

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА**

**ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
КАФЕДРА ТЕОРИИ И МЕТОДОЛОГИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*научный альманах
памяти профессора М.И. Панова*

- ✓ Творческая мастерская заслуженного профессора Московского университета Михаила Ивановича Панова.
- ✓ Уголок эксперта «Философия и методология эффективного управления» (статьи, эссе, очерки профессоров и преподавателей).
- ✓ Избранные материалы 6-й научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных памяти заслуженного профессора Московского университета М.И. Панова (27 декабря 2019 года, ФГУ МГУ, г. Москва, Россия).
- ✓ Специальная тема «Цифровизация и эффективное государственное управление» (избранные проектные студенческие работы).

Москва, 2020

УДК 658.5, 65.0 (075.8)

ББК 60.55я73, 65.291.216 я73

Рецензенты:

– доктор географических наук, профессор, профессор кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ Митина Н.Н.

– кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ Борисов В.К.

Составитель и ответственный редактор:

кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ Царенко А.С.

Внешние эксперты-члены редколлегии:

доктор философских наук, заслуженный профессор Московского университета, профессор факультета глобальных процессов МГУ Агафонова Н.В.

кандидат философских наук, доцент, заведующая отделом Центра стратегии развития образования МГУ Беляева Г.Ф.

Эффективное управление: научный альманах памяти профессора М.И. Панова / Автор-сост. и ответств. редактор Царенко А.С., научн. ред. Агафонова Н.В., Беляева Г.Ф. — М.: Полиграф сервис, 2020. — 192 с.

ISBN 978-5-86388-347-2

© Царенко А.С., Агафонова Н.В., Беляева Г.Ф. 2020

© Коллектив авторов статей сборника «Эффективное управление», 2020.

Авторы статей и тезисов:

Панов Михаил Иванович

Андреев Павел Андреевич

Афанасьева Мария Александровна

Беляева Галина Фёдоровна

Ветрова Валентина Дмитриевна

Гвозданный Вячеслав Афанасьевич

Гусельникова Ольга Юрьевна

Китова Анастасия Львовна

Кругляков Даниил Андреевич

Павлюченкова Анастасия Юрьевна

Петрякова Антонина Васильевна

Седых Артем Игоревич

Тумина Любовь Егоровна

Чемерисова Ксения Андреевна

Авторы студенческих проектов-рефератов:

Анварбеков Магомед Абдулазизович

Бойко Светлана Алексеевна

Галкина Вера Алексеевна

Грива Иван Павлович

Дадиани Меланья Александровна

Иванов Ратмир Анзорович

Мельникова Кристина Сергеевна

Плотникова Наталья Сергеевна

Темичев Юрий Александрович

Шевчук Андрей Русланович

СОДЕРЖАНИЕ

I. Творческая мастерская заслуженного профессора Московского университета Михаила Ивановича Панова	— 4
1. «Дневное светило русской поэзии». (Можно ли считать А.С.Пушкина социальным философом?) Панов Михаил Иванович	— 5
II. Уголок эксперта «Философия и методология эффективного управления» (статьи, эссе, очерки профессоров и преподавателей)	— 15
2. Искусство нравственного лидерства профессора М.И.Панова Тумина Любовь Егоровна	— 16
3. Глобальное образование – основа инновационного развития современного общества Беляева Галина Федоровна	— 58
4. Методологическое знание и эффективное управление Агафонова Наталья Васильевна	— 64
5. Государственно–частное партнерство: концепции управления и реализации Гвозданный Вячеслав Афанасьевич	— 69
III. Избранные материалы VI научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных памяти заслуженного профессора Московского университета М.И. Панова (27 декабря 2019 года, ФГУ МГУ, г. Москва, Россия)	— 76
Объединённая секция «Инновации в управлении в государственном и общественном секторах»	
6. Межгосударственное сотрудничество стран ЕврАзЭС в условиях цифровой экономики Афанасьева Мария Александровна	— 78
7. Цифровая трансформация государственного управления России: этапы и проблемы Андреев Павел Андреевич	— 85
8. Технологии бережливого производства как ресурс повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации Гусельникова Ольга Юрьевна	— 93

9.	Участие гражданских структур в законотворческом процессе как эффективная форма публичного управления	— 103
	<i>Кругляков Даниил Андреевич</i>	
10.	Понятие и структура внутривнутрипартийной культуры	— 111
	<i>Павлюченкова Анастасия Юрьевна</i>	
11.	Некоторые аспекты организации и децентрализации системы общественного здравоохранения Франции	— 122
	<i>Китова Анастасия Львовна</i>	
12.	Социально-ориентированные некоммерческие организации в России (на примере всероссийского общества инвалидов)	— 126
	<i>Петрякова Антонина Васильевна</i>	
13.	Умные экогорода	— 134
	<i>Ветрова Валентина Дмитриевна</i>	
14.	Особенности юридической ответственности предпринимателей в России	— 137
	<i>Чемерисова Ксения Андреевна</i>	
15.	О состоянии науки антикризисного управления в XXI веке	— 141
	<i>Седых Артем Игоревич</i>	
IV. Специальная тема «Цифровизация и эффективное государственное управление» (избранные проектные студенческие работы)		— 146
16.	Опыт Великобритании по реализации стратегии «электронного правительства» и цифровизации государственного управления	— 149
	<i>Анварбеков Магомед Абдулазизович, Бойко Светлана Алексеевна, Дадвани Меланья Александровна, Мельникова Кристина Сергеевна, Темичев Юрий Александрович</i>	
17.	Опыт Финляндии по реализации стратегии «электронного правительства» и цифровизации государственного управления	— 165
	<i>Галкина Вера Алексеевна, Грива Иван Павлович, Иванов Ратмир Анзорович, Плотникова Наталья Сергеевна, Шевчук Андрей Русланович</i>	

**I. ТВОРЧЕСКАЯ МАСТЕРСКАЯ
ЗАСЛУЖЕННОГО ПРОФЕССОРА МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
МИХАИЛА ИВАНОВИЧА ПАНОВА**

(не опубликованные ранее труды М.И. Панова)

*Редколлегия благодарит вдову профессора Любовь Егоровну Тумину
за предоставленный материал.*

**«Дневное светило русской поэзии»
(Можно ли считать А.С.Пушкина социальным философом?)**

Мысль! Великое слово! Что же составляет величие человека, как не мысль?

Да будет же она свободна, как должен быть свободен человек в пределах закона,
при полном соблюдении условий, налагаемых обществом.

Александр Пушкин. Путешествие из Москвы в Петербург
Пушкин – великий мыслитель, мудрец – и с этим, кажется, согласились бы

немногие даже из самых пламенных и суеверных его поклонников.

Дмитрий Мережковский. Пушкин

Есть имена, как солнце! Имена
Как музыка! Как яблоня в расцвете!
Я говорю о Пушкине – поэте,
Действительном в любые времена!

Игорь Северянин. Пушкин

Словно зеркало русской стихии,
Отстояв назначенье свое,
Отразил он всю душу России!
И погиб, отражая ее...

Николай Рубцов. О Пушкине

1. Несколько слов о юбилее

Стало уже общим местом цитировать высказывание Николая Васильевича Гоголя об Александре Сергеевиче Пушкине: «Это русский человек в его развитии, в каком он, может быть, явится через двести лет». И вот – 6 июня 1999 года! Пора подводить итоги. К Пушкинскому юбилею сделано действительно многое. Н.Н.Скатов, член-корреспондент РАН, директор Института русской литературы (Пушкинский Дом в Санкт-Петербурге), президент Фонда 200-летия А.С.Пушкина, подробно пишет об этом (см.: *Скатов Н.Н. «Имя Пушкинского Дома...» // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. – М., 1999. – № 1*).

Но были и другие юбилеи – так, в 1899 году Россия отметила столетие со дня рождения золотого солнца нашей культуры. Так, известный журнал «Мир искусства» посвятил юбилею поэта специальный, Пушкинский выпуск (№ 13–14 за 1899 год), большую статью «Значение поэзии в стихотворениях Пушкина» опубликовал известный философ Владимир Соловьев (журнал «Вестник Европы», № 12 за 1899 год). Он же, предвзято к юбилею, написал в 1899 году работу «Судьба Пушкина», которая была воспринята очень неоднозначно, как писал по этому поводу сам Владимир Соловьев: «Этический взгляд, изложенный в статье «Судьба Пушкина» и сводящийся к тому простому положению, что гений обязывает и что кому много дается, с того много и взыщется, вызвал общее неудовольствие и единогласное осуждение в печати» (В.С.Соловьев. Значение поэзии в стихотворениях Пушкина).

Была и еще одна годовщина – трагическая. Это 1937 год – сто лет со дня гибели великого гения. Конечно, может показаться странным говорить о годовщине гибели, но хочу напомнить, какое общемировое культурное значение приобрел 1937 год – год столетия

* *Панов Михаил Иванович* — заслуженный профессор Московского университета, доктор философских наук, профессор.

памяти великого поэта. Русская эмиграция в Париже организовала Центральный Пушкинский комитет (куда вошли Константин Бальмонт, Иван Бунин, Владислав Ходасевич, Марина Цветаева и многие другие), который провел множество культурных мероприятий. Да и в СССР в 1937 году память Пушкина послужила делу развития русской культуры, ибо, воздавая должное великому поэту, впервые за послереволюционные годы о русской культуре и вообще о русском стали говорить как о чем-то самоценном, а не просто как о том, от чего нужно избавляться во имя идеалов интернационализма.

Еще один эпизод связан с началом 1997 года – 160-летием со дня гибели Пушкина. В журнале «Дидакт» (№ 1–2, 1997) была публикация в рамках «Золотой книги «Дидакта» подборки мыслей Александра Сергеевича об образовании и культуре. Кроме того, в 1997 году была издана «Антология русской риторики» (отв. редактор и составитель М.И. Панов), в рамках которой был помещен раздел «Он Пушкин – и бессмертный он!» (озаглавленный строкой из стихотворения Михаила Алексеевича Кузмина), содержащий материалы и стихи, посвященные Пушкину и принадлежащие представителям Русского зарубежья.

2. Можно ли, действительно, оценивать Пушкина не только как поэта-творца, но и как мыслителя?

Прочитую мнение Дмитрия Сергеевича Мережковского по этому вопросу: «Пушкин – великий мыслитель, мудрец, – с этим, кажется, согласились бы немногие даже из самых пламенных и суеверных его поклонников. Все говорят о народности, о простоте и ясности Пушкина, но до сих пор никто, кроме Достоевского, не делал даже попытки найти в поэзии Пушкина стройное мирозерцание, великую мысль. Эту сторону вежливо обходили, как бы чувствуя, что благоразумнее не говорить о ней, что так выгоднее для самого Пушкина. Его не сравнивают ни со Львом Толстым, ни с Достоевским: ведь те пророки, учителя или хотят быть учителями, а Пушкин *только* поэт, *только* художник. В глубине почти всех русских суждений о Пушкине, даже самых благоговейных, лежит заранее составленное и только из уважения к великому поэту не высказываемое убеждение в некотором легкомыслии и легковесности пушкинской поэзии, побеждающей отнюдь не силою мысли, а прелестью формы. В сравнении с музой Льва Толстого, суровую, тяжкоскорбною, вопиющую о смерти, о вечности, легкая, светлая муза Пушкина, эта резвая «шалунья» – «вакханочка», как он сам ее называл, – кажется такою немудрою, такою несерьезною. Кто бы мог сказать, что она мудрее мудрых? <...>

Трудность обнаружить мирозерцание Пушкина заключается в том, что нет одного, главного произведения, в котором поэт сосредоточил бы свой гений, сказал миру все, что имел сказать, как Данте – в «Божественной комедии», как Гете – в «Фаусте». Наиболее совершенные создания Пушкина не дают полной меры его сил: внимательный исследователь отходит от них с убеждением, что поэт выше своих созданий. Подобно Петру Великому, с которым он чувствовал глубокую связь, Пушкин был не столько совершителем, сколько начинателем русского просвещения. В самых разнообразных областях закладывает он фундаменты будущих зданий, пролагает дороги, рубит просеки. Роман, повесть, лирика, поэма, драма – всюду он из первых или первый, одинокий или единственный. Ему так много надо совершить, что он торопится, переходит от замысла к замыслу, покидает недоконченными величайшие создания. «Медный всадник», «Русалка», «Драматические сцены» – только гениальные наброски. «Евгений Онегин» обрывается – и заключительные стихи недаром полны предчувствием безвременного конца» (Д.С.Мережковский. Пушкин).

А теперь несколько аспектов, позволяющих, на мой взгляд, вполне обоснованно утверждать, что Пушкин не только величайший русский поэт и прозаик, создатель современного литературного языка, но и оригинальный мыслитель, чьи идеи обстоятельно анализировались многими действительно ведущими философами России. Ф.М. Достоевский особо подчеркивал, что вся последующая великая русская литература «вышла прямо из Пушкина». По мнению Ю.М. Лотмана, Пушкин – «первый русский писатель мирового значения, участвующий не только в русском, но и мировом (и шире – культурном)

процессе». Вот почему, на мой взгляд, именно сегодня важно вновь перечитать, осмыслить, вдуматься еще раз в высказывания Пушкина об уважении к имени предков, о роли семьи, о проблемах художественного творчества, о муках совести, о влиянии печатного слова на общество, об отношении к власти и государству. Это особенно важно сегодня, в эпоху всеобщего крушения общеобразовательных идеологических установок и утраты многих привычных ориентиров. Недаром Константин Бальмонт подчеркивал: «В каждом миге Пушкин прав».

И здесь мне хотелось бы обратить внимание на знаменитые слова в повести «Капитанская дочка» о русском бунте, бессмысленном и беспощадном, и о благотельном характере тех преобразований, которые происходят без потрясений. Лотман считает, что эта позиция отнюдь не самого Пушкина, а Гринева, человека XVIII века. Позволю себе не согласиться с таким мнением. В самом деле, в «Истории Пугачева» приводятся совершенно чудовищные подробности зверств Пугачева и его соратников. Елизавета Харлова (дочь одного казненного коменданта и жена, то есть вдова, другого) насильно превращена в наложницу Пугачева, а потом (с семилетним братом!) трусливо отдана им на казнь. Масса других, не менее страшных примеров содержится в этой книге Пушкина! Желаящие опровергать очевидное могут еще раз перечитать первый роман юного М.Ю. Лермонтова «Вадим» и работу Марины Цветаевой «Пушкин и Пугачев». Напомню и об участии в борьбе против Пугачева Г.Р. Державина и А.В. Суворова. А вот и позиция самого Пушкина. В письме И.И. Дмитриеву 26 апреля 1835 года он подчеркивал: «Что касается до тех мыслителей, которые негодуют на меня за то, что Пугачев представлен у меня Емелькою Пугачевым, а не Байроновым Ларою, то охотно отсылаю их к г. Полевому, который, вероятно, за сходную цену возьмется идеализировать это лицо по самому последнему фасону».

Существует и всегда будет существовать одна из величайших загадок Александра Сергеевича – а именно: почему в повести «Капитанская дочка» не нашли отражение все эти, безусловно, отвратительные качества Емельяна Пугачева (а Марина Цветаева, вслед за Пушкиным – историком Пугачевского бунта, приводит многочисленные факты предательства Пугачевым своих соратников, и даже измены своей вере, ибо он – старообрядец, или по-официальному – раскольник, перед казнью крестился на кресты на куполах православных, то есть для старообрядцев – никонианских храмов).

Почему же Пушкин говорит об всем этом лишь вскользь (эпизод убийства жены капитана Миронова, раздетой донага пугачевцами и т.д.), а в целом изображает Емельяна Пугачева с явной симпатией? На мой взгляд, Пушкин сделал это, в первую очередь, потому, что для него важнее была не художественная правда (как творца), а интересы социального спокойствия в обществе (как мыслителя и социального философа). В подтверждение попробую провести параллель между влиянием, которое оказало на общество такое произведение Иоганна Вольфганга Гете как «Страдания молодого Вертера», и последствиями, которых Пушкин, на мой взгляд, не желал, но которые вполне могли бы возникнуть, если бы Емельян Пугачев был изображен на страницах «Капитанской дочки» со всеми ужасными подробностями.

Один из известных американских специалистов по психологии влияния Роберт Чалдини (его книга «Психология влияния» разошлась в США тиражом более 1 млн экз.), рассматривая проблему фатального подражания, показывает, что «после того, как на первых страницах газет появляется рассказ о каком-нибудь самоубийстве, самолеты – частные самолеты, реактивные самолеты, принадлежащие крупным корпорациям, рейсовые авиалайнеры – начинают падать с неба с пугающей частотой» (Р.Чалдини. Психология влияния. – СПб, 1999. – С. 135). Далее Чалдини приводит результаты социолога из Калифорнии Дэвида Филипса, который на основе изучения огромного материала по статистике самоубийств установил, что после каждой публикации о самоубийстве в течение двух месяцев происходит волна самоубийств. Это явление Филипс назвал «феноменом

юного Вертера» по имени героя романа Гете, публикация которого не только сделала имя автора знаменитым, но и вызвала эпидемию самоубийств по всей Европе, что и привело к запрету романа во многих странах.

Разумеется, Пушкин не мог знать об этих будущих исследованиях по проблеме фатального подражания, но отлично понимал, как опасно нарушать социальный мир в государстве. В самом деле, к каким бы последствиям привело бы описание кровавых подробностей на страницах «Капитанской дочки»? Скорее всего, спровоцировало бы классовые конфликты, отрицательное отношение к крестьянам и т.д. Мог ли допустить это Пушкин? Нет, конечно! Недаром он привел в «Капитанской дочке» весьма многозначительную мысль: «Молодой человек! Если записки мои попадутся в твои руки, вспомни, что лучшие и прочнейшие изменения суть те, которые происходят от улучшения нравов, без всяких насильственных потрясений». Эволюционные изменения в жизни общества, на основе которых должно общество развиваться, являются одним из ключевых положений учения английского философа и социолога Герберта Спенсера, но почему же тогда те же самые положения, высказанные задолго до него Пушкиным, не могут оцениваться в контексте социальной философии?

Но, может быть, это случайно вырвавшаяся фраза? Нет, это не так. Напомню о столь полемически заостренном произведении Пушкина, как его «Путешествие из Москвы в Петербург», очевидно, направленное против книги Радищева. Пушкин подчеркивал: «Благосостояние крестьян тесно связано с благосостоянием помещиков; это очевидно для каждого. Конечно: должны еще произойти великие перемены; но не должно торопить времени, и без того уже довольно деятельного. Лучшие и прочнейшие изменения суть те, которые происходят от одного улучшения нравов, без насильственных потрясений политических, страшных для человечества...» (А.С.Пушкин. «Путешествие из Москвы в Петербург»).

3. Мог ли Пушкин отказаться от дуэли или Размышления об отношении к императору Николаю

Многие десятилетия идут споры о том, к какому лагерю принадлежал Пушкин, и каждый пытается найти в его великих творениях нечто, созвучное своим собственным воззрениям, политическим убеждениям, философским пристрастиям и т.д. В.С. Соловьев, к примеру, в столетнюю годовщину писал по этому поводу так: «Байрон и Мицкевич от *себя привносили* такое содержание, которое при всей своей значительности не было, однако, существенно для поэзии как такой: один внес свой демонизм, другой – свою религиозную мистику. У Пушкина такого господствующего центрального содержания личности никогда не было; а была просто живая, открытая, необыкновенно восприимчивая и отзывчивая ко всему душа – и больше ничего. Единственно крупное и важное, что он знал за собою, был его поэтический дар; ясно, что он ничего общезначительного не мог от себя заранее внести в поэзию, которая и оставалась у него *чистой поэзией*, получающей свое содержание не извне, а из себя самой. Основной отличительный признак этой поэзии – ее *свобода* от всякой предвзятой тенденции и от всякой претензии. Господствующая тенденция Мицкевича была высока и прекрасна; но когда она слишком явно выступает в его поэзии, она нарушает ее красоту; ведь потому и признается по справедливости «Пан Тадеуш» самым лучшим, если и не самым характерным произведением Мицкевича, что поэт здесь почти не отступает от своей чисто поэтической задачи и настолько же приближается к Пушкину, насколько отдалается от Байрона. А что касается до этого «владельца дум», то ведь он весь был как бы одною гигантскою *претензией*, обращенной к Творцу и к творению. – Никакой предвзятой, сознательной и преднамеренной тенденции и никакой претензии мы у Пушкина не встретим, если только будем смотреть на него прямо, если только сами подойдем к нему свободные от предвзятой тенденции и несправедливого притязания непременно высмотреть у поэта то, что он дает нам – поэтическую красоту – Бог с ней совсем! – а то, что нам нужно от него:

авторитетную поддержку в наших собственных помыслах и заботах. При сильном желании и с помощью вырванных из целого отдельных кусков и кусочков можно, конечно, приписать Пушкину всевозможные тенденции, даже прямо противоположные друг другу: крайне-прогрессивные и крайне-ретроградные, религиозные и вольнодумные, западнические и славянофильские, аскетические и эпикурейские. Довольно трудно разобрать, какой из двух оттенков наивного самолюбия преобладает здесь в каждом случае: желание ли сделать честь Пушкину причислением его к таким превосходным людям, как мы, или желание сделать честь себе чрез единомыслие с нами такого превосходного человека, как Пушкин» (В.С. Соловьев. Значение поэзии в стихотворениях Пушкина).

Весьма сходную мысль высказал в уже цитированной работе Н.Н. Скатов в преддверии к 200-летию Пушкина: «... Его по-разному воспринимают разные социальные и духовные силы: монархисты и коммунисты, либералы и консерваторы, атеисты и верующие. И все же принимают Пушкина все: левые и правые, старые и молодые, верхи и низы» (Н.Н. Скатов. «Имя Пушкинского Дома...»).

