uncertainty as to how much our research will correlate with «micronation» the more commonly used abroad. In addition, the term virtual state is actively used in quantum physics. Nevertheless, taking into account the observed trends, the relevance of research within this subject field will grow in the context of diversification of forms of socio-political organization and crises of economic systems and states.

### **Recommendations**

For researchers:

- Be especially careful about the terms used. The need to use this or that term may be dictated by the language in which you are preparing the publication and in which country it will be published. So, if you use the Virtual State in the Russian text, then sometimes it is better to use Micronation when translating.
- Networking your Russian and foreign colleagues to have scientific dialog, experience exchange, reviewing and better accumulation of knowledge.
- Translate key works and do reviews on new English books and articles for Russian-speaking community if you can.



- Do case study of different virtual state, including Russian, most of them is a unique experience of socio-political organization.

For academics:

- Include this problematic into your academic disciplines and supplementary courses.
- Organize round tables and workshops on this subject.
- Provide opportunities for the publication of research results on this issue.
- Promote interdisciplinary research, academic disciplines and departments.

## REFERENCES

- [1] Arksey H., O'Malley L. Scoping Studies: Towards a Methodological Framework. *International Journal of Social. Research Methodology: Theory and Practice*. 2005; 8 (1): 19–32. DOI: 10.1080/1364557032000119616
- [2] Nikulicheva N.V. Internet-gosudarstvo uchitelej: tri goda v jefire [The Internet-State of Teachers: Three Years on Air!]. *Open and Distance Education*. 2007; 25 (1): 6 (In Russ.).
- [3] Smirnova A.V., Cherny V.P. Virtual States. Role and Significance. *Abstracts of the XLII Scientific and Technical Conference of Teachers and Students of the University*. Vitebsk: Vitebsk State Technological University; 2009: 203 (In Russ.).
- [4] *Scientific electronic library E-library.ru*. URL: <https://www.elibrary.ru/>. Accessed: 20.07.2020.
- [5] Fedorov A.S. The Characteristic of Projects of Creating New Virtual States. *LOCUS: People, Society, Cultures, Meaning*. 2017; 2: 129–135 (In Russ.).
- [6] Kirchanov M.V. Virtual States and Symbolic Markets of Identity. *Observatory of Culture*. 2020; 17 (2): 116–124 (In Russ.).
- [7] Kosorukov A.A. The Concepts of Cyber State and Cryptoanarchy in the Theory and Practice of Public Administration. *Theories and Problems of Political Research*. 2018; 7 (4A): 9–19 (In Russ.).
- [8] *Project Revolution of State by Dankir O*. URL: <https://sites.google.com/site/nepriznan-nye/home>. Accessed: 20.07.2020 (In Russ.).
- [9] Dobronravin N. *Unrecognized States in the "Gray Zone" of World Politics: The Basics of Survival and the Rules of Sovereignty*. URL: [https://eusp.org/sites/default/files/archive/centres/M-center/preprint\\_Dobronravin.pdf](https://eusp.org/sites/default/files/archive/centres/M-center/preprint_Dobronravin.pdf). Accessed: 21.07.2020 (In Russ.).
- [10] *Metapolis Freeland*. URL: <https://freeland.land/ru/194-2/>. Accessed: 21.07.2020.

### Article history:

The article was submitted on 01.08.2020.

The article was accepted on 30.08.2020.

Обзорная статья

## Виртуальное государство: обзор предметного поля в российской политологии и социальных науках

В.А. Осипов

Российский университет дружбы народов  
Ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198

**Аннотация.** Этот обзор посвящен анализу и определению проблемного поля таких явлений и связанных с ними понятий, как микрогосударство, кибергосударство, виртуальное государство и другие. Актуальность темы исследования основывается на технологическом развитии современного общества, появлении новых социальных,

политических, экономических и иных акторов, концентрацией в их руках большого объема ресурсов, делающих их влиятельной силой или альтернативой традиционной общественно-политической организации. С помощью методов обзора предметного поля, сравнительного и контентного анализа, а также сервисов сетевого и статистического анализа в статье исследуется степень интеграции виртуальных государств как предмета исследования в российскую политологию и социальные науки, формирование соответствующего исследовательского поля, основные направления и школы. Особое внимание уделяется российскому сегменту мировой науки в рамках исследования виртуальных государств и проблем, с которыми сталкиваются российские исследователи. Проведенный автором научный обзор позволит исследователям увидеть контекст, наиболее актуальные направления работы, поможет правильно использовать соответствующие понятия в русско- и англоязычных научных текстах.

**Ключевые слова:** виртуальное государство, микространство, кибергосударство, обзор предметного поля, социальные науки

**История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 01.08.2020.

Статья принята к публикации: 30.08.2020.

**Информация об авторе:**

*Виктор Анатольевич Осипов* – кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-3643-9280) (e-mail: vityaosipov@gmail.com).

**Information about the author:**

*Victor A. Osipov* – PhD in Political Science, Assistant of the Department of Public Administration of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-3643-9280) (e-mail: vityaosipov@gmail.com).

**Для цитирования:**

*Osipov V.A. Virtual State: Scoping Review of Russian Political and Social Sciences // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2020. Т. 7. № 4. С. 371–378. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-371-378*

**For citation:**

*Osipov V.A. Virtual State: Scoping Review of Russian Political and Social Sciences. RUDN Journal of Public Administration. 2020; 7 (4): 371–378. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-371-378*



DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-379-386

Научная статья

## Deepfakes: перспективы применения в политике и угрозы для личности и национальной безопасности

**В.Г. Иванов**

Российский университет дружбы народов  
Ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

**Я.Р. Игнатовский**

Аналитический центр «ПолитГен»  
Лиговский проспект, 74, Санкт-Петербург, Россия, 191040

**Аннотация.** В статье анализируется потенциал применения технологий deepfake в политических целях. Отмечается, что уже в ближайшем будущем deepfakes может затронуть различные уровни общественной и политической жизни и способствовать распространению широкого спектра угроз: от репутационных рисков для знаменитостей и обычных граждан до развития организованной преступности и проблем социальной стабильности и национальной безопасности. Авторами рассматриваются потенциальные угрозы, перспективы и основные направления государственного регулирования данного контента в более широком контексте политических и законодательных инструментов противодействия распространению дезинформации и фейковых новостей.

**Ключевые слова:** дипфейк, СМИ, политические технологии, информационная безопасность, государственная политика

### Введение

В начале февраля 2020 года широкий резонанс вызвала новость о том, что индийский политик Маной Тивари эффективно использовал специализированное программное обеспечение «подмены лиц» Deepfake (или Face-Swap) для того, чтобы создать «дипфейк» собственного рекламного ролика на разных языках для того, чтобы привлечь больше избирателей. Данное событие стало очередной убедительной иллюстрацией как значительного политического и маркетингового потенциала дипфейков, так и возможных угроз, исходящих от их применения, включая манипулирование общественным мнением, вмешательство в личную жизнь граждан и конфликтную мобилизацию этнических или протестных групп. Лавинообразное распространение фейковых новостей в политике уже давно вызывает озабоченность и подвер-

© Иванов В.Г., Игнатовский Я.Р., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

гается попыткам государственного регулирования во многих странах. Очевидно, что дальнейшее распространение дипфейков и совершенствование алгоритмов их генерации может привести к дальнейшему снижению доверия к масс-медиа в разных странах мира [1]. Доклад Reuters 2020 года показывает, что в мире произошло падение уровня доверия к онлайн-новостям, рост распространения фейковых новостей и снижение доверия к медиаконтенту. Аналогично, Edelman Trust Barometer приходит к выводу, что масс-медиа во всем мире является институтом, вызывающим наименьшее доверие [2]. Такой глобальный спад уверенности в «четвертой власти» в первую очередь обусловлен значительным падением доверия к интернет-платформам, особенно поисковым системам и социальным сетям. Примечательно, что снижение доверия к СМИ сопровождается ростом доверия к информации, рекомендациям и комментариям, размещенным онлайн-пользователями.