Предмет особого кипения страстей во все времена – отношение поэта к императору Николаю I. Стоит напомнить об обращенных к императору «Стансах» («В надежде славы и добра...»), написанных после казни пяти декабристов. Не меньшее расхождение оценок вызывает и отношение Николая I к великому поэту. Обращусь к не часто цитируемому произведению Соловьева, которое носит название «Памяти императора Николая I» (напомню, что это тот самый знаменитый философ Соловьев, который после убийства народовольцами императора Александра II обратился к императору Александру III с просьбой не казнить убийц отца, так как он должен поступить не как сын, мстящий за смерть отца, а как «отец народа»). Соловьев писал: «Но за суровыми чертами грозного властителя, резко выступавшими по требованию государственной необходимости (или того, что считалось за такую необходимость), в императоре Николае Павловиче таилось ясное понимание высшей правды и христианского идеала, поднимавшее его над уровнем не только тогдашнего, но и теперешнего общественного сознания. Не перед одною же внешнею силой преклонился гений Пушкина, и не одна грандиозность привязала к государю сердце поэта! Лучшая сторона характера и образа мыслей императора Николая I, хорошо знакомая в кругах, близких к престолу, скрывалась и доселе скрывается для большинства за подавляющим обликом державного великана. В нынешний день, когда всюду поется вечная память императору Николаю Павловичу, хорошо напомнить именно эту, менее известную, человеческую и духовную сторону его личности: земное величие проходит; для императора, потрясенного и сокрушенного внешними неудачами и внутренними разочарованиями, – блеск этого величия померк еще ранее смертного часа, – только добро и правда, связанные с высшею природой человека, достойны вечной памяти.

Когда после трагической смерти Пушкина появилось письмо Жуковского к его отцу с описанием последних дней великого поэта, одно обстоятельство могло показаться странным и загадочным, именно поручение государя: «Скажи Пушкину, что я его прощаю». К чему, собственно, относилось это прощение? И почему государь как будто брал на себя то, что принадлежит к обязанности духовника? <...> Сердечно полюбивший поэта, гордившийся своим Пушкиным, государь знал его необузданный характер и боялся за него. С нежною заботливостью следил он за его поступками и после первой несостоявшейся дуэли призвал его и потребовал от него *честного слова*, что в случае необходимости новой дуэли он, прежде всего, даст об этом знать ему, государю. Но в деле ложной чести была забыта первая обязанность честности. Если бы Пушкин исполнил данное им слово, Россия не потеряла бы своей лучшей славы, и великодушному государю не пришлось бы оплакивать вместе с гибелью поэта и свое рыцарское доверие к человеку. Было здесь что прощать, и есть в этом деле за что помянуть вечною памятью императора Николая I!» (В.С. Соловьев. Памяти императора Николая I).

Позиция Соловьева, с особой резкостью высказанная в работе «Судьба Пушкина», такова: поэт, сознавая величие своего гения, не должен был реагировать на мелочные и пустые сплетни, клевету и не имел права посылать вызов на дуэль: «В сознании своего гения и в христианской вере поэт имел двойную опору, слишком достаточную, чтобы держаться в жизни на известной высоте, недостижимой для мелкой вражды, клеветы и сплетни, – на высоте одинаково далекой от нехристианского презрения к ближним и от недостойного уподобления толпе» (В.С. Соловьев. Судьба Пушкина).

Рассуждать о том, что гений должен быть выше мелочей жизни, чтобы сохранить свой дар для человечества, конечно же легче, чем только представить тот ад, который окружал бы человека, уклонившегося (несмотря на любые аргументы) от вызова на дуэль. Стоит, кстати, напомнить, что известный русский юрист А.Ф. Кони выступил с резкой критикой позиции Соловьева, ибо очевидно, что его требования к тому, как Пушкин должен был себя вести, оторваны от реалий времени, в котором жил поэт. Остается вопрос о слове, которое Пушкин дал императору на случай нового вызова. О личном отношении поэта к Николаю I свидетельствуют его слова: «Хотя лично я сердечно привязан к государю, я далеко не восторгаюсь всем, что вижу вокруг себя; как литератора – меня раздражают, как человек с предрассудками – я оскорблен, – но клянусь честью, что ни за что на свете я не хотел бы переменить отечество или иметь другую историю, кроме истории наших предков, такой, какой нам Бог ее дал» (А.С. Пушкин. Письмо П.Я. Чаадаева, 19 октября 1836 года).

Но сдержать слово и предупредить императора перед новым вызовом на дуэль Пушкин не мог по правилам чести, ибо, очевидно, что Николай I не допустил бы поединка, а значит, поэт «подвел» бы под гнев государя своего противника. На такое Пушкин просто не мог пойти. Слова Лермонтова «невольник чести» – это не метафора, а абсолютно точная характеристика поэта.

А христианские качества Пушкин в этой трагической ситуации проявил: «Когда его товарищ и секундант Данзас, – рассказывал князь Петр Андреевич Вяземский, – желая выведать, в каких чувствах умирает он к Геккерну, спросил его: не поручит ли он ему что-нибудь в случае смерти касательно Геккерна, – требую, – ответил он, – чтобы ты не мстил за мою смерть; прощаю ему и хочу умереть христианином».

4. Сколь серьезны религиозные мотивы в творчестве Пушкина?

Вряд ли, на мой взгляд, найдется человек, который, по крайней мере, наедине с самим собой не признается в том, в какой душевный трепет его поверг пушкинский «Пророк». В самом деле, можно ли быть равнодушным к этим чеканным строкам (навеванным видением пророка Исая):

Духовною жаждою томим,
В пустыне мрачной я влачился,
И шестикрылый Серафим
На перепутье мне явился.
Перстами легкими как сон
Моих зениц коснулся он:
Отверзлись вещие зеницы,
Как у испуганной орлицы.
Моих ушей коснулся он,
И их наполнил шум и звон:
И внял я неба содроганье,
И горний ангелов полет,
И гад морских подводный ход,
И дальней лозы прозябанье.
И он к устам моим приник,

И вырвал грешный мой язык,
И празднословный и лукавый,
И жало мудрыя змеи
В уста замершие мои
Вложил десницею кровавой.
И он мне грудь рассек мечом,
И сердце трепетное вынул,
И угль, пылающий огнем,
Во грудь отверстую водвинул.
Как труп в пустыне я лежал.
И бога глас ко мне воззвал:
«Восстань, пророк, и виждь, и внемли,
Исполнись волею Моей
И, обходя моря и земли,
Глаголом жги сердца людей».

Тщательный анализ религиозных мотивов в творчестве Пушкина был проделан в работе митрополита Антония (Храповицкого) «Пушкин как нравственная личность и православный христианин» (одну из последних публикаций этой работы см.: Московский писатель: Энциклопедический журнал-меморандум. – М., 1997. – № 2. – С. 6–27). Митрополит Антоний дает обстоятельный анализ произведений Пушкина, показывая содержащиеся в них христианские и высоконравственные компоненты. Но особенно митрополит выделяет религиозно-поэтическое общение Пушкина с митрополитом Московским Филаретом. Митрополит Антоний приводит известные стихи Александра Сергеевича:

Дар напрасный, дар случайный,
Жизнь, зачем ты мне дана?
Иль зачем судьбою тайной
Ты на казнь осуждена?

Кто меня враждебной властью
Из ничтожества воззвал,
Душу мне наполнил страстью,
Ум сомненьем взволновал?..

Цели нет передо мною:
Сердце пусто, празден ум,
И томит меня тоскою
Однозвучный жизни шум.

Далее митрополит Антоний приводит стихотворение, которым митрополит Филарет ответил на эти раздумья поэта:

Не напрасно, не случайно
Жизнь от Господа дана.
Не без цели Его тайной
На тоску осуждена.

Сам я своенравной властью
Зло из бездн земных воззвал,
Сам наполнил душу страстью,
Ум сомненьем взволновал.

Вспомнись мне, Забытый мною –
Просияй сквозь сумрак дум –
И созиждется Тобою
Сердце чисто, светлый ум!..

На эти стихи Пушкин ответил «Стансами», посвященными митрополиту Филарету:

В часы забав иль праздной скуки,
Бывало, лире я моей
Вверял изнеженные звуки
Безумства, лени и страстей.
Но и тогда струны лукавой
Невольно звон я прерывал,
Когда твой голос величавый

Твоих речей благоуханных
Отраден чистый был елей.
И ныне с высоты духовной
Мне руку простираешь ты,
И силой кроткой и любовной
Смиряешь буйные мечты.
Твоим огнем душа палима

Меня внезапно поражал.
Я лил потоки слез нежданных,
И ранам совести моей

Отвергла мрак земных сует,
И внемлет арфе Серафима
В священном ужасе поэт.

Легко представить искренние слова возмущения: разве Пушкин не написал «Сказку о попе и работнике его Балде»? Да, написал; да, писал (но не закончил) весьма нескромную «Гавриладиу»; да, пытался переводить «Орлеанскую Девственницу» Вольтера, которая кроме как кощунством никак иначе названа быть не может! Очень хорошо по этому поводу сказал Соловьев: «Бывают стихотворцы от ума, принимающие себя и другими иногда принимаемые за поэтов: образец их – Вольтер. Но, несмотря на французское образование Пушкина, на его незрелое вольнодумство и на общий школьнический вкус к нескромным шуткам, он тщетно пытался перевести «Орлеанскую Девственницу»: душа, сродная истинной красоте. Могла на минуту острием своего ума касаться ее противоположности, но войти в это уродство, надолго себе усвоить эту чужеродную стихию было для нее невозможно» (В.С. Соловьев. Значение поэзии в стихотворениях Пушкина).

И, наверное, глубоко символичны те стихи, которые вышли в журнале «Современник» уже после смерти поэта и которые лучше всего характеризуют суть обсуждаемой проблемы:

Отцы пустынноики и жены непорочны,
Чтоб сердцем возлетать во области заочны,
Чтоб укреплять его средь дольних бурь и битв,
Сложили множество божественных молитв;
Но ни одна из них меня не умиляет,
Как та, которую священник повторяет
Во дни печальные Великого поста;
Всех чаще мне она приходит на уста
И падшего крепит неведомою силой:
Владыко дней моих! Дух праздности унылой,
Любоначалия, змеи сокрытой сей,
И празднословия не дай душе моей –
Но дай мне зреть мои, о Боже, прегрешенья,
Да брат мой от меня не примет осужденья,
И дух смирения, терпения, любви
И целомудрия мне в сердце оживи.

5. Творчество «дневного светила» русской поэзии: Каким оно виделось философам?

В вызвавшей неоднозначную оценку работе «Судьба Пушкина» Соловьев показывает несостоятельность попыток некоторых интерпретаторов превратить Пушкина в выразителя ницшеанских идей (ницшеанского психопатизма, по выражению Соловьева), как в свое время Д.И. Писарев пытался примерить к великому поэту «аршин» практического радикализма, ибо, с точки зрения сторонников Писарева, великий поэт – это тот, который соответствует этим требованиям. Одновременно известный философ выступает и против других попыток представить творчество Пушкина в русле тех или иных концепций: «К фальшивой оценке Пушкина как учителя древней мудрости и пророка новой или обновленной античной красоты привязывается (довольно искусственно и нескладно) давнишний взгляд на его гибель как на роковое следствие его столкновения с враждебной общественной средой. Но общественная среда враждует обыкновенно с теми людьми, которые хотят ее исправлять и перерождать. У Пушкина такого желания не было; он решительно отклонял от себя всякую преобразовательную задачу, которая действительно

вовсе не шла бы к нему. При всем различии натур и характеров, Пушкин все-таки больше был похож на Гете, чем на Сократа, и отношение к нему официальной и общественной русской среды было более похоже на отношение Германии к веймарскому олимпийцу, нежели на отношение афинской демократии к Сократу...» (В.С. Соловьев. Судьба Пушкина).

Подчеркнув, что «пушкинская поэзия есть поэзия по существу и по преимуществу», Соловьев весьма резко противопоставляет в творческом наследии Пушкина вдохновение и ум: «Настоящая чистая поэзия требует от своего жреца лишь неограниченной восприимчивости душевного чувства, чутко послушного высшему вдохновению. Ум как начало самодеятельности в человеке тут ни при чем. Лично Пушкин был, бесспорно, умнейший человек, блестящие искры его ума рассеяны в его письмах, записках, статьях, эпиграммах и т.д. Все это очень ценно, но не здесь бесценное достоинство и значение Пушкина; он нам, безусловно, дорог не своими умными, а своими вдохновенными произведениями. Перед вдохновением ум молчит. Острый и ясный ум Пушкина в соединении с тонким вкусом, с верным словесным тактом и с широким литературным образованием – все это выступало вперед и вступало в свои права, когда исчезал «быстрый холод вдохновенья», когда приходилось окончательно обрабатывать, отделять по суждению ума то, что было сделано не от ума, а создано под высшим наитием» (В.С. Соловьев. Значение поэзии в стихотворениях Пушкина).

А вдохновение поэта философ характеризует так: «Вдохновение, безусловно, свободно по своему началу, оно приходит само собою – но не с пустыми руками: оно несет с собою плоды любимых дум и налагает на поэта благородный подвиг их усовершенствования. Но этот подвиг совершается в области внутреннего самосознания поэта, и его награды не зависят от постоянного одобрения» (Там же).

Показывая эволюцию творческого гения Пушкина, Соловьев делает следующий вывод: «Он понял, что служенье муз не терпит суеты», что «прекрасное должно быть величаво», т.е. что красота, прежде чем быть приятною, должна быть достойною, что *красота есть только ощутительная форма добра и истины*» (В.С. Соловьев. Судьба Пушкина). А отсюда и самая общая оценка творческого наследия великого поэта: «... По мысли и внутреннему чувству Пушкина, все значение поэзии – в безусловно независимом от внешних целей и намерений, самозаконном вдохновении, создающем то прекрасное, что по самому существу своему есть и нравственно доброе» (Там же).

Говоря о творчестве Пушкина, нельзя не привести его оценку Мережковским: «Пушкин первый доказал, что в глубине русского мирозерцания скрываются великие задатки будущего Возрождения – той духовной гармонии, которая для всех народов является самым редким плодом тысячелетних стремлений.

С этой точки зрения становится вполне ясной ошибка тех, которые ставят Пушкина в связь не с Гете, а с Байроном. Правда, Байрон увеличил силы Пушкина, но не иначе как побежденный враг увеличивает силы победителя. Пушкин поглотил Евфориона, преодолел его крайности, его разлад, претворил его в своем сердце и устремился дальше, выше – в те ясные сферы всеобъемлющей гармонии, куда звал Гете и куда за Гете никто не имел силы пойти, кроме Пушкина.

Русский поэт сам признавал себя гораздо ближе к создателю «Фауста», чем к певцу «Дон Жуана». <...> Пушкин не создал и, по условиям русской культуры, не мог бы создать ничего равного «Фаусту». Но у Гете, кроме этого внешнего, исторического, есть и великое внутреннее преимущество перед русским поэтом. Как ни ясна и ни проникновенна мысль Пушкина, она не озаряет всех бездн его творчества. Художник в нем все-таки выше и сильнее мудреца. Пушкин сам себя не знал и только смутно предчувствовал все неимоверное величие своего гения. «Ты, Моцарт, – бог, и сам того не знаешь». Отсутствие болезненного разлада, который губит таких титанов, как Байрон и Микеланджело, гармония природы и культуры, всепрощения и героизма, нового мистицизма и язычества – в Пушкине

естественный и произвольный дар природы. Таким он вышел из рук Создателя» (*Д.С. Мережковский. Пушкин*).

И еще одна оценка того же Мережковского: «Пушкин – дневное, Лермонтов – ночное светило русской поэзии. Вся она между ними колеблется, как между двумя полюсами – созерцанием и действием» (*Д.С. Мережковский. Лермонтов – Поэт сверхчеловечества*). Но о Лермонтове, чей роман «Вадим» считают одним из первых произведений философии экзистенциализма, о том, действительно ли он является «ночным светилом» русской поэзии, – в следующий раз¹.

¹ См.: *Панов М.И.* «Ночное светило русской поэзии», или Кто такой М.Ю. Лермонтов на самом деле: певец Москвы или Кавказа, демонический нищанец или предтеча философии экзистенциализма? // *Дидакт.* – М., 1999. – С. 41–60.

II. УГОЛОК ЭКСПЕРТА
«ФИЛОСОФИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ»
(статьи, эссе, очерки профессоров и преподавателей)

ИСКУССТВО НРАВСТВЕННОГО ЛИДЕРСТВА ПРОФЕССОРА М.И. ПАНОВА

Ключевые слова: нравственность, лидерство, искусство лидерства, этика, научный этос, творческая деятельность, научная деятельность, Панов М.И.

Аннотация

В статье профессора Л.Е. Туминой рассмотрена оригинальная модель нравственного лидерства заслуженного профессора Московского университета М.И. Панова.

Для меня один – десять тысяч, если он лучший.
Гераклит Эфесский (544–483 гг. до н.э.)

Профессор М.И. Панов был харизматическим лидером. Слово «харизма» произошло от древнегреческого «божественный дар вдохновения, милость». В христианстве же это слово обозначало «дар Бога, который ниспосылается избранным людям для привлечения к себе внимания». Харизма – особая одаренность, исключительность личности в интеллектуальном и духовном отношении, способность взывать к сердцам.

В статье «Технология лидерства» в международном журнале о лидерах и для лидеров, открывающей рубрику «Искусство лидерства», М.И. Панов писал: «Лидерство – это великое искусство, требующее мастерства, постоянного напряжения и умения использовать опыт людей, уже добившихся в своем деле вершины»².

Кого можно назвать лидером, и какими качествами он должен обладать? По мнению М.И. Панова, «лидер – это не обычный человек и стать им может не всякий. Да, действительно, Людовик XVI и Николай II были добрыми людьми, любили своих детей и даже занимались каким-то трудом – один столярничал и слесарничал, а другой увлекался фотографией, но оба погубили не только свои семьи, династии, но и привели свои страны к национальной катастрофе. Лидер должен обладать уникальными качествами. Какими? Возможно как минимум несколько десятков вариантов ответа, и это вполне естественно: ведь специалисты, занимающиеся теорией и практикой лидерства, создали множество классификаций, построенных на разнообразных основаниях, то есть тех или иных свойствах лидера»³.

Почему известного ученого попросили написать статью об искусстве лидерства? Потому что М.И. Панов был всегда и во всем совершенным лидером. Не случайно биографическая энциклопедия успешных людей России «Who is who в России» включила биографию профессора М.И. Панова⁴. Многогранный ученый, мыслитель, педагог всегда добивался своей цели. Успех его как совершенного лидера можно сравнить с поступью македонской фаланги, несокрушимой и неотвратимой, как сама судьба.

Какие черты характеризовали профессора М.И. Панова как совершенного лидера? Это: 1) энергичность, инициативность, настойчивость; 2) честность, порядочность; 3)

* Тумина Любовь Егоровна — вдова М.И. Панова, доктор педагогических наук, профессор.

² Панов М.И. Технология лидерства // VIP-Premier: Международный журнал о лидерах и для лидеров. – М., 1998. – №10. – С. 56.

³ Там же. С. 56.

⁴ Панов М.И. // Who is who в России. – Вып. 6. – М., 2012. – С. 1778–1779.

готовность влиять на других, чтобы достичь общих целей; 4) уверенность в себе, расчет только на свои силы, возможности и способности; 5) любознательность; 6) оригинальность; 7) знание дела; 8) гибкость; 9) обаяние; 10) красноречие и т.д.

Будучи крупным и многогранным ученым, М.И. Панов обладал выдающимися интеллектуальными способностями, умел анализировать и систематизировать большой объем информации. Важным качеством его как тонкого и оригинального мыслителя являлась гибкость ума, позволяющая в различных, постоянно меняющихся ситуациях принимать неожиданные решения и затем соответственно им действовать. М.И. Панов, как наиболее эффективный лидер, был не только талантливым ученым, но и в совершенстве владел «искусством управления». Лидерство – тяжелая и ответственная работа с огромными стрессами и серьезными обязанностями.

Что сделало профессора М.И. Панова харизматическим лидером?

Во-первых, *уверенность в себе*. Он всегда был глубоко уверен в своих способностях и суждениях. Другие с готовностью принимали это.

Во-вторых, *видение перспектив*. Будучи талантливым ученым-ритором, он был способен сформулировать это видение так, чтобы его прекрасно поняли окружающие. Кроме того, он всегда демонстрировал собственную уверенность в своем видении, и сам рисковал или чем-то жертвовал, чтобы осуществить его.

В-третьих, *экстраординарное поведение*. Как оригинальный исследователь, он был часто непредсказуем. Его необычные методы, в том случае, если они были эффективны, вызывали восторг.

В-четвертых, *стремление к преобразованиям*. Статус-кво – враг совершенного лидера. В условиях неопределенности М.И. Панов всегда пытался найти новый путь решения проблемы. Пусть даже впоследствии он оценивал этот путь как ошибочный, сомнения ему были несвойственны.

В-пятых, *политическое чутье*. М.И. Панов всегда имел реальные представления о сложившейся ситуации, знал, что может и чего не может сделать в тех или иных условиях.

Будучи талантливым организатором, профессор М.И. Панов обладал удивительным даром объединять людей для реализации творческих замыслов, создавать коллективы единомышленников, команды, где царила обстановка товарищеской доброжелательности, уважения друг к другу и высокой требовательности.

В заключение данной главы мне бы хотелось привести несколько «правил», которые, по мнению М.И. Панова, характеризуют совершенного лидера.

Будда (623–544 до н.э.): «И не было, и не будет, и теперь нет человека, который достоин только порицаний или только похвалы».

Конфуций (551–479 до н.э.): «Научись, прежде всего, использовать своих подчиненных. Закрывай глаза на их мелкие слабости и возвышай тех, кто честен и способен».

Марк Туллий Цицерон (106–43 до н.э.): «Никто не должен извлекать выгоду из неразумия другого».

Ян Амос Коменский (1592–1670): «Считай несчастным тот день или тот час, в который ты не усвоил ничего нового и ничего не прибавил к своему образованию».

Бальтасар Грасиан-и-Моралес (1601–1658): «Зрелыми не рождаются, но, изо дня в день совершенствуя свою личность, изоощряясь в своем деле, человек достигает высшей зрелости, полноты достоинств и преимуществ – это сказывается в изысканности вкуса, в утонченности ума, в основательности суждений, в безупречности желаний. Иным так и не удастся достичь законченности, им всегда чего-то недостает; другие достигают ее поздно. Муж всесовершенный, мудрый в речах, благородный в делах, всегда приятен людям рассудительным, они жаждут общения с ним».

Вольтер (1694–1778): «Человек создан для действия. Не действовать и не существовать для человека – одно и то же».

Дени Дидро (1713–1784): «Знание того, какими вещи должны быть, характеризует человека умного; знание того, каковы вещи на самом деле, характеризует человека опытного; знание же того, как изменить к лучшему, характеризует человека гениального».

Люк де Клапье Вовенарг (1715–1747): «Нет ничего полезнее доброго имени, и ничто не создает его так прочно, как достоинство».

М.И. Панов: ессе homo

В нем сошлись все достоинства, он один стоит многих.
Он вносит в жизнь огромную радость и заражает ею близких.
Многосторонность купно с совершенством – услада жизни.
Велико искусство – усваивать все лучшее. И если Натура,
дабы возвысить человека, сделала его неким сводом
всего лучшего в природе, пусть искусство путем
воспитания вкуса и ума сделает его малой вселенной.

Бальтаса Грасиан-и-Моралес (1601–1658)

Творческая судьба М.И. Панова преподносит нам уроки подлинной нравственности, заставляет строже заглянуть в себя, многое переосмыслить. Энциклопедическая широта, творческие достижения этого человека поражают воображение. И... рождают миф, миф об исключительности. Довольно часто мне приходилось слышать: ведь это Панов! Он – уникал. А мы люди рядовые. И как бы в подтексте таких полувосторженных, полудосадливых восклицаний – видимо, в оправдание собственной лени – возникало мнение о необыкновенных возможностях, заложенных в нем. Дескать, мы, «простые смертные», их лишены.

Размышляя над судьбой Михаила Ивановича Панова, я вдруг пришла к совершенно противоположному суждению. Его творческие победы – результат обыкновенной жизни обычного человека. Правда, жизни, наполненной разнообразными интересами и неустанным трудом.

Каким запомнился Михаил Иванович своим близким, друзьям, коллегам, ученикам? Весь облик его был благороден и прекрасен. Он и в 65 лет был неотразим: среднего роста, широкоплечий, облагороженный серебряной сединой, с умными, все понимающими глазами. Но самым главным в его облике была улыбка. Она могла быть разной: иногда мудрой, доброй, ласковой, нежной; иногда шутливой, лукавой, озорной; а иногда и скептической, снисходительной, презрительной, но никогда фальшивой, неестественной, деланной. Держался он свободно, непринужденно; у него всегда был подтянутый вид; собранная поза; гордая осанка; ходил быстрой, легкой, уверенной походкой.

Профессор М.И. Панов обладал огромным авторитетом в научной среде. В силу своих заслуг, знаний и порядочности он пользовался общепризнанным влиянием, заслуженным уважением и доверием.

В основе поведения М.И. Панова лежало золотое правило нравственности, звучащее на разных языках по-разному, но имеющее один смысл. В древнеиндийском эпосе Махабхарата (V в. до н.э.) написано: «Те поступки других, которых человек для себя не желает, что самому неприятны, пусть не делает другим людям»; в Библии сказано: «Что ненавистно тебе самому, того не делай никому»; русская пословица: «Не делай людям того, чего сам себе не желаешь».

Михаил Иванович Панов обладал многими добродетелями, которые определялись его верой, поступками, высокой нравственностью и моральной чистотой. Древнерусское слово ДОБРОДЕЯТЬ значило «делать добро», следовательно, ДОБРОДЕТЕЛЬ – это положительное качество человека, стремящегося к добру, к избежанию зла. Михаил Иванович сделал в своей жизни много добрых дел людям, всегда считая, что истинное

благоденствие бескорыстно. Он отличался исключительной доброжелательностью к людям, щедростью души. В его жизни ценнее всего была доброта, и при этом доброта умная, целенаправленная, которая располагала к нему людей.

«Одно слово: святость. Этим все сказано. Добродетель – центр всех совершенств, средоточие всех радостей. Она делает человека благоразумным, внимательным, проникательным, рассудительным, мудрым, мужественным, осмотрительным, прямодушным, счастливым, достохвальным, истинным и универсальным героем. Три дара даруют блаженство: святость, здоровье, мудрость. Добродетель – солнце малого мира нашего, ее небосвод – чистая совесть; прекрасная, она снискала любовь бога и любовь людей. Ничего нет любезней добродетели, ничего отвратительней порока. Лишь добродетель – подлинное, все прочее – поддельное. Глубина и величие измеряются не фортуной, но добродетелью: она себе довлеет. Пока жив человек, его любят; умрет – помнят» (Бальтасар Грасиан-и-Моралес).

Михаил Иванович был мудрым человеком, одаренным большим умом. Мудрость – это глубокие знания, опирающиеся на жизненный опыт, состояние умственного и нравственного совершенства, это соединение истины и блага, высшая правда. Мудрость – это ум, соединенный с добротой. Ум без доброты – хитрость. Хитрость же непременно рано или поздно оборачивается против самого хитреца. Поэтому хитрость вынуждена скрываться. Мудрость же открыта и надежна. Она не обманывает других, и прежде всего самого мудрого человека. Мудрость приносит мудрецу доброе имя и прочное счастье, приносит счастье надежное, долготелее и ту спокойную совесть, которая ценнее всего в старости.

Михаил Иванович был искренним человеком. Искренность – дело трудное и очень тонкое, она требует мудрости и большого душевного такта. Маленький уклон в одну сторону – и будет фальшь; в другую – и будет цинизм. Способность к подлинной искренности, правдивой и целомудренной, – великий и очень редкий дар.

Отличительной особенностью замечательного ученого было благородство, т.е. высокая нравственность, соединенная с самоотверженностью и безукоризненной честностью, величие души.

Михаил Иванович был благоразумным человеком, его характеризовала обдуманность в словах, действиях и поступках, рассудительность и осмотрительность.

Будучи незаурядным человеком, М.И. Панов обладал огромной выдержкой: он всегда умел подчинять свои действия достижению поставленной цели, способностью преодолевать трудности, осуществлять контроль над своими чувствами, подавлять в себе раздражение.

Михаил Иванович был чутким человеком. Чуткость – это отзывчивость, сочувствие, проявление внимания к людям, к их нуждам, запросам и желаниям, готовность прийти на помощь, вежливое отношение ко всем.

Замечательного ученого всегда отличала скромность: он был лишен тщеславия, не выставлял на показ своих достоинств и заслуг; он никогда не предъявлял больших требований, довольствовался малым; был сдержан в обращении, поведении, что свидетельствовало о благовоспитанности его и умеренности во всем.

М.И. Панов был великодушным человеком и особенно ценил это качество в других людях. Великодушие – это снисходительность и понимание, самопожертвование ради интересов других людей, это умение прощать обиды, отказ от требования наказать совершившего проступок или причинившего ущерб, гуманное отношение к побежденному. Какое прекрасное слово – великодушие! Два замечательных понятия объединены в этом слове: ВЕЛИКИЙ – древнерусское слово, известное еще с дописьменной эпохи, и древнее слово ДУША, означающее внутренний психический мир человека, его сознание; а вместе они характеризуют положительное моральное качество.

Михаила Ивановича отличало такое нравственное качество, как верность (от древнерусского слова вера, что означало – «правда»), т.е. неизменность, постоянство в своих чувствах, отношении к людям, к делу, избранным принципам и нравственному идеалу.

М.И. Панов высоко ценил в людях такое моральное качество, как вежливость. Замечательный испанский драматург, поэт и прозаик Феликс Лопе де Вега (1562–1635) писал: «Ничего не дается нам так дешево и не ценится так дорого, как вежливость». Вежливость – это внимательность, доброжелательность, хорошие манеры, приветливость, деликатность, такт, сдержанность в словах и поступках, культура языка, готовность оказать услугу каждому, кто в ней нуждается. Как красивая одежда украшает внешний вид человека, так вежливость украшает его поступки. Одежда придает достоинство фигуре человека, вежливость – достоинство его поведению.

Древнерусское слово «вежливый» произошло от слова «вежа», которое означало «знаток». М.И. Панов был знатоком правил вежливости, знал, как надо себя вести в каждой конкретной ситуации. Вежливость, как вспоминал этот необыкновенный человек, вошла у него в кровь и плоть с молоком матери. Воспитанность и вежливость, по мнению Михаила Ивановича, начинаются с хороших манер, с умения держать себя на людях, общаться с ними... Хорошие манеры – это как бы немая вежливость, вежливость, выражаемая внешним видом, жестами. К хорошим манерам надо приучать ребенка с раннего детства. Старая мудрость гласит: «Посеешь привычку – пожнешь характер, посеешь характер – пожнешь судьбу».

Будучи пунктуальным человеком, М.И. Панов считал, что необходимый атрибут вежливости – обязательность и точность. Мы часто произносим фразу французского монарха Людовика XVIII (1755–1824), который правил государством в период 1814–1824 гг.: «Точность – вежливость королей и долг всех добрых людей», но только ли королей? На любую встречу (деловую или дружескую) необходимо приходить минута в минуту. Сам Михаил Иванович на встречу или занятия всегда приходил заранее, никогда не заставляя других ждать себя. Интересную мысль, на его взгляд, высказал французский писатель П. Вебер (1869–1942): «Пунктуальность – это вежливая манера упрекать других в неточности».

По мнению ученого, существуют различные виды вежливости. Корректность – несколько подчеркнутая, официальная вежливость. Она проявляется обычно по отношению к старшим. Деликатность – вежливость, в сочетании с особой мягкостью и внимательностью. Деликатность является одним из самых важных свойств личности, это тонкость чувств, умение понять другого человека и не обидеть его.

Само слово «деликатный» произошло от французского *delicat* – чуткий, вежливый, мягкий в обращении. Как-то Михаилу Ивановичу задали вопрос, какое качество в людях он считает самым ценным, он, ни минуты не раздумывая, ответил: деликатность. Деликатности, как подчеркивал Михаил Иванович, невозможно научиться за два-три месяца, она определяется внутренней культурой и является результатом не только воспитания, но и постоянного контроля над своими чувствами, эмоциями, манерами.

Рука об руку с вежливостью, по мнению ученого, должен идти такт. Михаил Иванович называл его разумом сердца. Тактичность – это внутреннее чутье, позволяющее видеть своеобразие человека, с которым он общается. Такт тоже нельзя выучить, как урок, его надо развивать.

Воспитанность, деликатность, тактичность обычно неразрывны со скромностью, причем, чем выше культура человека, тем естественнее, проще и скромнее он сам. Скромность – это добродетель. Именно скромность поддерживает в человеке недовольство достигнутыми успехами.

Михаил Иванович Панов был щедрым человеком и охотно делился с учениками и коллегами своими огромными знаниями, интересными научными идеями. Слово замечательному человеку и ученому А.А. Ивину, доктору философских наук, профессору, главному научному сотруднику Института философии РАН:

«У Михаила Ивановича была удивительная способность располагать людей к себе. Она сразу же обнаружилась при нашем первом знакомстве четверть века назад. Мы общались тогда каких-то полчаса, а у меня сложилось впечатление, что давно знаю его и что

на него вполне можно положиться. У меня самого такой способности, к сожалению, нет: ко мне всегда какое-то время присматриваются. Как я ни старался приобрести умение «нравиться всем и сразу», очень полезное в жизни, ничего из этого не вышло. Пришлось махнуть рукой и смириться с тем, что входить в доверие приходится постепенно. Наверное, мне не хватает того, что было дано природой Михаилу Ивановичу: открытости, особой искренности в выражении чувств, отсутствия второго и тем более третьего планов в мыслях. Не знаю, чего еще мне не хватало, но было ясно, что мы с ним очень разные люди и что мне труднее идти по жизни, чем ему.

Михаил Иванович позвонил мне, представился и предложил принять участие в написании учебного пособия по логике и риторике. То, что он преподает в Московском государственном университете, сразу расположило меня к нему. Я рассказал, что сам закончил философский факультет этого университета, а затем более десяти лет преподавал логику на философском и юридическом факультетах. Докторскую диссертацию защитил на философском факультете, причем выходил на ее защиту трижды. Но вот что касается учебника, написанного тремя авторами, у меня отношение к нему скептическое. По характеру я индивидуалист, не писал ничего в соавторстве, вряд ли у меня что-то выйдет. Михаил Иванович не стал меня переубеждать, а предложил встретиться и обсудить структуру учебника. «А откуда возьмется общий план книги», – спросил я. – «У меня он есть, – спокойно ответил Михаил Иванович. – Читал Ваши книги по логике и на их основе составил план Вашего раздела». Вышло, что он сделал за меня часть моей работы, причем сделал, не будучи уверенным, что я соглашусь быть соавтором. «Великолепный и бескорыстный человек, – подумал я, – с таким приятно иметь дело».

Встретились мы на площадке перед входом в Ленинскую библиотеку (теперь это Российская государственная библиотека). Среднего роста, крепко сложенный, круглолицый, с хорошо прорисованными чертами лица Михаил Иванович стоял, широко расставив ноги, и ветер раздувал его брюки. Пока я поднимался по длинной лестнице, у меня было время рассмотреть его. Не растягивая разговор, он вручил мне общий план книги. В нем были выделены три части. Моя часть была написана грамотно и вполне соответствовала моим представлениям о том материале, который мне следовало изложить. «А кто этот третий соавтор – Бузук? – спросил я. – Никогда о нем не слышал...». «Он преподаватель военной академии, подполковник, читает курс логики», – пояснил Михаил Иванович. «Хорошая компания, – сказал я. – И план составлен хорошо. Будем писать! Но кто сведет все три части вместе? И нужна будет работа по составлению списка литературы, вопросов. Понадобится редактирование, потом чтение издательской верстки... Написать легко, сделать из написанного книгу – вот что трудно...». «Я все сделаю», – великодушно взял на себя всю техническую работу Михаил Иванович. В таких благоприятных условиях даже закоренелый индивидуалист превратится в коллективиста. И мы приступили к работе.

Через два месяца рукопись книги была готова, еще через пять месяцев Михаил Иванович позвонил мне и сообщил, что книга уже издана, и можно получить авторские экземпляры и причитающийся гонорар. Меня такая скорость даже не поразила. Было ясно, что Михаил Иванович не только производит благоприятное впечатление на всех, с кем имеет дело, но и что он чрезвычайно трудолюбив. Он не подвел двух своих соавторов с редактированием и с общением с издательством. Я предложил ему получить гонорар за книгу одному: на него лег основной труд по ее созданию и по проведению ее через узкие издательские коридоры; мы с Бузуком об этом уже договорились. Михаил Иванович категорически отказался. Человеком он был совершенно бескорыстным, и его не убедил мой довод, что мы с третьим соавтором и без гонораров прилично зарабатываем.

Этот учебник⁵ оказался, кстати, очень удачным. Он и сейчас широко представлен в интернете, и спрос на него сохранился. В 2016 году учебник был переиздан. Замечу, стоит он

⁵ Бузук Г.Л., Ивин А.А., Панов М.И. Наука убеждать: логика и риторика в вопросах и ответах. М.: ГАВС, Центральный совет философских (методологических) семинаров при Президиуме АН СССР, 1992. – 240 с.

теперь 1017 рублей (без доставки), но ни в одном книжном магазине его временно нет в продаже. Значит, книга нашла свою аудиторию, и эта аудитория сохраняется десятилетиями. Для учебной литературы это редкость.

Позднее мы с Михаилом Ивановичем пересекались не так часто, как хотелось бы. Встречались обычно на разного рода научных конференциях, иногда он заходил в Институт философии РАН и обязательно заглядывал в сектор логики, в котором я работал. Однажды я сказал ему: «Миша, не предлагай, пожалуйста, никаких совместных проектов. Мне до сих пор стыдно за ту нашу общую книгу, над которой из трех авторов толком работал только один!». «Если появится новая идея относительно совместного труда, уверен, сумею убедить тебя принять в нем участие!» – ответил он. Скорее всего, ему удалось бы сагитировать меня: ему я, безусловно, доверял. Однако жизнь распорядилась так, что новых проектов больше не возникло».

Обаяние личности М.И. Панова производило сильное воздействие на всех, кто общался с ним. Он не только учил – он воспитывал. Он принадлежал к категории людей, которые любым выгодам предпочитали честность. Михаил Иванович никогда никому не кланялся, не терял человеческого достоинства. В этой связи хотелось бы напомнить один из блистательных поэтических переводов Псалмов царя Давида из Ветхого Завета (Преложение Псалма 1), сделанный М.В.Ломоносовым. Этот псалом являлся высоким моральным наставлением в жизни М.И. Панова:

«Блажен, кто к злым в совет не ходит,
Не хочет грешным вслед ступать
И с тем, кто в пагубу проводит,
В согласных мыслях заседать,
Но волю токмо подвергает Закону Божию во всем
И сердцем оный наблюдает
Во всем течении своем».

Михаил Иванович был очень смелым, бесстрашным, принципиальным человеком, ни на какие компромиссы не шел. Он любил повторять: «Страх плохой советчик». Однажды на заседании кафедры философии гуманитарных факультетов на повестке дня встал вопрос: согласны ли члены кафедры с созданием ИГУиСИ? Все члены кафедры были либо против, либо воздержались, один Михаил Иванович был «за». Вот как он об этом вспоминал:

«Сегодня очень многие оказываются ревностными и изначальными сторонниками идеи создания ФГУ, по крайней мере, представляют себя таковыми, особенно в глазах других. Хотя кто-то голосовал на кафедрах (философии гуманитарных факультетов, например) против создания нашего факультета, не хотел становиться «гусьями» (напомню, что первоначально ФГУ назывался ИГУиСИ).

Сегодня успех данного проекта кажется очевидным, закономерным и абсолютно предвидимым многими, если не всеми, кто вспоминает об истории создания нашего факультета, дорогого ФГУ. Сразу же скажу, что у меня не было ни малейшего представления о тех успехах, которые достигнуты сегодня.

Сразу же хочу подчеркнуть, что мои слова – это отнюдь не упрек в чей бы то ни было адрес. Наоборот, то, что когда-то колебавшиеся, либо даже прямые противники создания нашего факультета (людям свойственно бояться перемен), стали его горячими сторонниками, говорит о действительном торжестве этого Дела.

Американцы правильно говорят: «У победы много родственников, это только поражение – всегда сирота!»

Сегодня на ФГУ кипит бурная жизнь и многим уже дико слышать о каких-то проблемах, когда-то казавшихся непреодолимыми, везде (и это действительно так!) одни триумфальные успехи. Примерно так и должно происходить по Томасу Сэмюэлу Куну с победой новой парадигмы, которая, как известно, по Куну, побеждает естественным путем, когда приходит новое поколение ученых, ничего не знающих о парадигме старой.

Политкорректность – удел больших руководителей, рядовой боец может и должен говорить правду».

Михаил Иванович Панов всегда ценил настоящую дружбу, основанную на взаимном доверии, уважении, привязанности, духовной близости, общности интересов, но, к сожалению, и в его жизни встречались «волки в овечьей шкуре», которые пытались ввести в заблуждение окружающих, демонстрируя творческое отношение к делу, сочувствие к слабому, доброту и т.п. Однако никому не удавалось, надев маску, безупречно играть роль всю жизнь. И «волк в овечьей шкуре» показывал свою истинную сущность, проявлялся таким, каков он на самом деле, и – конец всей роли. Мало хотеть быть добрым и показывать доброту, надо быть добрым.

Янус – древнеримский бог всякого начала, по его имени назван январь, при обращении к богам его имя произносилось первым. Янус изображался двуликим, так как он обращен и в будущее, и в прошлое, но в жизни двуличный человек – это один из самых страшных, опасных людей. Сегодня вы ему нужны – он с вами дружен, завтра он отвернулся от вас, так как получил все, что хотел. Это люди с двойным дном. Бойтесь двуликих янусов!

В заключение сказанного хочу привести одну из интересных мыслей М.И.Панова: «Поведение, как ожерелье: стоит выпасть одной жемчужине или ее заменить на фальшивую, как все ожерелье испорчено». Хорошо сказано! Гений Михаила Ивановича Панова – так звали древнеримского мифологического духа-покровителя – сопровождал его в течение всей его жизни, руководил его деятельностью и подсказывал ему только благовидные поступки.

Этика учёного-творца

Нравственность должна быть полярной звездой науки.

С.Бюффлер (1737–1815)

Тому, кто не постиг науки добра,
всякая иная наука приносит лишь вред.

М.Монтень (1533–1592)

Вопрос о моральной стороне науки – независимо от религиозного,
государственного или философского понимания морали –
для ученого становится на очередь дня.

В.И. Вернадский (1863–1945)

Замечательный ученый-гуманист М.И. Панов посвятил немало своих размышлений роли науки в современном обществе, соотношении науки и этики, идеалов и норм науки и нравственных ценностей человечества, социальной ответственности ученых, призванных предвидеть последствия практического использования достижений науки⁶.

⁶ *Панов М.И.* Проблемы научного творчества // Социальные и методологические проблемы современной науки. – М., 1987; *Панов М.И.* Анри Пуанкаре о соотношении этики и науки; Этика «благоговения перед жизнью» Альберта Швейцера // Проблемы нравственности в западно-европейской философии XIX–XX вв. // Дидакт. – М., 1996. – № 3. – С. 31–33; *Панов М.И.* Практикум 1: Действительно ли протестантизм является основой этики предпринимательства; Практикум 2: Какова нравственная оценка цены прогресса; Практикум 3: Лев Шестов contra Александр Солженицын: великие задачи или теория «малых» дел; Практикум 4: Как вы относитесь к нищим, убогим? // Дидакт. – М., 1996. – № 4. – С. 24–29; *Панов М.И.* Практикум 1: Князь В.Ф.Одоевский о морали утилитаризма Джереми Бентама // Дидакт. – М., 1996. – № 5. – С. 29–33; *Панов М.И.* Практикум 1: Можно ли оправдать поведение ученого из романа Мэри Шелли «Франкенштейн»?; Практикум 2: Как вы относитесь к эвтаназии и трансплантации органов?; Практикум 3: Может ли существовать безнравственная наука? // Дидакт. – М., 1996. – № 6. – С. 29–33; *Панов М.И.* Интуиция и творчество // Человеческая реальность: Проблемы теории. – М.: Университетский гуманитарный лицей, 1999. – С. 62–95; *Панов М.И.* Роль науки в современном обществе // Дидакт. – М., 2000. – № 6. – С. 49–56; *Панов М.И.* Глобальные проблемы современности // Дидакт. – М., 2001. – № 1. – С. 52–58; *Панов М.И.* Наука как социокультурный феномен // Обществознание. Учебное пособие для абитуриентов вузов / Под ред. Ю.Ю. Петрунина. – М., 2001. – С. 152–170; *Панов М.И.* Мораль как форма духовной жизни общества // Обществознание. Учебное пособие для

В своей статье «Роль науки в современном обществе» профессор М.И.Панов писал:

«Так что же такое наука, и какую роль она играет в жизни современного общества? Наука – это область человеческой деятельности, направленная на получение, обоснование и систематизацию объективных знаний о мире. Наука так же понимается и как исторически развивающаяся система знаний о мире. Наш великий ученый-энциклопедист, академик В.И.Вернадский (1863–1945) еще в начале XX века писал: «Наш век – XX век – есть век науки и познания. С каждым днем сила знания увеличивается во всех областях жизни, мысли, общественного, домашнего, государственного строительства. Она захватывает собой все стороны человеческого существования. И нет сомнения, что великий исторический процесс только начинается: едва ли можно в самой смелой фантазии представить себе, что даст научное знание к концу XX века, если темп его развития будет увеличиваться так же неуклонно, как он рос последние 100 лет. А все указывает, что мы присутствуем только при зарождении техники, только при первых шагах окрепшей вековым опытом человеческой творческой мысли...»