Напомним предысторию скандального прецедента в Индии: 7 февраля, за день до парламентских выборов, в мессенджере WhatsApp набрали популярность два ролика, в которых глава Индийской народной партии Маной Тивари агитировал голосовать за себя. В одном из видеороликов политик говорил на наиболее распространенном языке хинди, в другом – на диалекте хариани. Однако в действительности существовал единственный исходник видео, на основе которого и были сделаны дипфейки выступлений политика на других языках. Для создания ролика руководство партии привлекло специализирующуюся на политических коммуникациях компанию Ideaz Factory, которая и подготовила дипфейк для «позитивной избирательной кампании», чтобы привлечь избирателей, говорящих на разных языках. Успех данного видео оказался очень значительным: его распространили по 5800 чатам в WhatsApp, а видео посмотрело 15 миллионов человек. После того, как ролик на хариани набрал популярность, компания создала еще одно видео на английском языке, чтобы привлечь городских жителей.

Дипфейки индийского политика получили мировой резонанс не только из-за их реальной политической эффективности, но также из-за ряда других факторов: их правдоподобности (так как лицо политика было заменено не полностью, а были сфабрикованы только движения губ, очень немногие пользователи WhatsApp заметили неестественные движения губ кандидата), а также заявления создателей о том, что они впервые использовали технологию дипфейк «на благо», а не для дискредитации оппонентов. Действительно, на первый взгляд, в данной ситуации нет пострадавших, технология использовалась для продвижения позитивного имиджа кандидата [1].

Тем не менее, рассмотренный индийский кейс с новой актуальностью поднимает вопрос о том, насколько легальной и допустимой практикой является использование подобных дипфейков «нового поколения» в публичной, и тем более, в политической деятельности?

### **Что такое Deepfakes?**

Само понятие «Deepfake» образовалось от сочетания терминов «глубокое обучение» и «подделка». Deepfakes – это методика компьютерного син-

теза изображения, основанная на искусственном интеллекте, которая используется для соединения и наложения существующих изображений и видео на исходные изображения или видеоролики. Искусственный интеллект использует синтез изображения человека – объединяет несколько картинок, на которых человек запечатлен с разных ракурсов и с разным выражением лица, и делает из них видео. Анализируя фотографии, специальный алгоритм «самообучается» тому, как выглядит и может двигаться человек. Сам по себе синтез изображений, видео или аудио может не иметь очевидных социально-опасных целей, однако манипулирование средствами массовой информации с использованием изображений, видео или голосов реальных людей создает целый комплекс моральных, юридических и управленческих проблем.

Deepfakes может достаточно достоверно изображать людей, совершающих действия, которых они в действительности никогда не делали, или говорящих такие вещи, которые они никогда не говорили. Формируя модели от сотен до тысяч целевых изображений, алгоритмы deepfake «узнают», как выглядит чье-то лицо под разными углами и в различных выражениях. С помощью самообучения алгоритм может предсказать, как будет выглядеть лицо целевого индивида (или жертвы информационной диверсии), имитирующее выражение лица другого человека. Аналогичный процесс используется для тренировки алгоритма deepfake для имитации акцента, интонации и тона чьего-либо голоса.

Квалификационные и технические требования для создания качественных дипфейков невелики. Любой мотивированный человек с ПК среднего уровня может создавать deepfakes. На открытых ресурсах Интернет в свободном доступе находится ряд программ с открытым исходным кодом, например DeepFaceLab и FaceSwap.

### **Потенциальные опасности Deepfakes**

Уже в ближайшем будущем deepfakes может затронуть различные уровни общественной и политической жизни и способствовать распространению широкого спектра угроз: от репутационных рисков для знаменитостей и обычных граждан, до развития организованной преступности и проблем социальной стабильности и национальной безопасности [3; 4].

Во-первых, существуют значительные угрозы злоупотреблений на индивидуальном уровне. Дипфейки можно использовать для «киберзапугивания», клеветы и шантажа отдельных лиц, в том числе журналистов и политиков. Так, в 2017 году сеть захлестнула волна порнографии с deepfake лицами знаменитостей, наложенными на тела порноактрис. Интернет-травля отдельных публичных лиц (в первую очередь женщин) при помощи дипфейк-контента непристойного и порнографического содержания имеет наиболее разрушительный эффект в азиатских странах.

Во-вторых, возможностями технологии deepfake может воспользоваться организованная преступность. Deepfakes может стать «золотой жилой» для преступных организаций и виртуальных мошенников. Возможно, еще более серьезной проблемой, чем манипуляции с изображениями и видео, явля-

ется способность технологии имитировать акцент, интонацию и речевые паттерны с недоступной прежде точностью. В то время, как люди преимущественно осведомлены о возможностях изменять изображения при помощи графических редакторов (например, Photoshop), технология deepfake, особенно голосовая мимикрия, сравнительно неизвестна за пределами областей науки о данных и машинного обучения. Синтезированная речь может использоваться в мошеннических схемах, включая махинации с банковскими счетами или фиктивные похищения, когда жертвы сперва отбираются через социальные сети, а потом получают телефонные звонки с требованием выкупа за любимого человека. В цифровую эпоху, когда многие родители открыто делятся видео своих детей в интернете, эта афера может стать значительно опаснее с использованием deepfake audio.

В бизнес-сфере deepfakes можно использовать как форму черного пиара. Компании или предприниматели смогут заказывать создание deepfake-видео, на которых, например, генеральный директор конкурирующей компании делает клеветнические или оскорбительные заявления, и «сливать» это видео в социальные сети. Корпоративный саботаж с помощью дипфейков может быть потенциально использован и для манипулирования фондовым рынком. Таким же образом технология может использоваться для дискредитации политических оппонентов, партий, общественных движений [1].

Конечно, наиболее серьезные опасения вызывает потенциал использования технологий создания дипфейков для разжигания конфликтов, массовых гражданских беспорядков и подрыва национальной безопасности. Например, во многих странах можно провоцировать межэтнические или межконфессиональные столкновения выкладывая в социальные сети фейковые видео, где представитель определенной группы высказывается или осуществляет иные действия, которые могут быть восприняты другими как оскорбление. Если широкие слои населения не будут осведомлены о феномене deepfakes и их возможностях, то любое такое поддельное видео с провокационным контентом может приписать любому политику или представителю какого-либо этноса экстремистский посыл. В свою очередь любая попытка властей реагировать и объяснять технологию дипфейков постфактум окажется запоздалой в такой ситуации. По мере развития медиа-технологий их аудитория становится все более вовлеченной. В условиях высокой сетевой вовлеченности становится нелегко опровергнуть фальсифицированное видео после того, как оно было просмотрено большим количеством людей.

### **Перспективы противодействия распространению дипфейков**

Несмотря на реальную опасность deepfakes, следует признать, что данная технология – в первую очередь просто технический инструмент, который имеет больше положительных применений, чем отрицательных. Однако сегодня правительства стоят перед необходимостью разработать и предпринять определенный комплекс действий и мер предосторожности, чтобы свести к минимуму возможность ущерба от использования deepfakes с негативными и преступными намерениями.

Данная проблематика уже стоит в политической повестке ряда стран. Например, летом 2019 года Комитет по разведке Палаты представителей США провел открытые слушания по тематике угроз национальной безопасности, создаваемых искусственным интеллектом, в первую очередь *deepfake AI*, в ходе которых было единогласно принято решение о том, что дипфейки представляют реальную угрозу для американского общества на различных уровнях. Ведутся дебаты о принятии закона, запрещающего должностным лицам и агентствам Соединенных Штатов создавать и распространять такой контент. В настоящий момент в США завершается подготовка проекта федерального закона, регулирующего данную сферу.

В России в настоящее время также идет анализ возможностей ограничения неконтролируемого распространения дипфейков в рамках уже принятых законов, направленных на борьбу с недостоверной информацией, публикуемой под видом общественно значимых достоверных сообщений [1].

Конечно, распространение опасных дипфейков должно сдерживаться при помощи внедрения и совершенствования механизмов фактчекинга (проверки сообщений и выявления фейков). Частные лица, социальные медиа-платформы и особенно СМИ должны иметь инструменты для быстрого и эффективного тестирования информационных сообщений, аудио- и видеозаписей, которые они подозревают в подделке. Также желательно, чтобы конечные пользователи – люди были в состоянии определить, является ли подлинной информация, которую они просматривают и которой делятся с другими. Таким образом, приоритетной задачей является развитие сервисов и инструментов фактчекинга. В идеале они должны быть простыми (т.е. не требующими для использования серьезных ИТ-навыков и специального образования) и бесплатными, что труднодостижимо и требует соответствующих инвестиций.

В качестве приоритетного направления сегодня рассматривается государственный контроль и давление на сервисы социальных сетей с целью более серьезной модерации их контента и внедрения инструментов фактчекинга. Таким образом, веб-сайты и онлайн-платформы, на которых распространяется потенциально опасная фейковая информация, должны нести ответственность и определенную подотчетность. Сегодня анализируются правовые и информационные механизмы, побуждающие социальные сети и мессенджеры более тщательно маркировать «синтетические медиа», повышать осведомленность общественности о таких материалах.

Вопросом времени является введение в действие законов, запрещающих определенный неправомерный контент *deepfake*. Разработка проектов таких законов уже идет в ряде стран мира.

Параллельно с развитием дипфейк-технологий также совершенствуются технологии их обнаружения и верификации [5; 6]. На данный момент технологии генерации дипфейков еще не смогли полностью преодолеть знаменитый эффект «зловещей долины», согласно которому очень похожий на человека детализированный виртуальный персонаж вызывает резкую неприязнь и отторжение у аудитории в том случае, если обнаруживаются мелкие несоответствия реальности и даже неестественные движения «как у робота». Видео с применением *deepfake* пока выглядят убедительно только в первые

секунды, чем дольше продолжительность видео, тем сильнее может проявляться эффект «зловещей долины», способный отпугнуть аудиторию и сорвать замыслы манипулятора. Однако для профессиональных провокаторов может оказаться достаточно и нескольких секунд. Специалисты отмечают, что «подрисованные» лица на поддельном видео как правило не моргают, таким образом, в перспективе распознавать дипфейки будет возможно путем анализа движения глаз и частоты моргания.

В то время как человеческий анализ контента необходим, оправдано и создание автоматизированных инструментов для обнаружения deepfakes. Автоматическое обнаружение может остановить размещение потенциально опасных deepfakes, вместо того чтобы реагировать на такой контент постфактум. Важно, чтобы эти методы были простыми и прикладными, доступными для широкой аудитории. Помимо обнаружения дипфейков возможна и разработка методов проверки, которые могли бы определить дату, время и физическое происхождение содержимого deepfake.

Таким образом, специалисты по информационной безопасности в разных странах сходятся в том, что для борьбы с распространением общественно опасных дипфейков необходимо повышать осведомленность общественности, развивать технологии обнаружения и внедрять новые законы, регулирующие эту перспективную сферу. Должны разрабатываться и применяться новые правовые инструменты, что позволит упорядочить данную «серую зону». Однако деятельность, направленная на борьбу с распространением опасного контента, в то же время не должна подрывать свободу слова.

Такие шаги, как обязательная маркировка синтетических медиа, повышенная модерация контента, задержки публикации в социальных сетях и государственное давление на онлайн-платформы для цензуры размещаемого контента неизбежно являются спорными и вызывают неприятие у части общества. Кроме того, под угрозой оказываются бизнес-модели ряда ИТ компаний и информационных ресурсов. Сама природа социальных медиа-платформ предполагает свободу и скорость обмена информацией. В то время как добавление задержек публикации для машинного или ручного анализа контента позволяет отсеивать часть потенциально опасной дезинформации, потеря эффекта мгновенности, даже всего на несколько минут, фактически означала бы изменение сущности социальных медиа в целом. Поэтому сомнительно, что компании, стоящие за популярными социальными сетями, сервисами и мессенджерами, так просто согласятся на столь радикальное и дорогостоящее изменение своих платформ [1].

В то же время радикальные меры, подобные инициативам удалить алгоритмы deepfake из публичного доступа, являются сомнительными и фактически нереализуемыми. Помимо того, что соответствующее программное обеспечение уже установлено на миллионах компьютеров по всему миру, консервация и игнорирование данной технологии приведет к обратным эффектам – станет намного сложнее противодействовать агрессивной дезинформации с использованием дипфейков, а медиаграмотность, и, соответственно, информационная устойчивость общества искусственно затормозится в своем развитии. Сегодня же происходит постепенный процесс адаптации общества и



сетевой культуры к новым медийным возможностям. Дипфейки входят в массовую культуру и эстетизируются, их возможности используются для создания развлекательного контента. В ближайшие годы мы сможем оценить политический потенциал применения дипфейков и правительствам важно подготовиться к этому.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Игнатовский Я., Иванов В.* Deepfakes: где начинается угроза для личности и национальной безопасности? // Политген. 05.03.2020. URL: <https://www.politgen.ru/analyt-ics/reports/deepfakes-gde-nachinaetsya-ugroza-dlya-lichnosti-i-natsionalnoy-bezopasnosti/>. Дата обращения: 02.05.2020.
- [2] 2020 Edelman Trust Barometer. 19.01.2020. URL: <https://www.edelman.com/trustbarometer>. Дата обращения: 02.05.2020.
- [3] *Waldrop M.* Synthetic Media: The Real Trouble with Deepfakes // Knowable Magazine. 03.16.2020. URL: <https://knowablemagazine.org/article/technology/2020/synthetic-media-real-trouble-deepfakes>. Дата обращения: 02.05.2020.
- [4] *Fallis D.* The Epistemic Threat of Deepfakes // Philosophy & Technology. 2020. DOI: 10.1007/s13347-020-00419-2
- [5] *Tayseer M., Mohammad J., Ababneh M., Al-Zoube A., Elhassan A.* Digital Forensics and Analysis of Deepfake Videos // 11th International Conference on Information and Communication Systems (ICICS). April 2020. DOI: 10.1109/ICICS49469.2020.239493
- [6] *Qi H., Guo Q., Juefei-Xu F., Xie X., Ma L., Feng W., Liu Y., Zhao J.* Deep Rhythm: Exposing Deep Fakes with Attentional Visual Heartbeat Rhythms // Proceedings of the 28th ACM International Conference on Multimedia. October 2020. P. 4318–4327. DOI: 10.1145/3394171.3413707

#### История статьи:

Статья поступила в редакцию: 10.05.2020.

Статья принята к публикации: 15.08.2020.