В этот век, в наше время, государственное могущество и государственная сила могут быть прочными лишь в тесном единении с наукой и знанием. В беспощадной борьбе государств и обществ побеждают и выигрывают те, на стороне которых стоит наука и знание, которые умеют пользоваться их указаниями, умеют создавать кадры работников, владеющих последними успехами техники и точного мышления»⁷.

Крупный и многогранный ученый М.И. Панов отмечал, что в научной литературе понятия «мораль» (от лат. *mores* – обычаи, нравы, отсюда *moralis* – назидательный, нравоучительный) и «этика» (от греч. *ethika*, или *ethos* – обычай, нравственный характер) часто употребляются как взаимозаменяемые (хотя они и не тождественны). Для обозначения максимально широкого круга философско-методологических и социологических проблем, отражающих разнообразные аспекты этого взаимодействия, в настоящее время употребляют термин «этика науки».

Как творчески мыслящий философ-этик, М.И.Панов считал, что этика науки складывается на основе вечных ценностей, ориентации на общее благо; профессионально специфических научных норм; понимания свободы и социальной ответственности ученых в условиях возрастания роли науки во всех сферах жизни, в решении глобальных проблем современности.

С древности ученые не только проявляли интерес к проблемам морали, но и часто своими жизненными взглядами, поступками формировали моральные нормы, как собственные, так и научного сообщества. Справедливая заповедь «Не навреди!», провозглашенная «отцом» медицины Гиппократом (ок. 460 – ок. 370 до н.э.) 2,5 тысячи лет назад, была, вероятно, первым профессиональным моральным обязательством ученого, в котором лаконично охарактеризована его ответственность перед человечеством. Известный английский ученый-экономист и философ-этик, автор книги «Теория нравственных чувств», Адам Смит (1723–1790) назвал совесть вершителем всех наших действий.

Профессор М.И. Панов подчеркивал, что сплав моральных категорий – добра и совести – образовал новое качество – добросовестность, ставшее одним из первейших требований к научному труду. Добросовестность, по мнению творчески мыслящего ученого-новатора, проявляется: 1) в тщательном продумывании и безукоризненно точном проведении всех этапов исследования; 2) в доказательности новых научных знаний, в их неоднократной проверке; 3) в научной честности и объективности, в стремлении к истине.

абитуриентов вузов / Под ред. Ю.Ю. Петрунина. – М., 2001. – С. 611–624; *Панов М.И., Тумина Л.Е.* Этика делового контакта; Ведение переговоров: этические аспекты; Правила делового поведения // В.К. Борисов, Е.М. Панина, М.И. Панов, Ю.Ю. Петрунин, Л.Е. Тумина. Этика деловых отношений: Учебник. – М., 2006. – С. 64–138.

⁷ *Панов М.И.* Роль науки в современном обществе // Дидакт. – М., 2000. – № 6. – С. 49.

М.И. Панову были очень близки взгляды выдающегося русского ученого и духовного сподвижника, академика Д.С. Лихачева (1906–1999):

«Если есть у человека великая цель, то она должна проявляться во всем – в самом, казалось бы, незначительном. Надо быть честным в незаметном и случайном: тогда только будешь честным и в выполнении своего большого долга. Большая цель охватывает всего человека, сказывается в каждом его поступке, и нельзя думать, что дурными средствами можно достигнуть доброй цели. Надо быть одинаково честным, как в большом, так и в малом. Общее правило: блюсти большое в малом – нужно, в частности, и в науке. Научная истина дороже всего, и ей надо следовать во всех деталях научного исследования и в жизни ученого. Если же стремиться в науке к «мелким» целям – к доказательству «силой», вопреки фактам, к «интересности» выводов, к их эффективности или к любым формам самопродвижения, то ученый неизбежно терпит крах. Может быть, не сразу, но в конечном счете! Когда начинаются преувеличения полученных результатов исследования или даже мелкие подтасовки фактов и научная истина отесняется на второй план, наука перестает существовать, и сам ученый рано или поздно перестает быть ученым»⁸.

Уважение к творцам науки прошлого, опора в своей деятельности на полученные ими результаты – норма выработанной учеными этики. Выдающийся английский физик, математик, механик и астроном Исаак Ньютон (1643–1727) говорил, что все его научные достижения были сделаны благодаря тому, что он стоял на плечах гигантов – своих предшественников.

Как подлинный творец науки, М.И. Панов утверждал, что в настоящее время со всей остротой встает вопрос о моральной стороне работы ученого, о его нравственной ответственности за нее. Не случайно все более широко в научный оборот внедряется понятие «этнос науки», обозначающее совокупность моральных императивов, нравственных норм, принятых в данном научном сообществе и определяющих поведение ученого. М.И. Панов отмечал, что в науке важны не только плоды творчества ученого, интеллектуальные его достижения, но и его моральные качества – нравственная сила, человеческое величие, чистота помыслов, требовательность к себе, объективность, неподкупность суждений, преданность делу, сила характера, упорство в выполнении работы при самых невероятных трудностях и т.п.

Выдающийся физик-теоретик, один из основателей современной теоретической физики Альберт Эйнштейн (1879–1955) очень образно сказал о моральных побуждениях и «духовных силах», ведущих людей к научной деятельности:

«Храм науки – строение многосложное. Различны пребывающие в нем люди и приведшие их туда духовные силы. Некоторые занимаются наукой с гордым чувством своего интеллектуального превосходства: для них наука является тем подходящим спортом, который должен им дать полноту жизни и удовлетворение честолюбия. Можно найти в храме и других: они приносят сюда в жертву продукты своего мозга только в утилитарных целях. Если бы посланный богом ангел пришел и изгнал из храма всех людей, принадлежащих к этим двум категориям, то храм бы катастрофически опустел, но в нем все-таки остались бы еще люди, как прошлого, так и нашего времени».

Чрезвычайно актуальными и активно обсуждаемыми в настоящее время, как отмечал М.И. Панов, становятся такие вопросы, как соотношение истины и добра, истины и красоты, свободы научного поиска и социальной ответственности ученого, науки и власти, возможности и границы регулирования науки, характера последствий (особенно негативных) противоречивого и далеко не однозначного развития науки, ее гуманистической сущности и ряда других. Эти вопросы всегда были и остаются в центре внимания крупных ученых, подлинных творцов науки. Так, наш великий соотечественник и оригинальный мыслитель В.И. Вернадский (1863–1945) подчеркивал, что «ученые не должны закрывать глаза на

⁸ Лихачев Д.С. Большое в малом // Письма о добром и прекрасном. – М., 1989. – С. 16–17.

возможные последствия их научной работы, научного прогресса. Они должны себя чувствовать ответственными за последствия их открытий. Они должны связать свою работу с лучшей организацией всего человечества. Мысль и внимание должны быть направлены на эти вопросы. А нет ничего в мире сильнее свободной научной мысли».

Говоря о необходимости свободы мысли и свободы научного искания, русский мыслитель высказывал весьма проницательные, можно сказать, оптимистические суждения о взаимоотношениях власти (государства) и науки. Он считал, что власть не может (явно или скрыто) ограничивать научную мысль, а должна всемерно способствовать ее плодотворному и беспрепятственному развитию. Тем более недопустимо насильственное государственное вмешательство в научное творчество, «оправдывая» это классовыми, партийными и другими узколичными интересами. «В сущности, – подчеркивал В.И.Вернадский, – научная мысль при правильном ходе государственной работы не должна сталкиваться с государственной силой, ибо она является главным, основным источником народного богатства, основой силы государства».

Крупный и многогранный ученый М.И. Панов подчеркивал, что наука, испытывая на себе влияние общества, в свою очередь оказывает огромное воздействие на общественный прогресс. Она влияет на развитие приемов и методов материального производства, на условия жизни и быта людей. По мере использования научных открытий в технике и технологии происходят кардинальные изменения производительных сил. Наука не только косвенно, но и прямо влияет также и на духовную жизнь общества, а в конечном итоге – на всю социальную жизнь в целом.

Как тонкий и оригинальный мыслитель, М.И.Панов отмечал, что выдающиеся достижения большой науки XX – начала XXI века привели к возрастанию, как гуманизирующего влияния науки, так и социальной ответственности ученых за их деяния. Научно-технический прогресс не только обогащает мир открытиями, но и опасен бедами, так как нередко плоды научных открытий могут нанести людям вред. Так, научно-технический прогресс – одна из главных причин экологического кризиса, а развитие некоторых отраслей военного производства опасно для жизни людей. К чести ученых, они первыми не только выразили тревогу, но и активно включились в профессиональные и массовые экологические движения, первыми заговорили о необходимости прекращения гонки вооружений и об опасности термоядерной катастрофы. Социальная ответственность, активная позиция в защите человека и планеты – неотъемлемая часть этики науки. Российский ученый-биохимик, академик В.А. Энгельгардт (1894–1984) писал: «В случае глобальных проблем, кризисов ученым не раз придется обращаться к своей совести, призывать чувство ответственности, чтобы найти правильный путь преодоления возникших угроз».

В наступившем XXI веке, по мнению М.И. Панова, особенно значима социальная ответственность ученых, призванных предвидеть последствия практического использования достижений науки. Ученые могут раньше других и наиболее аргументированно противостоять возможным опасностям. Для этого в эпоху глобализма и растущей универсальности науки нужны совместные действия ученых мира, необходима, как писал В.И. Вернадский, «совокупность общечеловеческих действий».

Профессор М.И.Панов был философом-этиком. Этик как носитель мудрости – уже не столько исследователь, сколько учитель, моралист, собственным примером помогающий освоить новый тип морального сознания. К таким «учителям мудрости» можно отнести древнегреческих философов Сократа (469–339 гг. до н.э.) и Диогена (412–323 гг. до н.э.), великого русского писателя, мыслителя Л.Н. Толстого (1828–1910) и великого немецкого и французского гуманиста, мыслителя, врача Альберта Швейцера (1875–1965). Этика помогала Михаилу Ивановичу Панову рационально оформить свои представления о добре и зле, долге, смысле жизни. В то же время этика помогала ему вписать мораль в контекст реальной жизни, помогала жить в пространстве «между должным» и «сущим».

Как ученый-гуманист, М.И.Панов всегда следовал «золотому правилу нравственности», упоминания о котором встречаются уже в VI–V вв. до н.э.: в учении Конфуция (551–479 гг. до н.э.), в памятнике древнеиндийской культуры «Махабхарата», в изречениях греческих мудрецов, в Ветхом и Новом заветах. Например, в Евангелии от Матфея «золотое правило» звучит следующим образом: «Итак, во всем как хотите, чтобы с вами поступали люди, так поступайте и вы с ними...». В отличие от приведенной «позитивной» существует и «негативная» формулировка «золотого правила»: не делай другому того, чего не желаешь себе.

Тонкий и оригинальный мыслитель, М.И.Панов много размышлял о природе и механизмах творчества, о нравственности научного творчества, о научном этосе и, конечно же, об этике ученого-творца. Как же понимал научное творчество и мораль профессор М.И. Панов?

Природа и механизмы творчества

Сначала неизбежно идут: мысль, фантазия, сказка.
За ними шествует научный расчет, и уже, в конце концов,
исполнение венчает мысль.

К.Э. Циолковский (1857–1935)

Профессор М.И. Панов считал, что научное творчество – это всегда стремление человека раздвинуть рамки традиционного, устоявшегося. Это желание и способность пойти неизведанными путями, преодолеть пределы, сделать неизвестное известным. Но творчество не только формирует эталоны и образцы для подражания, задает новые идеалы и ориентиры развития. По своим последствиям оно может иметь и негативный характер. Страсть к разрушению тоже требует «творческого подхода» к созданию все более изощренных средств и методов уничтожения.

То, что научное творчество может быть агрессивно разрушительным, стало очевидным в XX веке. Две мировые войны и бесконечные локальные военные столкновения, которые унесли в общей сложности уже намного больше человеческих жизней, чем все вместе взятые войны в истории земной цивилизации, глобальные изменения в судьбах целых народов, научно-техническая революция, новые виды искусства и принципиальные изменения в сфере быта – все эти явления максимально заострили вопрос о сути человеческого творчества, убедительно показали, что творчество имеет не только индивидуально-психологические, но и социально-нравственные характеристики.

Как подлинный творец науки, М.И. Панов не раз задавал себе вопросы: «Возможно ли гуманистически ориентировать творчество, не ограничивая при этом свободу личности? Реально ли управлять в широких масштабах творческими процессами, чтобы предотвратить опасность «взрывного» пути развития общества?».

В механизмы творчества, по мнению замечательного ученого, традиционно объединяются такие способности личности, как интуиция, фантазия, воображение. Одни мыслители, например, французский философ, математик, механик, физик, физиолог, создатель аналитической геометрии и современной алгебраической символики, автор метода радикального сомнения в философии, механицизма в физике Рене Декарт (1596–1650), объясняли их как «усмотрение с помощью очей разума очевидных, логически ясных истин». Другие, и прежде всего религиозные мыслители, напротив, противопоставляли эти способности логике, видели в них способ непосредственного постижения сущности вещей – знак божественного откровения и благодати. М.И. Панов подчеркивал, что в последнее время все большее распространение в изучении природы и механизмов творчества получает так называемый эволюционно-деятельностный подход. Он основывается на физико-химических и биологических исследованиях процессов самоорганизации или, как их еще называют, синергетических процессов в природе. Большое значение в понимании творчества

имело также открытие явления взаимодополнительности в работе полушарий головного мозга человека. Установлено, что полушария как бы ведут между собой непрерывный творческий диалог, в котором правое полушарие использует образы-метафоры, а левое – логические операции. Прогрессу в изучении процессов творчества у человека способствуют психологические исследования мышления и эмоций, а также широко развернувшиеся работы по моделированию человеческого интеллекта с помощью ЭВМ.

Индивидуальный творческий акт, по мнению профессора М.И. Панова, включает следующие основные элементы: сознательно-волевой анализ решаемой проблемы, подсознательный («инкубационный») этап развития поиска, случайная «подсказка» и интуитивное нахождение решения, последующая его логическая проверка и экспериментальное подтверждение. Каждая удачная новация, которая получает признание в сообществе, порождает эффект «резонанса», то есть волну других новаций. В целом это обеспечивает самоподдержание и расширение сферы творческих процессов в обществе.

М.И. Панов отмечал, что нельзя «жестко» противопоставлять, как это еще нередко случается, новации и традиции. Это – звенья одной цепи творчества. Хотя далеко не все новации становятся традициями, все традиции начинаются как новации. Сказанное в полной мере относится и к самой морали. Традиции нравственности, моральные ценности тоже когда-то начинались как новации, «проба пера» становящегося разума. Не случайно многие генетики считают, что человечество в своем процессе формирования прошло «естественный отбор» на альтруизм. Именно те сообщества, где наиболее отчетливо стали проявляться такие «излишества» для животного мира, как забота о стариках, больных, инвалидах, детях-сиротах и т.п., получили, в конечном счете, жизненно важные преимущества. Моральные правила и ограничения способствовали развитию широкого спектра рациональных действий человека в борьбе за его существование. В свою очередь, доказав свою эффективность, моральные новации трансформировались в моральные традиции, регулирующие все другие сферы творческой деятельности человека. Постепенно проблема творческой эволюции морали превратилась в острейшую проблему современности – нравственности творчества, экологии различных сфер творческой деятельности.

Нравственно ли научное творчество?

Что может быть вреднее человека, обладающего знанием
самых сложных наук, но не имеющего доброго сердца?
Он все свои знания употребит во зло.

Г.С. Сковорода (1722–1794)

В самом деле, можно ли считать нравственным такое творческое достижение с помощью науки и техники, как обретение человечеством новой степени свободы – возможности полностью покончить с самим собой, своей историей? То, что раньше было доступно лишь для индивида при определенных условиях после принятия решения персонально им самим, стало реально возможным для всего мирового сообщества. Причем, в двух вариантах – «быстром» (ядерная война) и «медленном», но не менее радикальном (экологическая катастрофа). Странно, но при этом совсем не требуется согласия каждого землянина. Более того, сейчас уже ясно, что важнейшее решение может быть принято небольшой группой лиц. Или даже вообще все произойдет как бы само собой в результате возникших неожиданно неисправностей в технических системах управления. Ясно – и в том, и в другом случае отвечать все равно будет некому, да и не перед кем. Как мы видим, подчеркивал М.И. Панов, нравственная ценность свободы творчества входит здесь в глубокое противоречие с высшей гуманистической ценностью – правом каждого человека на жизнь, без которой, кстати, теряет смысл и само понятие свободы.

Еще несколько десятилетий назад русский религиозный и политический философ, представитель русского экзистенциализма и персонализма Н.А. Бердяев (1874–1948) говорил

о творчестве как способе духовного возвышения человека и природы. Но сегодня, по мнению профессора М.И. Панова, можно лишь с сожалением констатировать, что «вал» все более острых противоречий человека с самим собой, другими людьми и природой нарастает. Вот почему теперь образ человека-творца нередко сливается с образом человека-терминатора, а само творчество теряет свой божественный ореол и превращается в изобретение дьявола, соблаздившего, согласно Библии, человека на первое творческое действие по вкушению запретного плода с дерева познания. Но если все-таки творчество не является дьявольским наваждением, а составляет сущностную сторону человеческой личности, выступает предпосылкой всех достижений цивилизации и условием ее дальнейшего развития, то кто и каким образом может поставить гуманитарные «фильтры» на пути потока творчества, предотвратить его разрушительные последствия?

Сами ученые далеко не сразу поняли, что фундаментальные открытия могут быть использованы, как во благо, так и во зло. Так, известно, что в середине 30-х гг. «отец» ядерной физики Эрнест Резерфорд (1871–1937) говорил о чисто научном интересе в исследованиях атомного ядра. Потом, уже непосредственно работая над созданием ядерного оружия, многие ученые рассматривали это лишь как возможность проверки своих теорий («Какой прекрасный физический эксперимент!» – воскликнул итальянский физик, известный благодаря созданию первого в мире ядерного реактора, Энрико Ферми (1901–1954), увидев испытательный взрыв первой атомной бомбы, в создании которой он принимал самое непосредственное участие). Другие ученые – и среди них известный физик-теоретик, один из основателей современной теоретической физики Альберт Эйнштейн (1879–1955) – считали свою работу по созданию сверхразрушительного оружия нравственно оправданной, рассматривая его как средство противостояния фашистской агрессии. Но когда атомные бомбы, ничего уже, кстати, не решавшие в достижении военной победы, были все же сброшены на Японию, то их взрыв разрушил не только Хиросиму и Нагасаки, но и существовавшую столетия модель нравственной ориентации ученого.

Как подлинный творец науки, М.И. Панов отмечал, что вопросы морали были актуальны во все времена. Но они, прежде всего, касались принципов отношений между людьми внутри их профессиональных сообществ. В конце концов, если посмотреть в исторической ретроспективе, то человеку оказывалось «выгодным» для его собственного благополучия быть честным, порядочным, добрым, совестливым, вежливым, помогать попавшим в беду и т.д. Иначе общество в целом просто не смогло бы существовать. Но разве могут без общества, как «робинзоны», реально существовать отдельные индивиды? Вот почему, кто осознанно, а кто бессознательно, но большинство людей всегда выбирало именно нравственную линию поведения. Отклонения от этих норм осуждались и на уровне обыденном, и на уровне идеологическом. Религия, например, апеллировала к чувству страха перед наказанием после смерти человека за совершенные им при жизни грехи, а философия обращалась к человеческому разуму, стремясь теоретически объяснить необходимость моральных норм и принципов.

Однако вопросы нравственности не возникали при выборе, который был к тому же довольно ограничен, той или иной сферы профессиональной деятельности. В традиции всех мировых религий, в отличие от греко-римской идеологии, стало считаться, что любой добросовестный труд является «богоугодным делом», а значит и высокоморальным. Правда, с появлением производства разного рода огнестрельного оружия, несущего смерть и разрушения, эта аксиома была поколеблена, но, в целом, продолжала оставаться нравственным «щитом» наиболее быстро прогрессирующей западной христианской цивилизации.

Положение дел, как отмечал М.И. Панов, принципиально изменилось к концу XIX – началу XX вв. Наука, набрав силу, стала оказывать все более непосредственное и глубокое воздействие на развитие техники. Собственно техника выступает, используя выражение Карла Маркса (1818–1883), «овеществленным знанием», а научное знание – как

«потенциальная техника». Не случайно именно в этот период появляются философские системы Фридриха Ницше (1844–1900), Освальда Шпенглера (1880–1936) и др., в которых провозглашается отказ от традиционных норм морали, христианство объявляется религией рабов, а человечеству предрекается погибель от развития техники. Научное и художественное творчество не оказывают прямого воздействия на окружающий мир. Техническое же творчество создает продукт, так сказать, прямого действия, кардинально изменяющий реальность буквально у нас на глазах. Среди этих устройств практически нет таких, которые еще не использовались во вред человеку, хотя многие и разрабатывались, казалось, лишь для его блага. Однако главное заключается в том, что все больше появляется не просто технических устройств, которые с самого начала по замыслу их создателей предназначаются для разрушения и уничтожения. Речь идет, прежде всего, о военной технике, лавинообразное развитие которой и ставит глобальной важности вопрос о совместимости творчества и гуманистических ценностей.

Научный этос

Дело науки – служить людям.

Л.Н. Толстой (1828–1910)

В случае глобальных проблем, кризисов ученым не раз придется обращаться к своей совести, призывать чувство ответственности, чтобы найти правильный путь преодоления возникших угроз.