Research article

## Deepfakes: Prospects for Political Use and Threats to the Individual and National Security

V.G. Ivanov

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russian Federation, 117198

Y.R. Ignatovskiy

Analytical Center PolitGeneration  
Ligovskiy prosp., 74, Saint-Petersburg, Russian Federation, 191040

**Abstract.** The article analyzes the potential of using deepfake technologies for political purposes. It is noted that in the near future, deepfakes may affect various levels of public and political life and contribute to the spread of a wide range of threats: from reputational risks for celebrities and individuals, to the development of organized crime and problems of social stability and national security. The authors evaluate potential threats, prospects and main directions of state regulation of deepfake content in the broader context of political and legislative initiatives to counter the spread of disinformation and fake news.

**Keywords:** deepfakes, media, political technology, information security, public policy, verification, social media

## REFERENCES

- [1] Ignatovskiy Y.R., Ivanov V.G. Deepfakes: gde nachinaetsja ugroza dlja lichnosti i nacional'noj bezopasnosti? [Deepfakes: Where Does the Threat to the Individual and National Security Begin?]. *Politgen*. 05.03.2020. URL: <https://www.politgen.ru/analytcs/reports/deepfakes-gde-nachinaetsya-ugroza-dlya-lichnosti-i-natsionalnoy-bezopasnosti/>. Accessed: 02.05.2020 (In Russ.).
- [2] *2020 Edelman Trust Barometer*. 19.01.2020. URL: <https://www.edelman.com/trustbarometer>. Accessed: 02.05.2020.
- [3] Waldrop M. Synthetic Media: The Real Trouble with Deepfakes. *Knowable Magazine*. 03.16.2020. URL: <https://knowablemagazine.org/article/technology/2020/synthetic-media-real-trouble-deepfakes>. Accessed: 02.05.2020.
- [4] Fallis D. The Epistemic Threat of Deepfakes. *Philosophy & Technology*. 2020. DOI: 10.1007/s13347-020-00419-2
- [5] Tayseer M., Mohammad J., Ababneh M., Al-Zoube A., Elhassan A. Digital Forensics and Analysis of Deepfake Videos. *11th International Conference on Information and Communication Systems (ICICS)*. April 2020. DOI: 10.1109/ICICS49469.2020.239493
- [6] Qi H., Guo Q., Juefei-Xu F., Xie X., Ma L., Feng W., Liu Y., Zhao J. Deep Rhythm: Exposing Deep Fakes with Attentional Visual Heartbeat Rhythms. *Proceedings of the 28th ACM International Conference on Multimedia*. October 2020: 4318–4327. DOI: 10.1145/3394171.3413707

### Article history:

The article was submitted on 10.05.2020.

The article was accepted on 15.08.2020.

### Информация об авторах:

*Иванов Владимир Геннадьевич* – доктор политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-3650-5460) (e-mail: [ivanov\\_vg@pfur.ru](mailto:ivanov_vg@pfur.ru)).

*Игнатовский Ярослав Ринатович* – политконсультант, генеральный директор аналитического центра «ПолитГен» (ORCID ID: 0000-0002-2006-4621) (e-mail: [hindutime@mail.ru](mailto:hindutime@mail.ru)).

### Information about the authors:

*Vladimir G. Ivanov* – Doctor of Political Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-3650-5460) (e-mail: [ivanov\\_vg@pfur.ru](mailto:ivanov_vg@pfur.ru)).

*Yaroslav R. Ignatovskiy* – Political Consultant, General Director of the Analytical Center PolitGeneration (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-2006-4621) (e-mail: [hindutime@mail.ru](mailto:hindutime@mail.ru)).

### Для цитирования:

*Иванов В.Г., Игнатовский Я.Р.* Deepfakes: перспективы применения в политике и угрозы для личности и национальной безопасности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2020. Т. 7. № 4. С. 379–386. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-379-386

### For citation:

*Ivanov V.G., Ignatovskiy Y.R.* Deepfakes: Prospects for Political Use and Threats to the Individual and National Security. *RUDN Journal of Public Administration*. 2020; 7 (4): 379–386. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-379-386



DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-387-399

Обзорная статья

## Студенто-ориентированное обучение и «Жизненные ценности» университета: стратегическое взаимодействие

Г.А. Куликовская, Н.А. Куликовская

Российский университет дружбы народов  
Ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

**Аннотация.** Цель статьи – рассмотреть возможные пути повышения эффективности студенто-ориентированного обучения в российских вузах через стратегическое взаимодействие с основными принципами их жизнедеятельности. Общеизвестно, что вовлечение студентов в управление высшими учебными заведениями (вузами), их активное участие в определении индивидуальных траекторий их профессиональной подготовки повышает мотивацию студентов, а значит и качество образования. Для этого необходимо не только закрепить принципы студенческого самоуправления в локальных нормативных актах вуза, но и выстроить механизмы реализации этих принципов. В частности, это может быть выражено в структуре и содержании образовательных программ, разработанных в соответствии с образовательными стандартами, состоящих из обязательной части и части, формируемой участниками образовательных отношений. Преодолеть разрыв между теорией и практикой в обучении студентов поможет проектное обучение. Инклюзивное образование должно быть обеспечено не только инфраструктурой, но и специальной подготовкой преподавателей, включением специализированных адаптационных модулей в образовательные программы. Для обеспечения контроля качества знаний студентов, профессионального уровня преподавателей и организации учебного процесса создаются внутривузовские системы управления качеством подготовки специалистов, важным элементом этой системы также должна стать структура студенческого самоуправления. Необходимо также понимать, что студенто-ориентированное обучение не ограничивается учебным процессом, а охватывает организацию жизнедеятельности студенческого городка, возможность самореализации студентов в различных общественных организациях, в творческих коллективах, т.е. неразрывно связано со всей системой принципов, целей, приоритетов – жизненных ценностей (“Living Values”) вуза.

В контексте повышения конкурентоспособности образования в российских вузах в статье определены и обоснованы пути повышения эффективности реализации студенто-ориентированного обучения. В частности, была выявлена высокая востребованность возможности влияния студентов на их индивидуальные траектории обучения, самореализации через участие в проектах, как в учебном процессе, так и в общественной жизни. В исследовании использованы результаты социологических исследований, основанных на опросах студентов и преподавателей, в том числе онлайн-опросов, а также практики организации образовательного процесса и внеучебной деятельности в россий-

© Куликовская Г.А., Куликовская Н.А., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ских вузах. Полученные результаты могут быть использованы для дальнейшего совершенствования стратегий развития вузов, в том числе и для повышения их привлекательности для зарубежных студентов.

**Ключевые слова:** студенто-ориентированное обучение, мотивация студентов, индивидуальная траектория обучения, проект «Жизненные ценности» университета, конкурентоспособность образования

Изучая студенто-ориентированное обучение в российских вузах, мы выявили его тесную связь с общими стратегиями развития вузов. Это говорит о том, что, с одной стороны, ведущие российские вузы пытаются активно включиться в глобальную конкуренцию между университетами, а с другой стороны, вся российская система образования нуждается в глубоких преобразованиях. Российское общество существенно отличается от традиционных обществ развивающихся стран, но тем не менее еще не пришло к осознанию важности инвестиций в человеческий капитал, что уже давно стало в западных странах не только частью теории человеческого капитала [1], но и частью государственной политики в области образования, повседневной практики корпоративных стратегий.

Например, расходы на образование в составе ВВП России составили 4,2% [2], в отличие, например, от скандинавских стран, где этот показатель самый высокий в мире: Исландия – 7,8%, Норвегия, Швеция – 7,7%, Дания – 7,6%, Финляндия – 7,2% [3]. Западные страны, и особенно скандинавские страны, демонстрируют в своей государственной политике признание того, что образование наряду со здравоохранением и другими факторами, формирующими качество жизни, становятся основными направлениями формирования человеческого капитала, освоения гражданами новых знаний, навыков и умений или компетенций. Подготовка качественной рабочей силы становится стратегическим условием экономического роста и развития страны, что во многом определяет ее международную конкурентоспособность.

В декабре 2018 года в России были приняты национальные проекты по 12 направлениям стратегического развития до 2024 г., одним из которых является национальный проект «Образование». Ключевые цели нацпроекта – «обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования, воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций» [4].

Из 25,7 трлн руб. общего бюджетного финансирования на проект «Образование» выделено всего лишь около 784,5 млрд рублей, или примерно 3%. По данным Счетной палаты, бюджетные средства на реализацию в 2019 году этого национального проекта были освоены на 91% [5]. В 2020 году и последующие годы этот проект, как и другие, может столкнуться с проблемой недофинансирования. По оценке Всемирного банка, из-за влияния пандемии ВВП РФ в 2020 году снизится на 6% и не восстановится до 2022 года.

Фундаментальное исследование, проведенное в Институте мировой экономики и международных отношений Российской академии наук, выявило следующие тенденции развития образования в ближайшие два десятилетия:

- изменение содержания учебных дисциплин и методов преподавания;
- непрерывное обучение;
- нивелирование различий в системах образования разных стран;
- формирование единого мирового образовательного пространства;
- повышение мобильности рабочей силы;
- увеличение числа заинтересованных сторон в образовательном процессе;
- растущее значение университетской науки в подготовке поколения 2030-х годов [6].

Если проанализировать стратегии развития ведущих российских вузов, в частности Российского университета дружбы народов (РУДН), то можно увидеть, что частично эти положения уже нашли отражение в реальной жизни вузов.

Основополагающим документом, определяющим жизнедеятельность вуза, является устав вуза, который предусматривает, что одним из главных органов управления является конференция сотрудников и студентов, полноправным участником управленческих процессов является студенческий совет [7].

Исходя из провозглашенной миссии: «Объединение людей разных культур знаниями РУДН создает лидеров для того, чтобы сделать мир лучше», цель деятельности РУДН как международного классического университета состоит:

- в объединении знаний людей разных национальностей, рас и религий;
- в подготовке приоритетных востребованных специалистов в различных сферах человеческой деятельности;
- в формировании личностей, являющихся патриотами своих стран и друзьями России, приобщенных к достижениям мировой культуры, несущих идеалы гуманизма, демократии и дружбы народов;
- в воспитании молодежи, способной успешно работать в любой стране мира и проявлять свои творческие способности в условиях взаимосвязи цивилизаций и многообразия современного общества» [7].

С момента своего создания в 1960 году Российский университет дружбы народов имел широкие возможности для самостоятельного планирования учебного процесса и развития студенческого самоуправления. Сегодня ученый совет университета и ученые советы факультетов имеют еще больше возможностей самостоятельно определять направления подготовки, пути совершенствования учебного процесса и быта студентов. Для обеспечения высокого качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия текущим и перспективным потребностям личности, общества и государства студенты активно участвуют в выборе индивидуальных траекторий своей профессиональной подготовки.

Образовательные программы, разрабатываемые в соответствии с собственными образовательными стандартами (но на основе федеральных обра-

зовательных стандартов), состоят из обязательной части и части, формируемой участниками образовательных отношений. Сбалансированность учебного времени, выделяемого на изучение отдельных дисциплин, направлена в первую очередь не на простое запоминание определенного набора фактов и других данных, а на приобретение способности к обучению, умения самостоятельно искать и анализировать информацию. Правильно найденный баланс усиливает учебную мотивацию, доказанным является наличие статистически значимой взаимосвязи между уровнем учебной мотивации и мотивацией достижений студентов. Как учебная мотивация, так и мотивация достижения имеет позитивное влияние на академическую успеваемость студентов. Степень влияния учебной мотивации на академическую успеваемость студентов оказывается выше в сравнении с мотивацией достижения [8].

Согласно различным исследованиям, «еще один навык, который все чаще имеет значение при поиске и сохранении работы, – это способность продолжать учиться. Когда технологии меняются непредсказуемым образом, а рабочие места гибридизируются, люди должны быть способны получать новые навыки» [9].

Цифровые технологии расширяют возможности дистанционного обучения не только для студентов с ограниченными возможностями здоровья, но и в рамках концепции обучения в течение всей жизни (LLL), например, выпускников вузов для повышения квалификации. Как и во всем мире, новые перспективы открывает производство собственных MOOK (MOOC). Безусловно, пандемия COVID-19 не только ускорила массовое использование различных цифровых технологий, но и заставила многих быстро пересмотреть свое к ним отношение, к их возможностям. В частности, в рамках социологических опросов студентов РУДН по оценке учебного процесса после вынужденного перехода к обучению с использованием ДОТ (дистанционных образовательных технологий) после решения технических проблем в целом была дана положительная оценка новых цифровых форматов, но практически у всех резко возросла положительная оценка аудиторных занятий и желание поскорее к ним вернуться [10].

Многолетний опыт преподавания русского и иностранных языков значительно расширил перечень универсальных, общекультурных, общепрофессиональных компетенций, формируемых у студентов РУДН, что повышает их конкурентоспособность и востребованность на рынках труда, как национальных, так и междунаrodnых.

Владение русским и несколькими иностранными языками выпускниками университета обеспечивается всемирно известной школой преподавания русского языка как иностранного и современной системой преподавания иностранных языков. Помимо подготовки высококвалифицированных специалистов для многих десятков стран мира университет и его факультеты поддерживают широкие связи со многими университетами в области обмена современными идеями развития университетского образования, совместных научных исследований, обмена студентами, приглашения известных ученых

и преподавателей для чтения лекций и т.д. Это позволяет эффективно использовать опыт лучших университетов мира в подготовке и воспитании мыслящих и хорошо образованных специалистов, способных войти в интеллектуальную мировую элиту.

Особое значение для мотивации студентов имеет возможность участвовать в реальных научных исследованиях. В западных университетах уже давно сложилось традиционное сочетание научной и педагогической деятельности. Университетская наука в развитых странах играет важную роль в стратегиях повышения наукоемкости ВВП, эта практика активно и успешно внедряется развивающимися странами. Согласно прогнозу к 2030 году опережающие темпы роста расходов на ИР в Китае и Индии приведут к существенному сближению этих показателей (Таблица 1) [6].

Таблица 1 / Table 1

## Доля расходов на ИР в ВВП, % / Share of R&amp;D expenditures in GDP, %

	США / USA	Япония / Japan	ЕС / EU	Россия / Russia	Индия / India	Китай / China	Весь мир / the World
2020	2,72	2,90	1,89	1,05	0,95	1,01	2,00
2010	2,85	3,41	1,69	1,07	1,00	1,50	1,95
2020	3,00	3,50	2,00	1,50	1,50	2,00	2,17
2030	3,10	3,50	2,10	1,90	2,00	2,30	2,32

Источник: [6].

Source: [6].

К сожалению, если эти тенденции сохранятся, Россия, которая до сих пор вместе со странами ОЭСР, а также Китаем и Индией концентрировала основную массу научно-технических ресурсов, может потерять свои позиции в области науки и техники. Учитывая, что наука в настоящее время является главным производительным фактором технического прогресса, накопления и распространения научных знаний, научного мировоззрения, обеспечивающих благоприятные условия для модернизации и инноваций, повышения эффективности прошлых инвестиций в науку и образование, Россия может потерять свои существующие позиции в глобальной конкуренции.