В.А. Энгельгардт (1894–1984)

Традиционно ученые в исследовательской практике «исповедовали» принцип, согласно которому все, что может быть познано, должно быть познано. Считалось, что развитие науки подчиняется строгой внутренней логике, а внешние влияния со стороны политики, экономики, религии лишь способствуют или препятствуют этому развитию. Отсюда делался вывод, что ученые нравственно ответственны только за сам процесс познания, в котором непосредственно участвуют, но не за использование результатов познания в тех или иных сферах общественной жизни. Особый научный «эмос», то есть совокупность нравственных норм и правил поведения со своими коллегами, – честность, бескорыстие, взаимоуважение, принципиальность и др. – считался необходимым именно для достижения успеха в исследованиях. В отношениях же с другими людьми, вне научного сообщества, допускались и другие, отнюдь не всегда высокоморальные нормы поведения. История сохранила память о неуважительном отношении немецкого математика, астронома, механика, оптика, первооткрывателя законов движения планет Солнечной системы Иоганна Кеплера (1572–1630) и английского физика, математика, механика и астронома, одного из создателей классической физики Исаака Ньютона (1643–1727) к родителям, высокомерии итальянского физика, механика, астронома, философа, математика Галилео Галилея (1564–1642) по отношению к «неученым», заискивании пред власть предрержащими французского математика, механика, физика, астронома Пьера Симона де Лапласа (1749–1827) и многие другие, увы, этически трудно оправдываемые факты из жизни великих ученых. Такое поведение ученых долгое время оправдывалось якобы нравственно высшими ценностями всемерного развития науки, поскольку рост научного знания, как правило, отождествлялся с общественным прогрессом. Но после взрывов атомных бомб многим стало казаться, что это далеко не так, что наука – это не башня из слоновой кости, где ищут истину бескорыстные интеллектуалы, а скорее дамоклов меч, подвешенный, вольно или невольно, кучкой

любопытных людей над головой человечества. Хотя многие ученые, занимающиеся фундаментальными исследованиями, и поныне продолжают настаивать на абсолютной свободе научного творчества, постепенно происходит общий сдвиг морали научного сообщества в сторону принятия учеными персональной ответственности за гуманистическую направленность использования обществом научного знания. После окончания второй мировой войны появляются организации, формируются движения, объединяющие крупнейших современных ученых в борьбе за гуманистическую ориентацию науки. Среди них особенно выделяются Пагуошское движение, движение «Врачи мира за предотвращение ядерной войны», Иссик-Кульский форум ученых, писателей и общественных деятелей, неправительственные международные организации «Научные гуманисты» и Римский клуб.

Все чаще становятся известными факты, когда тот или иной крупный ученый именно по морально-этическим соображениям прерывает исследования из-за возможной антигуманной направленности использования их результатов. Наиболее яркий пример здесь – отказ руководителя Института перспективных исследований в США Роберта Оппенгеймера (1904–1967), нашего соотечественника, известного советского физика-теоретика, одного из создателей первой советской водородной бомбы, академика А.Д. Сахарова (1921–1989) – «отцов» ядерного оружия в своих странах, – от участия в работах по дальнейшему его совершенствованию.

С позиций гуманизма подвергаются критическому анализу и методы науки, таящие в себе опасность для физического и нравственного здоровья человека, ведущие к вмешательству в его личную жизнь. Дальнейшее изучение таких социобиологических проблем, которые связаны с эвтаназией – оказанием врачебной помощи больным в исполнении их решения уйти из жизни, – искусственным оплодотворением, донорством и трансплантацией органов, во многом зависит от определения порога этической допустимости экспериментирования над человеком.

Этика творца

Любовь к науке – это любовь к правде, поэтому честность является основной добродетелью ученого.

Л.Фейербах (1804–1872)

Не может быть безнравственной науки, ибо мы знаем, что трудимся для человечества, и поэтому человечество становится для нас еще более дорогим.

А.Пуанкаре (1854–1912)

История показывает, что нередко даже среди великих ученых верх одерживал агрессивный стиль в утверждении права первенства на открытие. Так, немецкий философ, логик, математик, механик, физик Готфрид Вильгельм Лейбниц (1646–1716) упрекал Рене Декарта (1596–1650), что он позаимствовал у Иоганна Кеплера (1572–1630) концепцию «вихрей», но «по своему обыкновению» скрыл это. Бесконечно обвиняют друг друга в споре за приоритет в больших и малых новациях Пьер Симон де Лаплас (1749–1827) и Жозеф Луи Лагранж (1736–1813), отец и сын Бернулли. Известно, что Лейбниц обратился в Английское Королевское научное общество с просьбой объективно разобраться в вопросе о приоритете в открытии дифференциального и интегрального исчисления. Исаак Ньютон (1643–1727), который сам претендовал на это открытие, воспользовался своим положением президента общества и не только создал соответствующую арбитражную комиссию, но и написал от ее имени заключение, конечно же, не свидетельствующее в пользу Лейбница.

В настоящее время проблема приоритета, по мнению профессора М.И. Панова, все теснее связывается с материальным положением ученого и его авторитетом в иерархии науки. Вместе с тем, приоритет в науке рассматривается как индикатор интеллектуального

потенциала общества, что, в свою очередь, определяет престиж того или иного государства в мире. Одним из последних впечатляющих примеров в этом отношении является уже долгие годы длящийся спор между американским и французскими учеными о первенстве в открытии вируса СПИДа. Тесно сотрудничавшие ученые теперь публично обвиняют друг друга в плагиате. Спор идет не только внутри научного сообщества, но и на уровне межгосударственных судебных разбирательств и исков. Таким образом, нравственные принципы могут оказывать существенное влияние на само содержание научно-исследовательской деятельности.

Но все же главным в проблеме нравственности современной науки, как отмечал М.И.Панов, остается ее принципиальная ответственность перед обществом за появление все новых и новых технических устройств. Ведь наука, уже давно разделившаяся на фундаментальную (академическую) и прикладную (ведомственную), продолжает свое бурное развитие прежде всего как прикладная наука. Это означает «сращивание» науки и техники, когда становится уже аморальным говорить о «чистоте» познания и неведении ученых о путях использования их разработок. Создатели новой техники – это и ученые, и инженеры-конструкторы одновременно. По крайней мере, это всегда люди, работающие в одном коллективе, организации. И вряд ли, в данном случае «правая рука не знает, что творит левая». Уже в фундаментальной науке подвергается сомнению принцип – познавай все, что может быть познано. Очевидно, для технического и научно-технического творчества эти сомнения становятся еще более основательными. Но как отделить технически возможное от целесообразно необходимого, если, конечно, не скатываться к огульному отрицанию техники, видя в ней зло и проклятье человеческого рода, не звать общество «назад к природе»?

Это проблема, у которой нет на сегодня однозначного решения. Может быть, его нет вообще, и человечество, «выпустив джинна из бутылки», то есть создав техногенную цивилизацию, где техника начинает самовоспроизводиться и подчинять себе человека, обречено на исчезновение. Но если решение все-таки есть, то оно видится лишь на пути прогрессирующего осознания необходимости моральных запретов на возможные технически все более совершенные орудия уничтожения и подавления человека, различного рода технические «роскошества и излишества». Но именно для «отделения зерен от плевел», определения границ и стандартов разумности в общечеловеческом измерении творец должен быть гуманистически воспитан.

Ярким примером такого творца М.И.Панов называл великого гуманиста, мыслителя, богослова, врача, музыканта, лауреата Нобелевской премии мира Альберта Швейцера (1875–1965), который не просто разработал этику «благоговения перед жизнью» в качестве некоей умозрительно-теоретической конструкции, но и всей своей собственной жизнью служил ей. Он основал на свои средства госпиталь для прокаженных в Африке (Ламбарене, Габон), который и стал центром его нравственного подвига во имя людей.

В 1995 году профессор М.И.Панов с группой ученых-философов попытались найти ответы на решение проблемы творческой эволюции морали, которая превратилась в острейшую проблему современности, – нравственности научного творчества, экологии различных сфер творческой деятельности. В 1996 году М.И.Панов, являясь заместителем главного редактора издания «Дидакт: журнал по проблемам образования и культуры», начал публикацию статей под общим заголовком «Проблемы нравственности в западно-европейской философии XIX–XX вв.». Появились статьи об этическом негативизме немецкого мыслителя, филолога, создателя самобытного философского учения Фридриха Ницше (1844–1900), нравственном идеале австрийского психолога, психоаналитика, психиатра и невролога Зигмунда Фрейда (1856–1939), этике долга немецкого философа, родоначальника немецкой классической философии Иммануила Канта (1724–1804), о соотношении этики и науки французского математика, физика, методолога науки Анри Пуанкаре (1854–1912) и др. Кроме статей, были опубликованы еще и практикумы: «Какова

нравственная оценка цены прогресса»; «Может ли существовать безнравственная наука?»; «Можно ли оправдать поведение ученого из романа Мэри Шелли «Франкенштейн»?»; «Действительно ли протестантизм является основой этики предпринимательства»; «Лев Шестов contra Александр Солженицын»: великие задачи или теория «малых дел»; «Князь В.Ф.Одоевский о морали утилитаризма Джереми Бентама»; «Этика «любви к дальнему»; «Как вы относитесь к нищим, убогим?»; «Как вы относитесь к эвтаназии и трансплантации органов?» и др.

В качестве примера приведу два практикума профессора М.И.Панова.

Практикум 1. Может ли существовать безнравственная наука?

Приведем несколько высказываний по поводу взаимоотношений науки и морали. Так, наш великий соотечественник, академик В.И. Вернадский (1863–1945) предостерегал: «Полное безразличие... к вопросам этики может возникать в научной области. Человек науки может быть безразличен к вопросам морали, если только он все оценивает с точки зрения своих научных идей». Известный французский математик Александр Гротендик (1928–2014) предупреждал: «Отстаивая свои полномочия,... верхушка технократии, обладающая, согласно мифам сциентизма, знанием истины, стремится занять иерархически наивысшее место в принятии решений по проблемам практики, среди которых сегодня могут оказаться решения, способные непредсказуемо изменить вид и ход жизни на всей планете на миллионы лет». По мнению американских социологов Дэниела Белла (1919–2011) и Джона Гэлбрейта (1908–2006), «новый класс – научно-техническая элита все более и более определяет престиж и власть». Еще «отец» русского анархизма М.А. Бакунин (1814–1876) предупреждал против «правления научной интеллигенции, самой аристократичной, деспотичной, высокомерной и элитарной из всех режимов». Американский философ, методолог науки (австриец по рождению) Пол Фейерабенд (1924–1994) считает даже, что «сегодня наука более чем когда-либо раньше подчинена господствующим властям... и подвержена опасности стать решающей ставкой в их конфликте». И он заявил: «Наука есть одна из форм идеологии, и она должна быть отделена от государства, как это уже сделано в отношении религии».

1. *Имеет ли право ученый на любые исследования, даже если они приведут к непредсказуемым, несущим угрозу для человечества результатам?*

1. «Да», потому что:

1) Никто не может знать, где произойдет прорыв в «неведомое», и если ученый будет заранее налагать на свою деятельность «путы» или «шоры», пусть даже и моральные, то из-за благих намерений человечество может потерять уникальное открытие.

2) Открытие новых лекарств, методов лечения неизбежно включает в себе опасность побочных отрицательных результатов.

3) Эта угроза существовала всегда, она возникла с появлением науки: создание все новых, более разрушительных видов вооружений, мучительные эксперименты на животных, взрывы в химических и физических лабораториях (когда могут произойти чудовищные выбросы ядовитых и радиоактивных веществ), разгерметизация хранилищ вирусов страшных болезней и т.д.

2. «Нет», потому что:

1) Существует огромное количество художественных произведений, описывающих маньяков-ученых, которые из-за тщеславия, просто обычного безумия хотят захватить власть над миром либо даже уничтожить нашу цивилизацию.

2) Ученый (если у него не будет жестких ограничивающих запретов, в том числе и моральных) может из-за научного любопытства вызвать своими исследованиями катастрофу.

3) Подлинный ученый обычно является и искренне верующим человеком, а потому он не может совершать что-либо аморальное.

II. Действительно ли для человечества нет более страшной угрозы, чем сращивание безнравственной науки с безответственной бюрократией?

1. «Да», потому что:

1) Ученые, пока еще обладают в глазах многих определенным моральным авторитетом, а потому их безнравственное поведение (экспертизы недобросовестных научных или промышленных проектов под влиянием правительства, защита тех или иных политических партий и движений своим научным авторитетом, участие в работе парламентов – а ученые не являются политиками-профессионалами и т.д.) создает огромную угрозу обществу.

2) Александр Гротендик считает, что чем бы ученый ни занимался, его деятельность причиняет вред человечеству.

3) Один из героев романа «Колыбель для кошки» американского писателя Курта Воннегута (1922–2007) задается вопросом: «Почему, что бы ученые ни делали, у них все равно получается оружие?»

2. «Нет», потому что:

1) В условиях вопиющей некомпетентности чиновников уж лучше пусть будут безнравственные ученые – у них, хотя бы есть знания.

2) Ученый должен быть обязательно высоконравственным человеком.

3) Подлинный ученый всегда следует завету Конфуция (551–479 гг. до н.э.): «Не беспокойся о том, что у тебя нет высокого чина. Беспокойся о том, достоин ли ты того, чтобы иметь высокий чин».

III. Может ли, по вашему мнению, ученый быть безнравственным человеком?

1. «Да», потому что:

1) Ученый такой же человек, как и все остальные, а следовательно, он может иметь такие же недостатки, как и любой из нас.

2) Наука вне морали, ее дело – добывать истину, а поэтому ученый может позволить себе все, что угодно.

3) Курт Воннегут в романе «Колыбель для кошки» описывает врача, который творит чудеса, спасая пациентов, и иронично подчеркивает, что к 2050 году количество спасенных им людей сравняется с числом тех, кого он уничтожил в Освенциме, проводя эксперименты на заключенных.

2. «Нет», потому что:

1) Великий французский ученый Жюль Анри Пуанкаре (1854–1912) недаром сказал: «Не может быть безнравственной науки, ибо мы знаем, что трудимся для человечества, и поэтому человечество становится для нас еще более дорогим».

2) Есть масса примеров, когда ученые ставили эксперименты на самих себе: И.И. Мечников (1845–1916) выпил зараженную холерными вибрионами воду; А.А. Богданов (1873–1928) погиб, проводя на себе эксперимент по переливанию крови и т.д.

3) Ученый, как и деятель культуры, – это образец для подражания, и он просто не может быть безнравственным.

Практикум 2. Можно ли оправдать поведение ученого из романа Мэри Шелли «Франкенштейн»?

Известная английская писательница Мэри Уолстонкрафт Шелли (1797–1851), жена не менее известного поэта Перси Биши Шелли (1792–1822), в романе «Франкенштейн или Современный Прометей» изображает многообещающего ученого Виктора Франкенштейна, который, обучившись заклинанию нечистой силы, одержим страстью создать искусственное существо из кусков трупов (к сожалению, многочисленные экранзации, включая и детские мультфильмы, притупляют омерзительно-безнравственный характер этих занятий!). Он овладевает научными знаниями, забывая буквально обо всем, об отце, близких – наконец чудовище создано (и начинается кровавые преступления именно с членов семьи Виктора):

«Одним из предметов, особенно занимавших меня (т.е. Виктора Франкенштейна. – Авт.), было строение человеческого и вообще любого живого организма. Где, часто спрашивал я себя, таится жизненное начало? Вопрос смелый и всегда считавшийся загадкой, но мы стоим на пороге множества открытий, и единственной помехой является наша робость и леность. Размышляя над этим, я решил особенно тщательно изучать физиологию. Если бы не моя одержимость, эти занятия были бы тягостными и почти невыносимыми. Для исследования причины жизни мы вынуждены обращаться сперва к смерти. Я изучал анатомию, но этого было мало, необходимо было наблюдать процесс естественного распада и гниения тела. Воспитывая меня, отец принял все меры к тому, чтобы в мою душу не закрался страх перед сверхъестественным. Боязнь темноты была мне неведома, а кладбище представлялось лишь местом упокоения мертвых тел, которые из обиталищ красоты и силы сделались добычей червей. Теперь же предстояло изучить причины и ход этого разложения и проводить дни и ночи в склепах. Я сосредоточил свое внимание на явлениях, наиболее оскорбительных для наших чувств. Я увидел, чем становится прекрасное человеческое тело; я наблюдал, как превращается в тлен его цветущая красота; я увидел, как все, что радовало глаз и сердце, достается в пищу червям. Я исследовал причинные связи перехода от жизни к смерти и от смерти к жизни, как вдруг среди полной тьмы блеснул внезапный свет – столь ослепительный и вместе с тем ясный, что я, потрясенный открывшимися возможностями, мог только дивиться, почему после стольких гениальных людей, изучавших этот предмет, именно мне выпало открыть великую тайну.

Получив в свои руки безмерную власть, я долго раздумывал, как употребить ее наилучшим образом. Я знал, как оживить безжизненное тело, но составить такое тело, во всей сложности нервов, мускулов и сосудов, оставалось задачей невероятно трудной. Я колебался, создать ли себе подобного или же более простой организм, но успех вскружил мне голову, и я не сомневался, что сумею вдохнуть жизнь даже в существо столь удивительное и сложное, как человек. Материалы, бывшие в моем распоряжении, казались недостаточными для столь трудной задачи, но я не сомневался в конечном успехе. Я заранее приготовился ко множеству трудностей, к тому, что помехи будут возникать непрестанно, а результат окажется несовершенным, но, памятуя о ежедневных достижениях техники и науки, я надеялся, что мои попытки хотя бы заложат основание для будущих успехов. Сложность и дерзость моего замысла также не казались мне доводом против него. С этими мыслями я приступил к сотворению человеческого существа. Поскольку сбор мельчайших частиц очень замедлил бы работу, я отступил от своего первоначального замысла и решил создать гиганта – около восьми футов ростом и соответственно мощного сложения. Приняв это решение и затратив несколько месяцев на сбор нужных материалов, я принялся за дело. Никому не понять сложных чувств, увлекавших меня, подобно вихрю, в эти дни опьянения успехом»

I. *Совершил ли Виктор Фракенштейн преступление перед человечеством?*

«Да», потому что:

- 1) Он создал чудовище, которое стало причиной смерти очень многих людей.
- 2) Сама Мэри Шелли писала о нем: «Если ваши занятия ослабляют в вас привязанности или отвращают вас от простых и чистых радостей, значит, в этих занятиях наверняка есть нечто, не подобающее человеку»
- 3) В своей деятельности он прибегнул к помощи зла, а следовательно, его дела могли служить только злу.

2. «Нет», потому что:

- 1) Он не мог даже предположить, к каким страшным последствиям приведут его эксперименты.
- 2) Виктор, осознав, что он создал чудовище, отказался выполнить требования монстра о создании такой же чудовищной подруги для него и предпочел смерть, т.е. он искупил свою вину перед человечеством.

3) Каждый человек в реальной жизни просто занимается своим конкретным делом, совершенно не думая о человечестве и других высоких материях.

II. *Можете ли вы представить себе, что ситуация, описанная в романе Мэри Шелли, возможна в наши дни?*

1. «Да», потому что:

1) Каждый видел множество фильмов и прочел массу книг о киборгах, полицейских-роботах и т.д.

2) Мы просто не представляем, что сейчас создают ученые в своих лабораториях, проводя свои (часто не менее чудовищные, чем у Виктора) эксперименты.

3) Дети «из пробирки» (а это уже многолетняя реальность), либо попытки врачей воздействовать на генетический код ребенка с точки зрения нравственности ничем не отличаются от деяний Виктора Фракенштейна.

2. «Нет», потому что:

1) Нравственные требования должны быть главным внутренним контролером, не позволяющим подлинному исследователю создавать что-то опасное для людей.

2) Ученый всегда обязан думать о возможных (особенно, негативных!) последствиях своих экспериментов.

3) Реальные возможности современной науки не позволят создать подобное чудовище.

Профессору М.И.Панову были очень близки взгляды великого французского математика, физика, методолога науки Жюля Анри Пуанкаре⁹ (1854–1912) о возможности создания научной морали, соотношении этики и науки:

«Одна наука не может создать морали; тем более она не может сама и непосредственно пошатнуть или разрушить традиционную мораль.

Утверждают, что наука явится разрушительницей; пугаются тех развалин, которые она нагромоздит, и опасаются, что там, где она пройдет, не сможет жить общество. Нет ли в этих опасениях некоторого внутреннего противоречия? Если научно докажут, что тот или иной обычай, который считали необходимым для самого существования человеческих обществ, не имел в сущности того значения, которое ему приписывали, и который представлялся нам таким только благодаря своей уважаемой древности, если докажут это, предполагая такое доказательство возможным, то не будет ли поколеблена моральная жизнь человечества? Одно из двух: или обычай полезен, и тогда никакие научные рассуждения не смогут доказать, что он не является таковым, или же он бесполезен, и тогда о нем нечего жалеть.

Нет и никогда не будет научной морали в собственном смысле слова, но косвенным путем наука может оказаться помощницей морали. Наука, широко понимаемая, может только ей служить; опасна лишь полунанука. Затем, одной науки недостаточно, так как она видит только часть человека или, если вы хотите, она видит все, но под одним углом и так как приходится думать о ненаучных умах. С другой стороны, опасения, как и слишком обширные надежды, кажутся мне одинаково химерическими. Мораль и наука, по мере своего развития, будут превосходно согласовываться друг с другом»¹⁰.

Профессор М.И. Панов считал, что и сегодня предельно актуален призыв Жюля Анри Пуанкаре, обращенный и к деятелям науки, и к специалистам в области этики: «Давайте же сблизимся в стремлении к общему идеалу, научимся понимать друг друга, а тем самым и ценить. Удержимся от предписания общих всех методов, это неосуществимо и, кроме того,

⁹ Профессор М.И.Панов принимал самое активное участие в издании уникального труда Анри Пуанкаре «О науке» (1983, 1990).

¹⁰ Пуанкаре А. Мораль и наука // Пуанкаре А. О науке. – М., 1983. – С. 508; 513; 517.

это нежелательно: однообразие – это смерть, потому что оно закрывает дверь для всякого прогресса, и, кроме того, всякое принуждение бесплодно и жестоко»¹¹.

Христианская жизнь М.И. Панова – путь духовного подвига

Искать полезного для ближних – вот правило совершеннейшего христианина, вот точное его название, вот верх совершенства!

Иоанн Златоуст (после 341–407)

Профессор М.И. Панов считал свое служение науке религиозным *деланием, богослужением, подвижничеством*. В научном методе Михаила Ивановича, его подходе к проблемам образования и воспитания всегда ощущалось нравственное начало. М.И. Панов – человек, четко укладывающийся в учение христианского богослова и философа Фомы Аквинского (1225 или 1226–1274) о двойственной истине, согласно которой Господь создал Священное Писание (через боговдохновенных авторов), познаваемое религией (от лат. religio – благочестие, святыня); а с другой стороны, – природу, изучаемую наукой. Но Господь не мог создать противоречие между своими творениями, а значит, истины науки не могут противоречить истинам религии, а следовательно – ученый может быть искренне верующим человеком.

Замечательный немецкий физик-теоретик, один из основателей современной теоретической физики, лауреат Нобелевской премии по физике, общественный деятель-гуманист Альберт Эйнштейн (1879–1955) в своей статье «Несовместимы ли религия и наука?» писал: «Можно с уверенностью сказать, что доктрина личного Бога, управляющего событиями природы, никогда не может быть опровергнута наукой».

Известный немецкий писатель, мыслитель, философ и естествоиспытатель Иоганн Вольфганг фон Гете (1749–1832) пришел к следующему заключению: «Пусть развивается научная культура, пусть преуспевает естественная наука вглубь и вширь, пусть ум человека развивается сколько угодно, но культурного и морального уровня христианства, которое сияет в Евангелиях, они не превзойдут».

Михаил Иванович Панов был верующим человеком. Многие люди называют себя верующими. При этом некоторые не знают основ своей религии, не умеют отличить ее от других религий. Некоторые говорят: «В церковь я не хожу, но Бог у меня в душе» На вопрос о том, как человек представляет себе Бога, нередко можно услышать расплывчатые ответы: «Я верю во что-то светлое, доброе»; «Я верю в добро. Ведь самое главное – быть добрым, а ходить в церковь и соблюдать обряды необязательно».

Михаил Иванович не раз задавал себе вопросы: «Почему недостаточно «иметь Бога в душе»? Почему недостаточно верить в какое-то абстрактное и далекое доброе начало?» – и отвечал: «Потому что вера – не просто интеллектуальная убежденность в существовании Бога, в существовании иного мира, высших сил. *Вера – это образ жизни*, основанный на богообщении. Вера предполагает личную встречу человека с Богом».

Путь к вере – таинственный и во многом необъяснимый процесс. Однако в христианской традиции существует представление о том, что религиозное чувство в душе всякого человека. Один из наиболее выдающихся раннехристианских писателей, теологов и апологетов Квинт Септимий Флоренс Тертуллиан (160–220) называл душу «христианкой по природе»¹². Христианский богослов и философ, влиятельнейший проповедник, епископ Гиппонский, один из Отцов христианской церкви Августин Блаженный (354–430) писал:

¹¹ Пуанкаре А. Моральный союз // Пуанкаре А. О науке. – М., 1983. – С. 519.

¹² Тертуллиан. Апологетик 17.

«Ты создал нас для Себя, и не знает покоя сердце наше, пока не успокоится в Тебе»¹³. Можно говорить о том, что всякий человек имеет внутреннюю предрасположенность к вере, врожденное стремление к своему Создателю. Тем не менее, не в каждом человеке это присущее ему по природе религиозное чувство проявляется.

Вера есть внутреннее горение и готовность посвящать все свои творческие силы, всю свою жизнь служению высшему идеалу. Вера помогала Михаилу Ивановичу Панову создавать замечательные труды по различным научным направлениям. Когда-то известный немецкий астроном, математик, астролог, первооткрыватель законов движения планет Солнечной системы Иоганн Кеплер (1571–1630) говорил: «В творении я ощущаю Бога как бы руками». Свое важнейшее произведение о гармонии мира он заключил такими прекрасными словами: «Благодарю Тебя, Творец и Владыка, что Ты сподобил меня радости восхищаться делами рук Твоих...». Почти такие же слова благодарности Творцу я не слышала из уст Михаила Ивановича Панова.

Христианская жизнь замечательного ученого – это путь духовного подвига и борьбы. Но в этой борьбе он был не одинок. Сам Бог помогал ему преодолевать искушения и соблазны, искоренять в себе пороки и идти по пути добродетели, если он обращался к Нему за помощью, помня Его обещание: «Просите, и дано будет вам; ищите, и найдете; стучите, и отворят вам; ибо всякий просящий получает, и ищущий находит, и стучащему отворят» (Мф. 7:7–8).

Nomen est omen

Жизнь, достойная своего имени, – это посвящение себя благу других людей.

Джордж Вашингтон (1732–1799)

Михаил Иванович Панов очень любил свое имя и был достоин его. Не случайно своего сына он тоже назвал Михаилом. Михаил Иванович прекрасно знал историю своего имени и не раз рассказывал ее близким.

Имя Михаил, произошедшее от древнееврейского Михаэль, означающего «богоподобный», «равный Богу», имеет библейские корни, поэтому по праву считается одним из наиболее древних имен в истории человечества. Дело в том, что это имя носил один из ангелов Божьих, поэтому некоторые народы вовсе не используют его, считая, что именами ангелов нельзя называть простых смертных.

Существует даже легенда об имени Михаил. В христианском мире имя Михаил тесно связано с Архистратигом Михаилом, который почитается церковью в качестве одного из семи ангелов. Именно Архангел Михаил являлся предводителем небесного войска в борьбе с темными силами ада. Кроме того, он считается покровителем земных полководцев.

Согласно легенде, ангел Денница, который должен был охранять и защищать Землю от зла, возгордился. Мало того, он захотел стать Богом, дабы ему воздавали честь и хвалу, дабы тщеславие и гордыня его были удовлетворены.

Он восстал против Бога, в результате чего Ангел света и любви превратился в ангела зла и тьмы (отныне Денницу стали называть дьяволом и сатаной). Некоторые ангелы последовали примеру предателя и перешли на сторону тьмы.

На небесах произошла великая битва, в которой светлых ангелов возглавил Архангел Михаил, а темных – Денница-дьявол. Архангел Михаил смог победить сатану, который стал изображаться в образе семиглавого змея, символизирующего семь смертных грехов. Денница и его мятежные ангелы были низвергнуты в мрачную бездну.

¹³ Августин. Исповедь 1, 1.

Михаила можно без преувеличения назвать неординарной, интересной и противоречивой личностью. Мужчина с этим именем эмоционален, но при этом умеет тщательно скрывать свои чувства и переживания. Его трудно назвать импульсивным человеком, ведь при принятии любых решений он задействует свой аналитический ум и железную логику. Он никогда не принимает необдуманных решений и старается обходить стороной рискованные предприятия.

Михаил – серьезен, практичен, предприимчив (таких людей еще называют «трудоголиками»). Его способность быстро анализировать и синтезировать информацию помогает ему добиться успехов в научной среде.

С Михаилом, щедрым и внимательным к проблемам окружающих, всегда легко общаться, поэтому друзей у него много.

Михаил считает себя высоко нравственным человеком.

Поистине имя есть судьба.

Все в нашей жизни неслучайно. Живем мы недалеко от церкви Михаила Архангела, куда часто ходил Михаил Иванович, будучи верующим человеком, и умер он в пасхальную неделю, когда умирают праведники, творящие добро на этом свете.

История мировых религий

Религия – наиболее важные связующие узы человечества.

Фрэнсис Бэкон (1561–1626)

Михаил Иванович Панов был знатоком истории мировых религий. Он прекрасно знал не только христианство, но и другие мировые религии: буддизм, конфуцианство, ислам. Еще работая в Кубанском государственном университете, он вел по радио цикл передач по истории мировых религий, который получил высокую оценку церковных властей. Тематика его выступлений касалась различных сторон жизни Русской Православной церкви, разных сюжетов и общего содержания Ветхого и Нового Заветов и многого другого.

Выступления М.И. Панова по радио собирали большую аудиторию, так как талантливый ученый-ритор не только прекрасно владел излагаемым материалом, но и блистательно демонстрировал высокую ораторскую технику: речь его была ярка, образна, самобытна, освещена чистотой дикции и глубокой заинтересованностью самого оратора. В процессе его выступлений радиослушатели слушали речь опытного оратора – плавную, широко льющуюся, музыкальную, содержащую в себе логику доказательства тезисов и умение украсить ее ораторскими «цветами» красноречия.

Все перечисленное выше, умноженное на истинную веру в содержательную сторону своих выступлений, оказывало на слушателей глубокое познавательное и эмоциональное воздействие. Еженедельные субботние выступления М.И. Панова способствовали распространению мастерской ораторской прозы, создавая в среде слушателей немало его духовных и профессиональных последователей.

За год до смерти Михаила Ивановича пригласили прочитать курс «История мировых религий» в «Высшей школе финансов и менеджмента» в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Михаил Иванович Панов был знаком и не раз беседовал с Митрополитом Волоколамским и Юрьевским владыкой Питиримом. Представитель высшего православного духовенства делился с Михаилом Ивановичем тем, как он понимает возможные грани соприкосновения христианской духовности с внутренним миром молодых людей.

М.И. Панов считал, что анализ проблем этики в контексте той или иной религии весьма не простое занятие и вот почему. Во-первых, приходится вести речь о том, что составляет основу верований и является предметом поклонения многих миллионов людей, и

здесь требуется особая чуткость и щепетильность, дабы, не дай Бог, невольно не задеть религиозные чувства верующих. Во-вторых, в нашей стране за годы господства, скажем так, «несколько прямолинейного» атеизма уже далеко не все представляют себе в полном объеме структуру того же Ветхого или Нового Заветов, или основ вероучения других вероисповеданий. Поэтому далее дается некоторая информация об истории возникновения той или иной религии, основателях и т.д.¹⁴. В-третьих, многие моральные нормы создавались в определенных исторических условиях, были ориентированы на конкретный народ или обращены к приверженцам своей религии, и сегодня мы воспринимаем их именно с учетом этих исторических условий. Отсюда следует, что никто не имеет права говорить о какой-то национальной или религиозной ограниченности: каждый этнос, каждая религия, каждый мыслитель – внесли и вносят свой вклад в мировую культуру, которую следует воспринимать, как залитый ярким солнцем луг, покрытый пусть даже очень непохожими друг на друга, но от этого не менее прекрасными цветами»¹⁵.

Какой нравственности учит Библия?

Я думаю, что мы никогда не дадим народу ничего лучше Писания... в нем находим всю человеческую жизнь. Религия создала искусство и литературу, все, что было великого с самой древности!.. Без этого не было бы ни философии, ни поэзии, ни нравственности. Англичане правы, что дают Библию детям... Мои дети будут читать вместе со мной Библию в подлиннике... Библия всемирна... Вот единственная книга в мире: в ней есть все!

А.С. Пушкин (1799–1837)

Библия была главной настольной книгой в жизни профессора М.И. Панова, откуда он черпал нравственные установления. Библия – это книги, входящие в Ветхий и Новый Завет. Само название «Библия» в священных книгах не встречается, оно было введено в IV веке святыми Иоанном Златоустом и Епифанием Кипрским.

Когда мы говорим «Библия», то в нашем представлении сразу же возникает образ очень большой книги, заключающей в себе Священное писание. Так оно, конечно, и есть, но надо помнить, что Библия на самом деле соединяет в себе множество разных книг, написанных в разные времена и различными авторами. Соединившись на протяжении веков вместе, они и образовали то, что мы называем Библией. Само слово «Библия» в переводе с греческого означает именно «Книга», но будет ближе по смыслу, если мы скажем «Книга книг».

Библия стала важнейшей и совершенно неотъемлемой частью культурной жизни человечества и сопровождает его на протяжении тысячелетий, тем более, что раньше Библию знали очень хорошо и многие ее образы, изречения и поучения были всем знакомы, так что легко входили в повседневную жизнь. Библия, можно сказать, пропитала собою и одухотворила всю культуру, в особенности, если иметь в виду христианский мир, послужила неиссякаемым источником вдохновения для многих мыслителей, художников, писателей, музыкантов. Это истинное сокровище человеческого духа, в котором люди издавна находили поддержку своему моральному совершенствованию. Она заключает в себе богатейший

¹⁴ *Панов М.И.* «С востока свет»: этика конфуцианства, буддизма, ислама // Дидакт. – М., 1997. – № 3–4. – С.71–82; *Панов М.И.* Христианская мораль / Дидакт. – М., 1997. – № 5. – С. 84–86; *Панов М.И.* Какой нравственности учит Библия // Дидакт. – М., 1997. – № 6. – С. 57–64; *Панов М.И.* Религия как форма культуры // Обществознание: учебное пособие для абитуриентов / Под ред. Ю.Ю. Петрунина. – 7 изд. – М.: КДУ, 2011. – С. 624–642.

¹⁵ *Панов М.И.* Какой нравственности учит Библия // Дидакт. – М., 1997. – №6. – С.57.

нравственно-духовный опыт, сложившийся на протяжении многих веков. Достаточно вспомнить десять заповедей, запечатленных сначала Моисеем, а затем по-своему, но в том же смысле прозвучавших в Нагорной проповеди Иисуса Христа и в его многочисленных притчах-поучениях. Эти заповеди – основа основ человеческой разумно-нравственной жизни и людского общения. Одна из них – «не убий!» – сейчас не менее актуальна и необходима, как во времена Каина и его потомков.

Замечательно написал о Библии известный американский писатель, поэт, богослов и педагог Генри Ван Дейк (1852–1933): «Рожденная на Востоке и одетая в восточную форму и образы, Библия проходит по всему миру обычными шагами и входит в страну за страной, чтобы всюду найти своих. Она научилась говорить к сердцу человека на сотнях языков. Дети слушают ее рассказы с удивлением и удовольствием, а мудрецы размышляют о них, как о притчах жизни. Лукавые и гордые страшатся ее предупреждений, а к израненным сердцем и кающимся она говорит языком матери. Она вплетается в наши драгоценнейшие мечты для того, чтобы Любовь, Дружба, Сочувствие, Преданность, Воспоминание и Надежда были украшением на одеянии ее драгоценной речи. Никто не должен считать себя бедным и одиноким, кто обогатил себя этим богатством. Когда небосвод начинает темнеть и испуганный странник подходит к Долине Смертной Тени, он не страшится войти в нее. Он берет в свои руки жезл и посох Священного Писания и говорит другу и спутнику «до свидания, мы встретимся опять». Поддержанный этой надеждой, он идет пустынной тропинкой, пробиваясь из тьмы к свету».

Мораль Ветхого Завета

Ни один народ в древности не имел столь глубоких духовных и нравственных познаний,

как израильтяне. Только им посредством пророков были даруемы откровения свыше.

Дух Святой участвовал в написании Ветхого Завета точно так же, как Он позднее вдохновлял писателей Нового Завета. «Изрекали его ... человеки, будучи движимы Духом Святым» (2Петр. 1, 21). Если великие люди земного шара склоняли головы перед Библией, сделай то же и ты, – и ты будешь действительно в хорошем обществе.

«Как хотите, чтобы с вами поступали люди, так поступайте и вы с ними».

Эрвин Гейн, доктор философии

Ветхий Завет включает в себя книги, сгруппированные следующим образом: Бытие (или Закон); Пророки, Писания. Причем, Ветхий Завет в разной традиции насчитывает разное количество книг: в иудаизме – двадцать две (в соответствии с числом букв древнееврейского алфавита), христиане эти книги подразделяют на тридцать девять. Этот канонический, боговдохновенный текст Ветхого Завета (так называемый палестинский канон) был установлен Ямнийским собором раввинов около 100 года. Нужно иметь в виду, что в Новом Завете постоянно цитируется Ветхий Завет (Августин Блаженный подчеркивал: «Ветхий Завет в Новом открывается, Новый же Завет в Ветхом скрывается»). Часто эти цитаты приводятся по греческому переводу (так называемая Септуагинта – 70 толкователей, или переводчиков), в котором на одиннадцать книг Ветхого Завета больше, чем в древнееврейском каноне.

Нравственные установления, содержащиеся в Ветхом Завете, – это, в первую очередь, Десять заповедей (Декалог), которые были даны Моисею, вождю древнееврейского народа,

основателю религии Яхве. Моисей родился в Египте, вынужден был бежать оттуда после убийства египтянина, который бил еврея. У горы Хорив Моисею явился Яхве и послал его вывести евреев из египетского плена. Во время перехода через пустыню Моисей поведал народу о том, что Яхве заключил завет (союз) с Израилем и дал Десять заповедей. Они таковы:

И изрек Бог (к Моисею) все слова сии, говоря: Я Господь, Бог твой, Который вывел тебя из земли Египетской, из дома рабства; да не будет у тебя других богов пред лицом Моим.

Не делай себе кумира и никакого изображения того, что на небе вверху, и что на земле внизу, и что в воде ниже земли; не поклоняйся им и не служи им, ибо Я Господь, Бог твой, Бог ревнитель, наказывающий детей за вину отцов до третьего и четвертого рода, ненавидящих Меня, и творящий милость до тысячи родов любящим Меня и соблюдающим заповеди Мои.

Не произноси имени Господа, Бога твоего, напрасно, ибо Господь не оставит без наказания того, кто произносит имя Его напрасно.

Помни день субботный, чтобы святить его; шесть дней работай и делай (в них) всякие дела твои, а день седьмой – суббота Господу, Богу твоему; не делай в оный никакого дела ни ты, ни сын твой, ни дочь твоя, ни раб твой, ни рабыня твоя, ни (вол твой, ни осел твой, ни всякий) скот твой, ни пришелец, который в жилищах твоих; ибо в шесть дней создал Господь небо и землю, море и все, что в них, а в день седьмой почил; посему благословил Господь день субботный и освятил его.

Почитай отца и мать твою, (чтобы тебе было хорошо и) чтобы продлились дни твои на земле, которую Господь, Бог твой, дает тебе.

Не убивай.

Не прелюбодействуй.

Не кради.

Не произноси ложного свидетельства на ближнего твоего.

Не желай дома ближнего твоего, не желай жены ближнего твоего (ни поля его), ни раба его, ни рабыни его, ни вола его, ни осла его, (ни всякого скота его), ничего, что у ближнего твоего.

М.И. Панов подчеркивал: что мораль Ветхого Завета имеет вполне определенную ориентацию на богоизбранный народ Израиля. То, что является аморальным по отношению к представителю своего народа, вполне допустимо по отношению к чужим. Так, во время завоевания израильтянами земли обетованной долго не удавалось захватить один из хорошо укрепленных городов противника, и тогда был введен в действие весьма коварный план. Якобы, для того, чтобы прекратить войну, жителям предложили примирение на том условии, что их мужчины совершат обрезание (весьма болезненное для взрослых). Когда жители города пошли на это и после операции воины, фактически не могли сражаться, израильтяне напали на них и перебили. Очевидное, казалось бы, вероломство и нарушение моральных норм! Но нельзя забывать о том, что было сказано: в тех условиях, вполне понятно, нравственные установления были обязательны только по отношению к соплеменникам.

Еще одним принципиальным по значимости положением, как отмечал М.И. Панов, является совершенно четкая религиозная окрашенность морали Ветхого Завета. В самом деле, Яхве заключил с народом Израиля завет, и нравственным является все то, что этому завету соответствует; а все то, что противоречит – безнравственно. Так, первый из царей древнееврейского народа Саул оказывается недостойным, в первую очередь, потому, что он не выполняет предписания Яхве. Самого блистательного из царей – царя Соломона (при котором древнееврейское государство достигло наивысшего расцвета) в конце его жизни постигают беды не потому, что он вел не вполне нравственный образ жизни, а потому, что под влиянием своих многочисленных чужеземных жен он начинает поклоняться другим богам: Астарте, Молоху и т.д. В наказание Яхве определил, что после его смерти единое

царство распадется, что и произошло в 926 году до н.э. после кончины Соломона: в Южном царстве (Иудея со столицей в Иерусалиме) стал править сын Соломона Ровоам, а в Северном царстве (Израиль, впоследствии столица – город Самария) – Иеровоам I, который приказал поставить двух золотых тельцов в Вефиле и Дане, объявленных государственными святилищами (страшное кощунство против Яхве и нарушение нравственных предписаний Декалога!). Отсюда понятно, почему оба царства сильно враждуют, ведут жестокие междоусобные войны. В дальнейшем жители Израиля («самаритяне», как их будут называть впоследствии) начинают поклоняться Ваалу (новое преступление против этических норм!), а сама Самария становится центром культа этого божества. Еще раз напомним, что борьба Иудеи против Израиля была борьбой против братьев по крови, но ставших иноверцами, а следовательно – нарушивших не только религиозные предписания, но и нравственные нормы.