Высокие показатели наукоемкости ВВП развитых стран (в 2015 году первые 20 стран от Израиля с 4,30% до Чехии с 1,98%) [11] обеспечиваются затратами на исследования и разработки (ИР) как государственных, так и частных компаний. Более того, считается, что чем выше доля финансирования со стороны частных корпораций (50% и выше), тем более зрелой и эффективной является Национальная инновационная система. Частные инвестиции используются как для внутрикорпоративных исследований, так и для размещения заказов на исследования и разработки в университетах на основе проектного подхода.

Поэтому для преодоления разрыва между теорией и практикой в Университете дружбы народов необходимо разработать формы подхода к учебному процессу (The “CDIO Initiative”: Задумай – Спроектируй – Реализуй – Управляй

(Create – Develop – Implement – Operate), широко применяемый в инженерном и техническом образовании, и по другим направлениям обучения. Данный подход направлен на усиление вовлеченности студентов в научно-исследовательскую деятельность и практическую направленность подготовки будущих выпускников, а также внедрение проблемного и проектного обучения.

Вовлечение студентов и преподавателей в научно-исследовательские проекты позволит студентам глубоко изучить свою специальность и применить на практике полученные знания при реализации реального проекта.

Работа студентов над созданием проектов в реальном мире позволит им установить взаимосвязь между изучаемыми дисциплинами и их содержанием, а также своими профессиональными и карьерными интересами.

Социальные навыки, приобретенные в рамках проектно-ориентированного подхода, также очень популярны на рынке труда. Дэвид Деминг из Гарвардского университета показал, что рынок труда уже вознаграждает людей за приобретения, требующие социальных навыков. С 1980 года рост занятости и заработной платы был самым быстрым в профессиях, которые ставили в приоритет развитость социальных навыков у работника [9].

Социальные навыки важны для широкого круга рабочих мест, не только для медицинских и социальных работников, но и для других, кто тесно общается со своими клиентами. Г-н Деминг считает, что их главная ценность заключается в умении выстраивать отношения с коллегами: люди, которые могут быстро и эффективно распределять задачи между собой, формируют более продуктивные команды. Если в будущем частично отдельные виды работ будут все чаще выводить на аутсорсинг, т.е. для выполнения подрядчиками и фрилансерами, то эта способность к сотрудничеству станет еще более важной [9].

При обучении лиц с ограниченными возможностями здоровья РУДН включает в образовательные программы специализированные адаптационные модули. Технологии электронного обучения и дистанционного обучения должны предусматривать возможность получения и передачи информации в доступных для таких студентов формах.

В Центре молодежных студенческих отрядов «Меридиан дружбы» создана группа волонтеров «Ветер перемен», целью которой является помощь студентам с ограниченными возможностями здоровья.

Для обеспечения контроля качества знаний студентов, профессионального уровня преподавателей и организации учебного процесса в РУДН была создана внутривузовская система управления качеством подготовки кадров как одно из определяющих направлений совершенствования образовательной деятельности.

В январе 2005 года ученый совет РУДН утвердил структуру и назначение системы качества образования (СМК) РУДН. В 2011 году французская компания AFNOR Certification провела в РУДН сертификационный аудит системы управления качеством обучения, по результатам которого комиссия приняла решение о соответствии нашей системы менеджмента качества требованиям международного стандарта ISO 9001:2008 [12].



Программа обеспечения качества является частью стратегического плана развития университета. Реализация программы качества осуществляется службой качества под контролем администрации университета. Поскольку обучение в РУДН базируется на системе зачетных единиц (кредитов), все студенты РУДН, формируя свои персональные учебные планы, участвуют в организации обучения. Влияние студентов на деятельность университета еще более возросло после создания Комиссий по качеству образования на каждом факультете и в учебном институте.

Комиссия по качеству образования является постоянной комиссией Студенческого Совета РУДН, которая реализует право студентов на участие в управлении образовательным процессом, в целях защиты прав студентов на получение качественного образования, а также оказания содействия РУДН в подготовке квалифицированных специалистов.

Социальная функция образования также весьма актуальна. Благодаря более высокому уровню образования растет число самостоятельных граждан, способных обходиться без сильной социальной поддержки государства, обладающих высокими адаптационными способностями в быстро меняющемся мире, готовых включиться в общественную жизнь и деятельность. Такая активность граждан вкупе с социальным доверием между людьми, между гражданами и государством формирует фундамент социального капитала, что также свидетельствует о качестве жизни в стране. Скандинавские страны занимают лидирующие позиции по этому показателю. Поэтому ориентированное на студентов обучение в РУДН не ограничивается только учебным процессом.

Исследование на базе социологической лаборатории РУДН, нацеленное на выявление основных проблем и сложностей, с которыми сталкиваются студенты в период обучения, показало схожесть студенческих проблем независимо от курса и гражданства. Как один из возможных путей решения – предложение создать консалтинговый центр, различные модели которого также обсуждались при опросе [13].

В настоящее время в РУДН создается подобная структура, которая будет призвана решать основные проблемы студентов в удобном для них формате, что должно повысить качество студенческой жизни.

Студенты имеют не только право участвовать в обсуждении и решении важнейших вопросов деятельности университета, но и обязуются соблюдать Кодекс чести студентов. Почти все студенты являются членами землячеств, которые на протяжении всей учебы помогают в учебе, в решении бытовых проблем, организуют национальные и международные выставки, фестивали и фестивали. Дружба и жизнь в многонациональной студенческой семье помогает выпускникам и в дальнейшем взаимодействовать друг с другом в профессиональной и общественной деятельности, в бизнесе.

В Университете, куда приезжают иностранные граждане на 5–10 лет жить и учиться, все создано для полноценной жизни молодежи. Это не только достойные условия для учебы, но и творческая самореализация в более чем 30 студиях, ансамблях и кружках Интерклуба, воспитание лидерских качеств

и активной жизненной позиции в более чем 200 национальных и международных общественных организациях РУДН.

Богатейший опыт и традиции РУДН по подготовке высококвалифицированных специалистов для многих десятков стран, развитие студенческого самоуправления, качество образовательного процесса позволили в 2018 году отобрать его и 9 ведущих университетов из разных стран (от Великобритании до Австралии) в качестве пилотных площадок для нового проекта «Жизненные ценности» (“Living Values”). Этот проект был инициирован Наблюдательным советом Великой Хартии университетов (*Magna Charta Universitatum*), мировым гарантом фундаментальных университетских ценностей. На данный момент Великая хартия университетов насчитывает около 900 ведущих университетов мира. Эта организация была основана свыше 30 лет назад, в 1988 году [14].

В настоящее время жизненные ценности РУДН являются одним из важнейших элементов стратегического развития университета. Во многом их разработка основывалась на убеждении, что «создание целостной системы воспитания и образования специалистов в высшей школе, совмещающей профессиональное обучение и гуманистическую ориентацию, может быть реализовано лишь при опоре на триаду:

- вооружение молодежи фундаментальными знаниями на уровне новейших достижений науки информационного общества;
- формирование профессиональных навыков и готовности компетентно трудиться в избранной сфере деятельности;
- воспитание высокообразованных, интеллигентных, духовно богатых и высоконравственных специалистов, соответствующих новым общественным потребностям» [15].