Самой сложной для понимания морали Ветхого Завета, по мнению М.И. Панова, является ситуация, связанная с вавилонским пленением и разрушением Иерусалима. Пророк Иезекииль (третий из больших пророков Ветхого Завета, наряду с Исаией и Иеремией) в 597 году до н.э. вместе с царем Иехонией и другими представителями высших слоев был уведен в Вавилон, где и начинается его пророческая деятельность. До разрушения Иерусалима (586 год до н.э.) Иезекииль бичует преступления народа и предрекает гибель города и народа. После разрушения города речь его полна утешений. Яркими чертами рисует Иезекииль картину будущего: народ будет возвращен в родную землю. Падение Иерусалима разрушило привычные представления еврейского народа. Как Яхве мог допустить разгром города и осквернение святыни? Ведь это бесчестило его имя в глазах язычников, возникали сомнения в его силе и святости. Но такие мысли обрекали на гибель – на поклонение богам иным (а это значило, нарушить нравственные представления Декалога!) В ужасе народ хватается за представления о наследственности греха и наказания: «Отцы ели кислый виноград, а на зубах детей оказалась оскомина». Но пророки, жившие до вавилонского пленения, призывая к покаянию, подчеркивали, что народ подлежит осуждению за грехи только живущих поколений. Это уже утверждает и Иезекииль: падение города – заслуженное наказание за преступления поколения, жившего в Иерусалиме в период 597–586 годов до н.э. Но обыкновенным людям казалось, что при разрушении Иерусалима погибли не самые грешные и спаслись не самые праведные. Возникал вопрос, в каком отношении находится судьба народа в целом. Итак, одно из двух: 1) или допустить, что факты страдания невинных имели место – но это значило бы вырвать у народа надежду на спасение, ниспосылаемое от Яхве, и подорвать его энергию; 2) или же сохранить веру в праведность и любовь Бога, но признав при этом, что не только судьба всего народа, но и судьба каждого человека строится на началах правды Божией. Если человек обретал уверенность, что Яхве лишь вынуждается наказывать из-за человеческих грехов, и если в человеке пробуждалось сознание личной ответственности за свои действия, только тогда народное несчастье могло послужить побуждением к нравственному совершенствованию

Именно этот путь и выбирает Иезекииль. Он создает учение об индивидуальном возмездии: в союзе (завете) с Яхве состоит не народ, взятый в целом, а каждый человек отдельно. «Душа согрешающая, она умрет; сын не понесет вины отца, и отец не понесет вины сына... И беззаконник, если обратится от всех грехов своих, какие делал... жив будет, не умрет», – заявляет пророк. И даже более: «Праведность праведника не спасет в день преступления его, и беззаконник за беззаконие свое не падет в день обращения своего». Оценка человеческих действий становится, строго говоря, совершенно иной, чем прежде: нравственность есть сумма отдельных поступков, не связанных с предыдущими деяниями. Каждое малейшее наше движение может вызвать катастрофу. Именно такая мораль требовалась для народа, находившегося в плену: еврей на чужбине, в постоянно опасении потерять свое национальное лицо, как солдат на позиции, должен был рассчитывать, обдумывать каждое свое действие. Такой подход с необходимостью предполагает полную

свободу воли. Одновременно с этим Иезекииль вновь придает религиозным предписаниям уровень этических требований, а для того, чтобы каждый человек изменил свое отношение к Яхве и строго следовал его предписаниям, пророком выдвигается страх. Правда, и награды, и наказания Иезекииль обещает в этой жизни.

Мораль в Новом Завете

Новый Завет является величайшей книгой теперь и в будущем.

Чарльз Диккенс (1812–1870)

Новый Завет состоит из двадцати семи книг (и здесь уже никаких разночтений ни по их количеству, ни по содержанию не существует). Среди них: четыре Евангелия (от Матфея, Марка, Луки и Иоанна), Деяния апостолов, двадцать одно Послание апостолов, включая четырнадцать Посланий апостола Павла, и Апокалипсис, или Откровение Иоанна Богослова.

Михаил Иванович Панов считал, что главное, что принесло с собой христианство в разработку как теоретических, так и практических аспектов нравственной проблематики, так это – учение о любви к ближнему. В самом деле, здесь речь идет уже не просто о принципе «око за око», либо о требованиях нравственного поведения по отношению к соплеменнику или единоплеменнику, а о любви ко всем, включая и врагов.

Великий французский писатель, философ, мыслитель эпохи Просвещения Жан Жак Руссо (1712–1778) писал в своем произведении «Эмиль»: «Признаюсь – величие Священного Писания исполняет меня изумлением, и святость Евангелия сказывается моему сердцу. Как ничтожны философские сочинения, несмотря на весь их блеск, в сравнении со Священным Писанием! Может ли какое-нибудь другое сочинение в столь короткое время так возвыситься, будучи произведением обыкновенного человека? Возможно ли, чтобы Тот, о Котором рассказывают Священные книги, был не более, как простой человек? Ужели в них слышим голос мечтателя или честолюбивого сектанта? Какая прелесть, какая чистота в Его существе! Сколько пленительной доброты в Его учении! Какая высота в Его правилах! Какая глубина мудрости в Его речах! Какое присутствие Духа, какая пронизательность и верность в Его ответах! Какое господство над своими страстями! Где найти человека, мудреца, который бы мог так действовать, страдать и умереть, не выказав слабости и тщеславия? Да, если Сократ жил и умер как философ, то Иисус Христос жил и умер как Бог».

Давайте перечитаем текст, содержащий основы учения любви к людям и задумаемся в смысл, попытаемся представить себя на месте тех, к кому обращался Иисус Христос с этим поучением. Ибо немного, наверное, найдется в истории этики примеров большего воздействия на слушателей и читателей, чем внешне предельно безыскусные слова Нагорной проповеди Иисуса Христа. Обратимся к тексту Евангелия от Матфея. Вот два характерных отрывка:

Блаженны нищие духом, ибо их есть Царство Небесное.

Блаженны плачущие, ибо они утешатся.

Блаженны кроткие, ибо они наследуют землю.

Блаженны алчущие и жаждущие правды, ибо они насытятся.

Блаженны милостивые, ибо они помилованы будут.

Блаженны чистые сердцем, ибо они Бога узрят.

Блаженны миротворцы, ибо они будут наречены сыновьями Божиими.

Блаженны изгнанные за правду, ибо их есть Царство Небесное.

Блаженны вы, когда будут поносить вас и гнать и всячески неправедно злословить за

Меня;

Радуйтесь и веселитесь, ибо велика ваша награда на небесах: так гнали и пророков, бывших прежде вас.

Вы – соль земли. Если же соль потеряет силу, то чем сделаешь ее соленою? Она уже ни к чему негодна, как разве выбросить ее вон на поприще людям.

Вы – свет мира. Не может укрыться город, стоящий на верху горы.

И зажегши свечу, не ставяй ее под сосудом, но на подсвечнике, и светит всем в доме.

Так да светит свет наш пред людьми, чтобы они видели ваши добрые дела и прославляли Отца вашего Небесного.

Суровая и в то же время полная ярких сравнений и метафор речь Иисуса, обращенная к ученикам, показывает тщетность забот о сиюминутных земных благах и необходимость сосредоточения на подлинных ценностях:

Посему говорю вам: не заботьтесь для души вашей, что вам есть и пить, ни для тела вашего, во что одеться. Душа не больше ли пищи, и тело – одежды?

Взгляните на птиц небесных: они не сеют, ни жнут, ни собирают в житницы; и Отец ваш Небесный питает их. Вы не гораздо ли лучше их?

Да и кто из вас, заботясь, может прибавить себе росту хотя на один локоть?

И об одежде, что заботитесь? Посмотрите на полевые лилии, как они растут: не трудятся, ни прядут;

Но говорю вам, что и Соломон во всей своей славе своей не одевался так, как всякая из них;

Если же траву полевую, которая сегодня есть, а завтра будет брошена в печь, Бог так одевает, кольми паче вас малoverы!

Итак, не заботьтесь и не говорите: что вам есть? Или: что пить? Или: во что одеться?

Потому что всего этого ищут язычники, и потому что Отец ваш Небесный знает, что вы имеете нужду во всем этом.

Ищите же прежде Царства Божия и правды Его, и это все приложится вам.

Божественное красноречие

Есть книга, коей каждое слово истолковано, объяснено, проповедано во всех концах земли, применено ко всевозможным обстоятельствам жизни и происшествиям мира; из коей нельзя повторить не единого выражения, которого не знали бы все наизусть, которое не было бы уже пословицею народов; она не заключает уже для нас ничего неизвестного; но книга сия называется Евангелием,

– и такова ее вечно новая прелесть, что если мы, пресыщенные миром или удрученные унынием, случайно откроем ее, то уже не в силах противиться её сладостному увлечению и погружаемся духом в ее божественное красноречие.

А.С. Пушкин (1799–1837)

Иисус предстает в Новом Завете, в первую очередь в Евангелиях, как Учитель – странствующий проповедник, переходящий из одного города в другой и говорящий людям о Царствии Божием. В своей речи Иисус часто прибегал к образам, сравнениям, заимствованным из повседневной жизни или из мира природы. Его речь была яркой, красочной, поэтичной.

Многие Его поучения имеют форму притч – кратких рассказов, в которых при помощи метафоры (сравнения) передаются те или иные духовно-нравственные истины: это притча о Лазаре (суть которой в том, что нищий бедняк удостоивается царствия небесного, а богач, имевший при жизни все, мучается в геенне огненной), притча о блудном сыне (раскаившемуся грешнику обрадуются больше, чем ста несогрешившим праведникам) и многое, многое другое. Евангелия содержат более тридцати таких притч. Использование притчи в качестве основной формы передачи духовно-нравственных истин было настолько

характерным для Иисуса, что евангелисты специально отмечали: «Все сие Иисус говорил народу притчами, и без притчи не говорил им» (Мф. 13:34); «И таковыми многими притчами проповедовал им слово, сколько они могли слышать. Без притчи же не говорил им...» (Мк. 4:33–34). Когда Иисус переставал говорить притчами, это даже вызывало удивление: «Вот, теперь Ты прямо говоришь, и притчи не говоришь никакой» (Ин. 16:29).

Ключом к пониманию притч является вера. Это сближает притчи Иисуса с Его чудесами. От тех, у кого сердце окаменело, кто не видит и не слышит ушами, смысл притч остается сокрытым (Мф. 13:13; Мк. 4:12; Лк. 8:10; Ин. 12:40). Как чудеса Иисуса не убеждали книжников и фарисеев в истинности Его учения, так и Его учение, изложенное в притчах, не убеждало их в том, что Он – посланный от Бога Мессия. И напротив, благодаря вере многие свидетели чудес Иисуса и слушатели Его притч приходили к пониманию Его мессианской роли.

Непреходящая ценность притч Иисуса заключается в том, что они помогают человеку лучше понять Бога, приблизиться к Нему, полюбить Его. В этих притчах Бог предстает как суверенный Властитель, Который имеет абсолютную власть над Своими подчиненными: Он дает каждому, сколько посчитает нужным, а потом потребует от каждого отчета в том, как полученное было потрачено (Мф. 25:14–30); Он сурово накажет тех, кто противится Его воле и не выполняет Его повеления (Мф. 22:7). В то же время Он являет Себя как долготерпеливый и многомилостивый Отец, готовый принять в Свои объятия кающегося грешника (Лк. 15:20). Бог любит человека как Свое создание и Свое дитя, и многие притчи – каждая по-своему – раскрывают эту истину.

Притчи, кроме того, говорят о Единородном Сыне Божиим. В них Он явлен не только как мудрый Учитель, но и как Пастырь добрый (Ин. 10:1–16), Который выходит на поиски заблудшей овцы, находит ее, несет на Своих плечах и радуется ее обретению (Лк. 15:4–6). Он раскрывается как Тот, Кого Бог послал в Свой виноградник, чтобы собрать с него плоды, и Кто исполнил послушание воле Отца ценой собственной жизни (Мф. 21:33–41).

Наконец, притчи говорят о том, как человек должен выстраивать отношения с ближними. Он призывается прощать, как отец простил заблудшего сына, как Бог прощает Своих должников (Мф. 18:27); отзываться на чужую беду, как милосердный самарянин отозвался на беду человека, попавшего в руки разбойников (Лк. 10:30–37); любить людей глазами Бога, всматриваясь в глубины их душ и прозревая в них образ Божий.

Известный английский христианский мыслитель, философ, писатель, проповедник, Рыцарь-командор со звездой ватиканского ордена Святого Григория Великого Гилберт Кит Честертон (1874–1936) в книге «Вечный человек» писал: «Даже с литературной, стилистической точки зрения (если, конечно, мы вправе смотреть на Писание со стороны) можно отыскать в Евангелии одну особенность, которую, кажется, еще не заметили. Наверное, во всей словесности нет ничего равного по совершенству притче о полевых лилиях. Вот Он берет маленький цветок и говорит, как он прост, даже бессилён; потом вдруг расцветивает его пламенными красками, и цветок становится чертогом великого, славного царя; и тут же обращает в ничто, словно бросает на землю, – «... если же траву на поле, которая сегодня есть, а завтра будет брошена в печь, Бог так одевает, то кольми паче вас, малoverы!» (Лк. 12, 27–28). Когда я читаю эту притчу, мне кажется, что по мановению руки, силою белой магии возникает Вавилонская башня, только добрая, а на ее далекой вершине стоит человек, вознесенный превыше небес по звездной лестнице легкой логики и вдохновенного воображения. С литературной точки зрения эта притча лучше всех наших книг, хотя привел он ее вскользь, невзначай, сорвал цветок».

Еще один сюжет Нового Завета, имеющий предельную значимость для понимания сущности христианской морали, а именно учение о любви к людям. Это книга «Деяний апостолов», в которой речь идет об апостолах Петре и Павле.

М.И. Панов всегда останавливался на учении апостола Павла, чьей неукротимой энергии в пропаганде нового учения о любви к ближнему и высокому нравственному

подвигу в осознании подлинной моральной значимости этого учения христианство в немалой степени обязано превращением в мировую религию. В самом деле, Савл из Тарса (нач. I в. – 64/67 гг.), ученик знаменитого раввина Гемалиила в Иерусалиме, ревностно исполнявший иудейский закон фарисей, жестокий гонитель христиан, он (после явления ему на пути из Иерусалима в Дамаск Иисуса Христа), приняв имя Павла – превратился в крупнейшего проповедника нового учения среди язычников. Апостол Павел, в противовес апостолу Петру, считавшему, что христианство – это своего рода развитие иудаизма и принять его могут только те, кто находится в лоне этой религии (так называемый «петринизм»), с необычайной прозорливостью увидел общечеловеческую суть религии любви к людям, заявив: «Нет для Христа ни эллина, ни иудея» (названная по его имени концепция паулинизма).

Для пропаганды христианства апостол Павел предпринимает многочисленные и длительные миссионерские путешествия в Малую Азию, Македонию, Грецию, на Кипр и т.д. Схваченный в Иерусалиме за проповедь религии любви к ближнему, заточенный в Кесарии, он потребовал представить его на суд императора, отлично понимая, чем ему это грозит. Апостол Павел принял мученическую смерть во время чудовищных гонений императора Нерона на христиан.

Михаил Иванович Панов считал жизнь апостола Павла действительным образцом христианского рвения в нравственном служении людям. В качестве подтверждения он приводил отрывок из Беседы о любви к ближним Иоанна Златоуста (после 341–407)¹⁶, который как раз и показывает эту сторону деятельности апостола Павла:

«Искать полезного для ближних – вот правила совершеннейшего христианства, вот точное его название, вот верх совершенства! Это выражает и Апостол словами: «яко же и аз Христу». Ничем ты не можешь так подражать Христу, как попечением о ближних; если ты не печешься о ближнем, то не делаешь ничего важного и еще далеко отстоишь от образца. Воздержание от жертв идольских само по себе есть дело полезное, а я, говорит (Апостол), делал много и не полезного, когда можно было есть и не трудиться, я не искал этого, но решился лучше сам погибнуть от голода, чем соблазнить другого. Потому он и говорит: «Аз во всем угождаю», нужно ли сделать что-нибудь трудное или опасное – всему я подвергаюсь для пользы других. Так Павел, будучи выше всех по совершенству, становился ниже всех по снисхождению.

Подлинно никакой подвиг не может быть великим, если он не приносит пользы другим. Это видно из примера того, кто принес талант целым и был наказан за то, что не умножил его. Так и ты, брат, будешь ли оставаться без пищи и постоянно плакать, но если не оказываешь никакой пользы другим, то не делаешь ничего важного. Это особенно имели в виду все великие в древности и доблестные мужи; исследуй тщательно жизнь их, и ты ясно увидишь, что каждый из них имел целью пользу не свою, а ближних – тем они особенно и прославились»¹⁷.

Далее Иоанн Златоуст приводит образцы деяний ветхозаветных патриархов и подчеркивает, насколько выше их деяний то, что свершил апостол Павел:

«Но деяния Павла имеют великое преимущество. Все другие, оставляя собственное благосостояние, принимали участие в бедствиях ближних, а Павел сделал гораздо больше. Он не только участвовал в бедствиях других, но и предпочитал сам терпеть крайние бедствия, чтобы другие наслаждались благосостоянием. Не одно и то же – отвергнуть свое благосостояние и предаться бедствиям (вместе с другими) или подвергать страданиям одного себя, а другим доставлять спокойствие и почести. Там, хотя и тяжело переменить благополучие на страдание для ближнего, однако есть некоторое утешение,

¹⁶ О нем и его проповедях см.: Панов М.И. Христианская мораль // Дидакт. – М., 1997. – № 5; Панов М.И. Иоанн Златоуст // Эффективная коммуникация: история, теория, практика: Словарь-справочник /Отв. ред. М.И. Панов; сост. М.И. Панов, Л.Е. Тумина. – М.: ООО «Агентство «КРПА Олимп», 2005. – С. 173–178.

¹⁷ Панов М.И. Христианская мораль // Дидакт. – М., 1997. – № 5. – С. 84–86.

что находятся общинники страданий, а подвергать одного себя скорбям, чтобы другие наслаждались радостями, это – дело благороднейшей души и ревности».

Много ли, положив руку на сердце, можно назвать подобных примеров столь высокого нравственного служения людям, скажем, среди сегодняшних знаменитостей, властителей дум, кумиров и идиологов для обожания?

«С востока свет»: этика конфуцианства, буддизма, ислама

Конфуцианская этика

Учитель [Конфуций] сказал: «Есть девять [правил], о которых благородный муж постоянно помнит: помнит, что надо видеть ясно; помнит, что надо слышать четко; помнит, что лицо должно быть приветливым; помнит, что манеры должны быть почтительными; помнит, что слова должны быть искренними; помнит, что в делах надо быть осторожным; помнит, что в случае сомнений следует спрашивать совета; помнит, что в гневе не надо забывать о его последствиях; помнит, что, приобретая, надо исходить из чувства справедливости.

«Лунь юй», XVI, 10

Когда-то английский философ Фрэнсис Бэкон (1561–1626) заявил, что Европу Средневековья в Европу Нового времени превратили три великих открытия: порох, компас и бумага. Почему же Китай, которому эти революционные открытия принадлежат, не стал, так сказать, ни во что превращаться? Задолго до того, как три утлых суденышка Христофора Колумба в 1492 году отправились в свое, ставшее триумфальным, плавание, в Китае строили четырех и шести мачтовые джонки, каждая из которых могла нести на борту до тысячи человек в полном вооружении. В китайских хрониках есть сообщение о том, что буквально одновременно с тремя каравеллами Колумба из портов Китая вышли 60 судов, на борту которых находились около 45 тысяч человек. Зачем? Ответ: с... ритуальными целями, для выполнения строгим образом предписанных церемоний! Для того, чтобы объяснить эти несколько странные для европейца явления, обратимся к этике Конфуция, величайшего мыслителя Китая.

Конфуций – латинизированная форма китайского имени Кун Фу-цзы (Кунцзы, Кун Цю, Кун Чжунни). Человек, которого в Китае называют «Учитель Кун», либо «Отец китайской нации», либо «Учитель десяти тысяч поколений», родился в г. Цзоу в царстве Лу (современный г. Цюйфу провинции Шаньдун) в 551 году до н.э. и умер в 479 году там же. Отец Конфуция – луский аристократ Шуляньхэ, доблестный полководец и мужественный воин, наделенный невероятной физической силой. Его женитьба в возрасте 66 лет на юной Янь Чжи (которой не исполнилось еще и двадцати) современники нарекли «союзом, не соответствующим правилам», ибо мужчине старше 63 лет не полагалось заново заводить семью. Но Шуляньхэ мечтал о сыне – от первой жены у него было девять дочерей, вторая родила мальчика, но весьма болезненного. Вместе с беременной третьей супругой он отправился просить о наследнике «правителя» священного глиняного холма, недалеко от Цюйфу. Там в пещере Янь Чжи родила сына (сегодня, как и несколько тысячелетий назад, это место поклонения для миллионов китайцев). Отец скончался, когда Конфуцию было три года. Его воспитывала мать, любимым занятием для будущего «Отца китайской нации» стало исполнение обрядов и ритуалов, но ему пришлось уже с детства заниматься тяжелым

физическим трудом. Уже с 15 лет Конфуций упорно занимался самообразованием, надеясь, что эти занятия смогут прокормить его и помогут служебной карьере. В древнем Китае ее условием было владение «шестью искусствами (лю и)», – это умение выполнять ритуалы, понимать музыку, стрелять из лука, управлять колесницей, читать и считать. Лишь в 27 лет Конфуций – помощник при совершении жертвоприношений в главной кумирне царства Лу. И, наконец, в 30 лет Конфуций открыл свою школу, воспитав огромное количество учеников, с которыми и впоследствии не расставался. Его беседы с учениками, названные впоследствии «Лунь юй» («Суждения и беседы»), и составляют основу нравственного учения Конфуция.

Конфуций неоднократно заявлял, что именно человек – центральная тема его учения. Как сделать человека нравственным, как создать совершенное общество, каким должно быть государство? Размышляя над этими непростыми вопросами, Конфуций широко использует традиционные для философской и этической мысли Китая термины «ли» «дао». Ли – это ритуал, традиции, предписания, обряды, обязательность неукоснительного следования которым и составляло одну из основ конфуцианского учения. Дао – путь, для Конфуция, в первую очередь, это комплекс его идей, принципов и методов, суть его учения, с помощью которого он наставлял человека на путь истины, воздействовал на него.

Конфуций подразделял людей на три категории: обозначаемые терминами «цзюнь-цзы», «жэнь» и «сяо жэнь». «Цзюнь-цзы» и «сяо жэнь» – новые понятия, неизвестные ранее широко в древнекитайской философии и этико-политической мысли. Именно эти два взаимно связанных понятия на долгие столетия определили не только параметры развития политической культуры, но во многом и судьбу духовной культуры китайской нации. Цзюнь-цзы («благородный муж») занимает одно из центральных мест в учении Конфуция, ему отведена роль идеального человека, наглядного примера для подражания представителям двух других категорий. Термин «жэнь» («человек») использовался для обозначения как человека вообще, так и обычных людей. «Сяо жэнь» – это маленький (ничтожный) человек, а иногда – подлый человек, руководствующийся прежде всего «выгодой»

Какими же нравственными качествами наделяет Конфуций «благородного мужа»?