Жизненные ценности лежат в основе корпоративной культуры РУДН и служат основой для формирования корпоративной идентичности. Жизненные ценности РУДН отражены в миссии университета, кодексе чести преподавателя, студента и сотрудника и других документах. Согласно миссии РУДН основными жизненными ценностями РУДН являются:

- многонациональность и международное сотрудничество;
- вклад профессорско-преподавательского состава, научных работников, студентов и выпускников вузов в развитие международного сообщества;
- комплексный характер учебно-научной деятельности;
- равные возможности;
- приверженность учебе, исследовательской и общественной деятельности.

Координационный совет проекта «Жизненные ценности» университета состоит из представителей всех факультетов РУДН, институтов и Академии, профессорско-преподавательского состава, студентов и сотрудников, администрации университета, представителей студенческих комитетов, выпускников РУДН.

Необходимо заметить, что вопрос жизненных ценностей как основы мотивационного механизма имеет особое значение для студентов направления

ГМУ, так как ценностные ориентации государственных служащих во многом определяют представления граждан о государстве [16].

В течение 2018–2019 года РУДН проводил исследования во внутренней целевой группе с целью определения уровня осведомленности, понимания, принятия ценностей РУДН и приверженности им. Исследование проводилось рабочей группой сотрудников социологической лаборатории факультета гуманитарных и социальных наук РУДН. В целевую группу вошли студенты, члены Совета молодых ученых, представители студенческих объединений, профессорско-преподавательский состав, научные сотрудники, администрация. Подробнее об осуществлении «дорожной карты» реализации проекта мы ранее уже писали [17].

3 февраля 2020 года на конференции работников и обучающихся РУДН были утверждены «Жизненные ценности» университета: Дружба народов – Профессионализм – Академическая/интеллектуальная свобода – Исследовательская культура – Социальная ответственность [18].

Будущая цель – реализация следующей стратегии в дальнейшей деятельности РУДН: от жизненных ценностей РУДН – жить ценностями РУДН [18].

Реализация данного проекта позволит не только повысить конкурентоспособность вуза за счет большей эффективности слаженной работы преподавателей и сотрудников, большей вовлеченности студентов в образовательный процесс, но и позволит использовать этот опыт и другим вузам.

Российская система образования, являясь неотъемлемой частью современного общества, также находится в переходном состоянии. Как и в экономике, по-прежнему существуют проблемы качественного и структурного характера.

Ведущие вузы России, одним из которых является Российский университет дружбы народов (РУДН), развивают студенто-ориентированное обучение в различных сферах (умение постоянно учиться, участие в реальных научных исследованиях, социальные навыки, проектное обучение и др.) как неотъемлемую часть жизненных ценностей университетов, как важнейший элемент их стратегического развития.

Проведенный анализ показывает, что в ближайшие годы сохранится соответствие общемировым существующим тенденциям к большей самостоятельности высших учебных заведений в финансовой и административной политике, в определении содержания учебных планов и дисциплин, вектора научных исследований и разработок, в развитии студенто-ориентированного обучения, что позволит повысить качество образования и, в конечном счете, качество жизни в стране.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Беккер Г.С. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории: Пер. с англ. М.: ГУВШЭ, 2003. С. 591–596.
- [2] Pocket World in Figures. 2017 Edition. The Economist by Profile Books, 2016. P. 199.
- [3] Pocket World in Figures. 2019 Edition. The Economist by Profile Books, 2018. P. 61.

- [4] Правительство России. Официальный сайт. URL: <http://government.ru/info/35566/>. Дата обращения: 01.06.2020.
- [5] Освоение средств бюджета на нацпроекты за 2019 год составило 91,45% // ТАСС. 14.02.2020. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7762311>. Дата обращения: 01.06.2020.
- [6] Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант / под ред. акад. А.А. Дынкина / ИМЭМО РАН. М.: Магистр, 2011. С. 213–218.
- [7] Официальный сайт Российского университета дружбы народов. URL: <http://www.rudn.ru>. Дата обращения: 01.06.2020.
- [8] *Каширская И.К.* Учебная мотивация и мотивация достижения у студентов с разной успеваемостью // Сборник конференции «Культура и образование: социальные трансформации и поликультурная коммуникация (RC04 ISA)». М.: РУДН, 2019. С. 205–211.
- [9] Special Report “Life Education: Learning and earning”. The Economist. 14.01.2017. URL: [Economist.com/specialreports](http://Economist.com/specialreports). Дата обращения: 01.06.2020.
- [10] Результаты опроса по качеству дистанционного обучения – 2-й срез 16.04.2020 УМК // Российский университет дружбы народов. URL: [https://pfur.sharepoint.com/:x:/r/sites/msteams\\_85f3b2/layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7BD284BC35-4508-4BCF-A68D9F67D9FB40AA%7D&file=Результаты%20опроса%20по%20качеству%20дистанционного%20обучения%20—%202-й%20срез%20%2016.04.2020%20УМК.xlsx&action=default&mobileredirect=true&DefaultItemOpen=1](https://pfur.sharepoint.com/:x:/r/sites/msteams_85f3b2/layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7BD284BC35-4508-4BCF-A68D9F67D9FB40AA%7D&file=Результаты%20опроса%20по%20качеству%20дистанционного%20обучения%20—%202-й%20срез%20%2016.04.2020%20УМК.xlsx&action=default&mobileredirect=true&DefaultItemOpen=1). Дата обращения: 01.06.2020.
- [11] Pocket World in Figures. 2018 Edition. The Economist by Profile Books, 2017. P. 61.
- [12] Система управления качеством РУДН // Российский университет дружбы народов. URL: <http://quality.rudn.ru/>. Дата обращения: 01.06.2020.
- [13] *Пузанова Ж.В., Ларина Т.И.* Социальное измерение студенческих проблем в контексте развития инфраструктуры современного университета // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2019. Т. 19. № 4. С. 800–813.
- [14] Великая Хартия университетов Magna Charta Universitatum // Российский университет дружбы народов. URL: <http://www.rudn.ru/about/traditions/magna-charta>. Дата обращения: 01.06.2020.
- [15] Воспитание молодежи: проблема формирования ценностей в условиях информационного общества: монография / В.А. Цвык, И.В. Цвык, М.В. Моисеенко, А.А. Косорокува, О.В. Савина, И.Е. Лапшин, В.С. Мухаметжанова: под ред. В.А. Цвыка. М.: РУДН, 2020.
- [16] *Семенова И.В.* Управление ценностно-мотивационной сферой государственных служащих: диагностика и модель компетенций. Специальность 22.00.08 – социология управления. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата социологических наук. М.: 2019.
- [17] *Kulikovskaya G., Kulikovskaya N.* Ways to Improve the Efficiency of Student-centered Learning in Russian Universities // 6<sup>th</sup> SWS International Scientific Conference on Social Sciences 2019, Bulgaria, Albena. 2019. Vol 6. Issue 4. P. 699–707.
- [18] Проект “Living Values” // Российский университет дружбы народов. URL: <http://www.rudn.ru/about/traditions/magna-charta/living-values>. Дата обращения: 01.06.2020.

**История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 10.06.2020.

Статья принята к публикации: 15.08.2020.

## Student-oriented Learning and “Living Values” of the University: Strategic Interaction

G.A. Kulikovskaya, N.A. Kulikovskaya

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russian Federation, 117198

**Abstract.** The purpose of the article is to consider possible ways to improve the effectiveness of student-oriented education in Russian universities through strategic interaction with the basic principles of their life.

It is well known that the involvement of students in the management of higher education institutions (HEIs), their active participation in determining the individual trajectories of their professional training increases the motivation of students, and therefore the quality of education. To do this, it is necessary not only to fix the principles of student self-government in the local regulations of the University, but also to build mechanisms for implementing these principles. In particular, this can be expressed in the structure and content of educational programs developed in accordance with educational standards, consisting of a mandatory part and a part formed by participants in educational relations. Project-based learning will help bridge the gap between theory and practice in teaching students. Inclusive education should be provided not only with infrastructure, but also with special training of teachers and the inclusion of specialized adaptation modules in educational programs. To ensure quality control of students' knowledge, the professional level of teachers and the organization of the educational process, intra-University quality management systems for training specialists are being created. An important element of this system should also be the structure of student self-government. It is also necessary to understand that student-oriented learning is not limited to the educational process, but covers the organization of campus life, the possibility of self-realization of students in various public organizations, in creative teams, i.e. it is inextricably linked to the entire system of principles, goals, priorities – the “Living Values” of the University.

In the context of improving the competitiveness of education in Russian universities, the article identifies and justifies ways to improve the effectiveness of student-oriented learning. In particular, there was a high demand for the possibility of students' influence on their individual learning paths, self-realization through participation in projects, both in the educational process and in public life. The research uses the results of sociological research based on surveys of students and teachers, including online surveys, as well as the practice of organizing the educational process and extracurricular activities in Russian universities. The results obtained can be used to further improve the development strategies of higher education institutions, including to increase their attractiveness for foreign students.

**Keywords:** student-oriented learning, student motivation, individual learning trajectory, project “Living values” of the University, competitiveness of education

### REFERENCES

- [1] Becker G.S. *Chelovecheskoe povedenie: jekonomicheskij podhod. Izbrannye trudy po jekonomicheskoy teorii* [Selected Works on Economic Theory. Human Behavior: Economic Approach]. Moscow: SU HSE; 2003: 591–596 (In Russ.).
- [2] *Pocket World in Figures. 2017 Edition*. The Economist by Profile Books; 2016: 199.
- [3] *Pocket World in Figures. 2019 Edition*. The Economist by Profile Books; 2018: 61.

- [4] *Government of the Russian Federation*. URL: <http://government.ru/info/35566/>. Accessed: 01.06.2020 (In Russ.).
- [5] Osvoenie sredstv bjudzheta na nacproekty za 2019 god sostavilo 91,45% [The Use of Budget Funds for National Projects in 2019 Amounted to 91.45%]. *TASS*. 14.02.2020. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7762311>. Accessed: 01.06.2020 (In Russ.).
- [6] *Strategicheskiy globalnyi prognoz 2030* [Strategic Global Forecast 2030]. Ed. by Dynkin A.A. Moscow: IMEMO RAN; 2011: 213–218 (In Russ.).
- [7] *Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)*. URL: <http://www.rudn.ru>. Accessed: 01.06.2020 (In Russ.).
- [8] Kashirskaya I.K. Uchebnaya motivatsiya i motivatsiya dostizheniya u studentov s raznoi akademicheskoi uspevaemostju [Educational Motivation and Achievement Motivation among Students with Different Academic Performance]. *RC04 ISA, Culture and Education: Social Transformations and Multicultural Communication*. Moscow: RUDN University; 2019: 205–211 (In Russ.).
- [9] Special Report “Life Education: Learning and Earning”. *The Economist*. 14.01.2017. URL: [economist.com/specialreports](http://economist.com/specialreports). Accessed: 01.06.2020.
- [10] Results of the survey on the quality of distance learning – 2nd section 16.04.2020 UMK. *Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)*. URL: [https://pfor.sharepoint.com/:x:/r/sites/msteams\\_85f3b2/layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7BD284BC35-4508-4BCF-A68D-9F67D9FB40AA%7D&file=Результаты%20опроса%20по%20качеству%20дистанционного%20обучения%20—%202-й%20срез%20%2016.04.2020%20УМК.xlsx&action=default&mobileredirect=true&DefaultItemOpen=1](https://pfor.sharepoint.com/:x:/r/sites/msteams_85f3b2/layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7BD284BC35-4508-4BCF-A68D-9F67D9FB40AA%7D&file=Результаты%20опроса%20по%20качеству%20дистанционного%20обучения%20—%202-й%20срез%20%2016.04.2020%20УМК.xlsx&action=default&mobileredirect=true&DefaultItemOpen=1). Accessed: 01.06.2020 (In Russ.).
- [11] *Pocket World in Figures. 2018 Edition*. The Economist by Profile Books; 2017: 61.
- [12] The quality management system of the University. *Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)*. URL: <http://quality.rudn.ru/>. Accessed: 01.06.2020 (In Russ.).
- [13] Puzanova Zh.V., Larina T.I. Sotsialnoe izmerenie studencheskikh problem v konteste razvitiy infrastruktury sovremennogo universiteta [Social Dimension of Students' Problems under the Development of the Contemporary University infrastructure]. *RUDN Journal of Sociology*. 2019; 19 (4), 800–813 (In Russ.).
- [14] The great Charter of universities Magna Charta Universitatum. *Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)*. URL: <http://www.rudn.ru/about/traditions/magna-charta>. Accessed: 01.06.2020 (In Russ.).
- [15] *Vospitanie molodezhi: problema formirovaniy tsennostei v usloviyakh informatsionnoy obshtestva: monografiya* [Education of Youth: The Problem of Forming Values in the Information Society]. Ed. by V.A. Tsvyk Moscow: RUDN; 2020: 5 (In Russ.).
- [16] Semenova I.V. *Upravlenie tsennostno-motivatsionnoi sferoi gosudarstvennykh sluzhashtich: diagnostika i model kompetentsyi* [Public Servants' Value-motivational Sphere Management: Diagnostics and Competency Model]. Specialty – 22.00.08 – sociology of management. Abstract of the PhD thesis. Moscow; 2019: 13 (In Russ.).
- [17] Kulikovskaya G., Kulikovskaya N. Ways to Improve the Efficiency of Student-centered Learning in Russian Universities. *6<sup>th</sup> SWS International Scientific Conference on Social Sciences 2019, Bulgaria, Albena*. 2019; 6 (4): 699–707.
- [18] “Living Values” Project. *Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)*. URL: <http://www.rudn.ru/about/traditions/magna-charta/living-values>. Accessed: 01.06.2020 (In Russ.).

#### Article history:

The article was submitted on 10.06.2020.

The article was accepted on 15.08.2020.

**Информация об авторах:**

*Куликовская Галина Аполлинарьевна* – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0003-2351-1711) (e-mail: kulikovskaya-ga@rudn.ru).

*Куликовская Нина Аполлинарьевна* – начальник Управления учета студенческих кадров Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0003-4382-0677) (e-mail: kulikovskaya-na@rudn.ru).

**Information about the authors:**

*Galina A. Kulikovskaya* – Senior Lecturer of the Department of State and Municipal Management, Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-2351-1711) (e-mail: kulikovskaya-ga@rudn.ru).

*Nina A. Kulikovskaya* – Head of the Student Personal Records Department, Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-4382-0677) (e-mail: kulikovskaya-na@rudn.ru).

**Для цитирования:**

*Куликовская Г.А., Куликовская Н.А.* Студенто-ориентированное обучение и «Жизненные ценности» университета: стратегическое взаимодействие // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление*. 2020. Т. 7. № 4. С. 387–399. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-387-399

**For citation:**

Kulikovskaya G.A., Kulikovskaya N.A. Student-oriented Learning and “Living Values” of the University: Strategic Interaction. *RUDN Journal of Public Administration*. 2020; 7 (4): 387–399. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-4-387-399

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

---