Благородный муж:

1) всегда исходит из чувства справедливости, которое выражается в том, что в делах он следует правилам поведения (ли), в речах скромно, при завершении дел правдив; 2) думает о следующих вещах – о том, чтобы слушать четко; о том, чтобы его лицо было приветливым; о том, чтобы его поступки были почтительными; о том, чтобы его речь была искренней; о том, чтобы его действия были осторожными; о необходимости спрашивать других, когда являются сомнения; о необходимости помнить о последствиях своего гнева; о необходимости помнить о справедливости, когда есть возможность извлечь пользу; 3) всегда в помыслах о Дао, а не о еде. Когда обрабатываешь землю, частенько тебя ожидает хорошее жалованье. Благородный же муж беспокоится лишь о том, что не может постичь Дао, его не беспокоит нищета. Благородный муж чувствует отвращение к тем, кто не хочет говорить о своих истинных намерениях, а непременно выдвигает всевозможные объяснения; 4) беспокоится о том, что не обладает способностями, но не беспокоится о том, что люди не знают о нем; 5) выдвигает людей не за их слова, но не отбрасывает хорошие слова, если они сказаны недостойным человеком; 6) избегает трех вещей: в юности, когда организм еще не окреп, он избегает любовных утех; в зрелом возрасте, когда у него появляется сила, он избегает драк; в старости, когда организм его ослабевает, он избегает жадности; 7) ему отвратительны те, кто, обладая смелостью, не соблюдает ритуала. Он испытывает отвращение к тем, кто, будучи решителен, действует не думая.

Сказанное, по мнению М.И. Панова, позволяет четко осознать нравственные требования Конфуция к цзюнь-цзы. Он должен обладать такими чертами, как справедливость, скромность, правдивость, приветливость, почтительность, осторожность,

умение сдерживать свои желания, отвращение к клеветникам, безумным и т.п. Благородный муж никогда не успокаивается на достигнутом, а постоянно занимается самоусовершенствованием в надежде постичь Дао-Путь. Но представления о моральных достоинствах цзюнь-цзы будут не полны, если не будет ничего сказано о таком важнейшем понятии учения Конфуция, как «жэнь». Благородный муж, лишенный жэнь, уже не цзюнь-цзы. Конфуций говорил: «Если благородный муж утратил жэнь, то какое право имеет он носить столь высокое имя?» Обычно принято переводить понятие «жэнь» как «человеколюбие», «гуманность», «добродетель».

Итак, что же понимал под этой нравственной категорией Конфуций? *Жэнь*:

1) если однажды преодолеешь себя и возвратишься в словах и поступках к правилам (ли), то Поднебесная назовет тебя человеком, обладающим «жэнь»; 2) нельзя смотреть на то, что не соответствует правилам; нельзя слушать то, что не соответствует правилам; нельзя делать то, что не соответствует правилам; 3) выйдя за ворота, отнесись к людям, словно принимаешь дорогих гостей. Используй народ так, словно совершаешь большое жертвоприношение. Не делай человеку того, чего не желаешь себе. И тогда исчезнет ненависть в государстве, исчезнет ненависть в семье; 4) обладающий «жэнь» нетороплив в речах. Когда встречаешься с трудностями, разве речь должна быть торопливой?; 5) всегда будь почтителен. Исполняя работу, проявляй уважение. В отношениях с людьми проявляй преданность. Когда отправишься к варварам, не отказывайся от этих правил; 6) тот, кто способен проявлять в Поднебесной пять качеств, является человеколюбивым. Эти качества: почтительность, обходительность, правдивость, сметливость, доброта. Если человек почтителен, то его не презирают. Если человек обходителен, то его поддерживают. Если человек правдив, то ему доверяют. Если человек сметлив, он добивается успехов. Если человек добр, он может использовать других.

Для учеников Конфуция и его последователей обладание «жэнь» – это высший критерий добродетели.

М.И. Панов не раз бывал в Китае в храме Конфуция. После «культурной революции» Храм Конфуция стал местом проведения красочных праздников. Теперь их устраивают каждый год в конце августа. В день праздника процессия местных жителей в костюмах чиновников и воинов императорской эпохи торжественно возносит жертвы величайшему Учителю Поднебесного мира. Под оглушительные удары гонгов и стоны цимбал актеры в причудливых костюмах, с пиками и дротиками в руках исполняют танцы, которые, кажется, мог видеть и сам Конфуций. И в воздухе, напоенном благовониями и сладковатым запахом кипарисовой хвои, звучат слова древних песнопений, которыми в старину сопровождалась молебны Конфуцию:

О, сколь велик Учитель Кун!
Ведом ему вселенский путь вещей,
Он телом стал одним и с Небом, и с Землей.
О, Наставник Десяти тысяч поколений!
Знамение благое: шелк на роге единорога,
Возвышенный напев исторгнут струны и металл,
Луна и солнце льют неугасимый свет,
Земля и небеса полны блаженной радости...

Нравственное учение буддизма

Будда говорил ученикам: «Мое учение научит вас совершенной ясности, истинности, цельности, убедительности, вы поймете, что мир, жизнь являются нескончаемой, бесконечной цепью, состоящей из множества причин и следствий.

Будда (623–544 до н.э.)

М.И. Панов считал, что понимание этики буддизма не может быть полным без ответа на вопрос о его взаимоотношениях с брахманизмом. Итак, несколько слов о брахманизме и созданной им кастовой системе. Приблизительно в середине II тысячелетия до н.э. на территории северо-западной Индии с запада вторглись воинственные племена – это были арии. Благодаря использованию боевых колесниц, которых не было у местных племен – даса и дасью, арии сумели захватить огромные территории. Ими же был создан уникальный памятник культуры – «Ригведа» («Веда» – священное значение, а «Ригведа» – это веда гимнов, то есть собрание гимнов богам). Это текст, превосходящий «Илиаду» и «Одиссею» Гомера, он состоит из десяти книг, или мандал, содержащих 1028 гимнов. Очень сложно определить точное время создания «Ригведы», исследователи считают возможным принять период второй половины – конца II тысячелетия до н.э.

«Ригведа» дает четкое представление о том, что общество ариев делилось на три группы: 1) брахманы; 2) кшатрии, или раджанья; 3) вайшья. Четвертую группу составляли шудры, не являющиеся ариями. В гимне «Пурушасукта» (десятая книга-мандала) говорится о том, как из тела космического гиганта Пуруши были созданы различные элементы вселенной, живого и неживого, в том числе группы людей: «Рот его стал брахманом, его руки сделались раджанья, его бедра – вайшья, из ног родился шудра». Брахманы (буквально «жрец», «молитва») с помощью жертвоприношений и молитв (гимнов) обеспечивали благосклонность богов, которые даровали военные победы над даса и дасью, материальное процветание, продолжение рода и т.д. Кшатрии (означает «власть», «владыка», «государь») были царями, правящей знатью, воинами; кстати говоря, брахманы материально от них зависели. Вайшья (от слова «племя», «люди») – рядовые члены общества ариев: скотоводы, земледельцы, ремесленники, торговцы. Шудры, не являвшиеся ариями, были слугами. По мере завоевания Индии это деление на группы превращается в жесткую кастовую систему с непроницаемыми перегородками, а затем появляется еще одна группа – чандала (буквально «Собакоеды»), то есть неприкасаемые, отверженные.

В брахманизме огромное значение придается учению о *карме* (воздаяния за дела, мысли, слова, нарушение запретов и предписаний), которая и предопределяет собой *будущие перерождения* после смерти – в других жизнях в различные существа, в том числе и низшие (пресмыкающихся, насекомых, а также – в растения), в наказание за содеянное. Это учение (особенно в сочетании с кастовой системой) буквально сковывало ужасом душу индуса: ему постоянно казалось, что бы он ни сделал, зазвонят невидимые колокольчики, предупреждающие о том, что он нарушил предписание и в будущих перерождениях обречен мучиться в облике низшего существа. Роль духовного освобождения от всего этого и взял на себя буддизм.

Основной пафос этики буддизма, учения, созданного принцем Сиддартхой Гаутамой (632–544 до н.э.), заключается в трех ключевых идеях: 1) ненасилие; 2) благоговение перед любой формой жизни; 3) избавление от страстей – причины страданий. Принц, наделенный всеми возможными физическими достоинствами, интеллектуальными совершенствами, богатством, властью, казалось бы, был «обречен» на праздную и беззаботную жизнь в своем дворце, но однажды Гаутама (до тех пор тщательно оберегаемый отцом от созерцания людских страданий) увидел нищего; столкнулся с больным, обезображенным последствиями страшной и мучительной болезни; встретился с неутешными людьми, шествовавшими за погребальными носилками; и, наконец, смог лицезреть монаха, спокойного и углубленного в свои молитвы. Итак, он увидел страдания человеческие и путь спасения – путь аскезы.

Гаутама становится отшельником, пытаясь найти путь спасения человечества от страданий. Он создает новое учение и начинает проповедовать его людям, причем местом своей проповеди он выбирает город Бенарес, один из главных центров брахманистской религии. Суть своего учения теперь уже Будда (Просветленный) свел в «четыре благородные истины буддизма», изложенные им в Первой бенаресской проповеди:

1) *Жизнь есть страдание* (рождение, болезнь, смерть, разлука с милым, отсутствие того, чего хочется; то есть пятикратная привязанность к земному – другими словами, вся человеческая жизнь, включая и то, что люди считают наслаждением, есть страдание).

2) *Причина страданий – страсти, желания человека* (Будда говорил: «Избегайте легкомыслия, чуждайтесь страсти и наслаждения»); принципиально важно подчеркнуть, что источник страданий – само желание жизни).

3) *Чтобы избавиться от страданий, надо избавиться от желания путем достижения нирваны* (нирвана – это состояние отсутствия, преодоленности страданий, отсутствие страданий. Ее сущность – отсутствие желаний, страстей, уход от мира; как полный покой, абсолютная непроницаемость для желаний и страстей).

4) *Путь, ведущий к нирване, – это восьмичленный путь спасения*: 1. Истинное воззрение, или усвоение четырех благородных истин буддизма; 2. Истинное намерение: принятие этих истин как личной жизненной программы; 3. Истинная речь: воздержание от лжи, от слов, не относящихся к нравственной цели; 4. Истинные поступки: ненасилие, нанесение вреда животному; 5. Истинный образ жизни: развертывание истинных поступков в линию поведения; 6. Истинное усилие: постоянное бодрствование и бдительность, ибо дурные мысли могут возвращаться; 7. Истинное памятование: постоянно помнить о том, что все преходяще; 8. Истинное сосредоточение: духовное самопогружение отрешившегося от мира человека.

М.И. Панов считал, что этическое учение буддизма потребовало создания весьма тщательно разработанной философии и даже особой логической системы, ибо в спорах буддистов с брахманистами по условию проигравший должен был принять веру победителя или покончить с собой (именно буддистам принадлежит единственная в мире логика, не восходящая к учению Аристотеля – логика навья-ньяя, или новый метод). Фундаментальной философской энциклопедией буддизма стал трактат «Абхидхармакоша», написанный в V в. н.э. Васубандху. В нем содержится попытка по-новому интерпретировать главные концепции буддизма (четыре благородные истины, закон причин и следствий, закон морального возмездия, путь спасения, перерождения, нирвана и другие) на основе теории элементов бытия (дхарма). Трактат Васубандху отличается четкой постановкой вопросов, логикой, тонким знанием и доказательностью. Его можно сравнить по фундаментальности с произведениями Аристотеля.

Одна из главных задач трактата – установление истинного значения термина «дхарма» как «элемента бытия», психофизического компонента, составляющего человеческую личность. Элемент бытия (дхарма) является основным понятием и определяется Васубандху как «несущий (державший) собственный признак». Дхарма материальна и не материальна. Как правило, дхарма существует лишь в настоящий момент, хотя возникновение ее из небытия и исчезновение в небытии также предполагают какую-то форму ее жизни. Существует бесконечное множество дхарм, беспрестанное возникновение которых на один миг и составляет материальный и нематериальный мир человеческого бытия и личность. Дхармы делятся на «омраченные» и «неомраченные»; это дало возможность буддийским мыслителям разработать обстоятельную методику и технику освобождения человеком самого себя от «омраченных» элементов и приобретения благоприятных условий на пути для достижения нирваны.

Буддизм отрицает бога – создателя вселенной и творца живого существа. Более того, он отрицает и душу человека, то есть такую конечную его субстанцию, которая была бы постоянной сущностью, определяла бы на протяжении жизни черты облика, характера человека, наконец, то, что могло бы переродиться из одного существования в другое и, следовательно, аккумулировать «добродетели» и «грехи», чтобы отразить их в новом существовании. Существование человека (и вообще живого существа со всем его воспринимаемым миром) буддисты представили как мгновенное мерцание мириадов

элементов – дхарм, возникающих из небытия и уходящих в небытие. Каждый элемент обладал четырьмя признаками: возникновением, пребыванием, старением и разрушением.

Буддийское понимание кармы: 1) *волевые усилия и целенаправленные действия, сопровождающие волевые усилия;* 2) *воля вселенной, всеобщая сила, которая поддерживает текущую жизнь и моделирует ее формы в различных мирах, жизненное усилие.* На первом пункте настаивали сторонники *хинаяны* («малая колесница», или «узкий путь спасения» – только путь монаха), на втором – последователи *махаяны* («большая колесница», или «широкий путь спасения», когда святой или просветленный может лично спастись сам, но он остается в океане слез, море страданий, чтобы спасти других). В обыденном понимании карма поясняется такими примерами. «В неурожайный год отец сказал про мешок с пеплом, что он – с мукой. Два его сына очень верили в существование муки, и жили благодаря этому долгое время. Однажды, открыв мешок, они увидели пепел и, оставшись без надежды, умерли». Васубандху приводит и другой пример: «Из океана на сушу выходят большие черепахи, кладут в песке яйца, покрывают их песком и снова уходят в океан. При этом у матерей, которые думают о яйцах и не забывают их, яйца не гниют. А у тех, которые забывают, гниют». В этих примерах карма – это сила, выполняющая роль духовной пищи, поддерживающая жизненную силу.

Решающее воздействие кармы происходит после физической смерти человека. Именно в момент смерти-рождения сила кармы должна проявить всю свою мощь. В соответствии с накопленными добродетелями и пороками реальной жизни эта сила в одно мгновение должна «перетряхнуть» все составляющие личность дхармы. Но это еще не все. Эта сила должна распределить заслуги не только на предстоящее существование и определить интенсивность их воздействия и форму реализации, но и на последующей жизни. В этот же момент определяется окончание «срока деятельности» одних деяний и продлевается действие других; карма должна к тому же определить место рождения, родителей, страну, расу, облик, характер, состояние сознания и т.д.

В индивидуальном плане концепция кармы, как считал М.И. Панов, призвана обеспечить нравственную ответственность за свои поступки, слова и мысли. Она «является чем-то роковым в том смысле, что человек не может избежать последствий своих поступков». С другой стороны, буддизм (особенно по сравнению с брахманизмом!) несколько ограничивает действия кармы и предоставляет человеку определенную свободу для сознательного выбора своих действий. Другими словами, действия и поступки, вероятно, предопределены кармой, но у человека остается возможность совершить их при той или иной степени благости или греховности мысли. То есть, можно говорить о существовании определенной области для проявления некоторой свободы воли. Наиболее общим условием ее осуществления будет *направление усилия сознания в сторону благоприятного, неблагоприятного или нейтрального.* Такой подход позволяет перевести теорию о действии в плоскость практической деятельности человека (в идеальной, речевой, материальной сферах (и является той особенностью буддизма, которую излагает Васубандху).

Васубандху предпринял также попытку трактовки кармы и в социальном смысле, то есть рассмотрел, как последствия кармы детерминируют бытие индивида и группы людей, взаимосвязанных общностью судьбы и происхождения. Более того, Васубандху индивидуальную и коллективную моральную ответственность поднимает до уровня глобальной экологической ответственности.

Перенесение моральной ответственности с бога на самого человека было важным моментом в развитии учения о человеке в индийской философии. Человек в буддизме стал творцом собственной судьбы и самого себя.

А теперь изложим несколько важных нравственных аксиом, высказанных Буддой:

Все блага – ничто пред благом истины; все сладости – ничто пред сладостью истины; блаженство истины безмерно превосходит все радости. О, как счастливы мы, проживая без ненависти к ненавидящим нас; как счастливы мы, если среди ненавидящих мы живем! О, как

счастливы мы, свободные от жадности среди жадных. Среди людей, скупаемых жадностью, живем мы, свободные от нее! О, как счастливы мы, ничего не называя своим. Светлым богам подобны мы, наполненные святостью! Размышление – путь к бессмертию, легкомыслие – путь к смерти. Бодрствующие в размышлении не умирают никогда; легкомысленные, несведущие подобные мертвым. Пробуждай сам себя, – тогда, защищенный собою и бодро внемлющий, ты будешь неизменно счастлив. Будь правдив, не служи гневу, давай просящему, – ведь он просит тебя о немногом; к святым приблизишься ты, шествуя этими тремя путями. Все живое трепещет мучения, все живое боится смерти; познай самого себя во всяком живом существе – и не убивай, и не причиняй смерти. Не потому человек властитель, что бессердечно мучит живые существа, но потому, что он сострадатель ко всему живому, и потому почитается он именем избранного, именем властителя.

Легкомыслие – путь к смерти. Серьезные не умирают. Легкомысленные подобны мертвецам. Отчетливо понимая это, мудрые – серьезны. В серьезности они черпают радость. На ниве благородных радуются они. Невежды, глупые люди привержены к легкомыслию, мудрец же хранит серьезность, как драгоценное сокровище. Трепещущую, дрожащую мысль, легко уязвимую и с трудом сдерживаемую, мудрец направляет, как лучник стрелу. Обуздание мысли, едва сдерживаемой, легковесной, спотыкающейся где попало, – благо.

Если странствующий не встретит подобного себе или лучшего, пусть он укрепитесь в одиночестве: с глупцом не бывает дружбы. Глупец, который знает свою глупость, тем самым уже мудр, а глупец, мнящий себя мудрым, воистину, как говорится, «глупец». Не имея разума, глупцы поступают с собой, как с врагами, совершая злое дело, которое приносит горькие плоды. Когда же глупец на свое несчастье овладевает знанием, оно уничтожает его удачливый жребий, разбивая ему голову. Если кто увидит мудреца, указывающего недостатки и упрекающего за них, пусть он следует за таким мудрецом, как за указывающим сокровище. Лучше, а не хуже будет тому, кто следует за таким. Пусть никто не соединяется с плохими друзьями, пусть никто не соединяется с низкими людьми. Привяжитесь к хорошим друзьям, привяжитесь к благородным людям. Строители каналов пускают воду, лучники подчиняют себе стрелу, плотники подчиняют себе дерево, мудрецы смиряют самих себя. Как крепкая скала не может быть сдвинута ветром, так мудрецы непоколебимы среди хулений и похвал.

Победа над собой человека, живущего в постоянном самоограничении, смирившего себя, лучше, чем победа над другими людьми. Один день жизни добродетельного и самоуглубленного лучше столетнего существования порочного и распущенного человека. Пусть он торопится совершить благое; от зла пусть он удерживает свой ум. Ибо ум того, кто не спешит делать добро, находит удовольствие в зле. Если же человек сделал зло, пусть он не делает его снова и снова, пусть не строит на нем свои намерения. Накопил зла – горестно. Не думай легкомысленно о зле: «Оно не придет ко мне». Ведь и кувшин наполняется от падения капель. Глупый наполняется злом, даже понемногу накапливая его.

Ни на небе, ни среди океана, ни в горной расселине, если в нее проникнуть, не найдется такого места на земле, где бы живущего не победила смерть. Все дрожит перед наказанием, все боится смерти – поставить себя на место другого. Нельзя ни убивать, ни понуждать к убийству. Кто, ища счастье для себя, налагает наказание на существа, желающие счастья, тот после смерти не получит счастья. Плохие и вредные для себя дела – делают легко. То же, что хорошо и полезно, – делать в высшей степени трудно. Кто добрым делом искупает сделанное зло, тот освещает этот мир, как луна, освобожденная от облаков. Неделание зла, достижение добра, очищение своего ума – вот учение просветленных.

Посвятивший себя суете и не посвятивший себя размышлению, забывший цель, цепляющийся за удовольствие, завидует самоуглубленному. Да победит он гнев отсутствием гнева, недоброе – добрым, да победит он скупость щедростью, правдой – лжеца. Говори правду, не поддавайся гневу; если тебя просят, – пусть о немногом, – дай.

С помощью этих трех условий можно приблизиться к богам. И не было, и не будет, и теперь нет человека, который достоин только порицаний или только похвалы. Легко жить тому, кто нахален, как ворона, дерзок, навязчив, безрассуден, испорчен. Но трудно жить тому, кто скромнен, кто всегда ищет чистое, кто беспристрастен, хладнокровен, прозорлив, чья жизнь чиста. Нет огня подобного страсти, нет спазмы подобной гневу, нет сети подобной обману, нет реки подобной желанию

Мораль ислама

Исламское учение оставило после себя великие традиции справедливого и терпимого поведения, которые вдохновляют людей на достоинство и терпимость. Это учение, отличающееся человечностью высшего порядка, которое может быть реально осуществлено на практике. Это учение дало рождение сообществам, в которых жестокосердие и коллективное притеснение и несправедливость были наименьшими, если сравнивать их с другими сообществами, которые предшествовали ему... Ислам полон мягкости, изящества и духа братства.

Герберт Уэллс (1866–1946)

Мухаммад (Мухаммед, Магомет), основатель ислама, родился в 570 году в городе Мекке. Его родители принадлежали к племени курайшитов, занимавших в Мекке господствующее положение хранителей древнего святилища Каабы. Кааба (буквально «куб») – каменное полое здание, в одну из стен которого вмонтирован черный метеорит – основной предмет культового поклонения. И хотя род Мухаммада (именовавшийся по имени его прадеда Хашима) был очень известным и благородным, но семья – крайне бедной. Его отец Абдаллах умер еще до рождения сына, мать Эмина – когда мальчику было шесть лет, а еще через два года Мухаммад потерял и деда Абд аль-Муталиба. Очень часто пишут, что смерть близких людей отразилась на характере Мухаммада: именно этим объясняли его религиозные переживания и склонность к уединению. С восьми лет Мухаммад воспитывался в семье дяди со стороны отца – Абу Талиба.

М.И. Панов считал, что ислам (буквально «предание себя Богу») представляет собой синтез верований арабийских племен и заимствований из иудаизма и христианства; не случайно поэтому многие ведущие персонажи Ветхого и Нового Заветов представлены и в Коране с чуть-чуть измененными именами. В самом общем виде ислам – это вера в единого, всемогущего, милостивого Бога (Аллаха) и Мухаммада, который является его посланником. А также, вера в божественное предопределение, загробную жизнь, воскресение из мертвых, воздаяние за добрые и злые дела в раю и аду. Сущность вероучения содержится в устоях (или, как их иначе называют – «столпах»), которые вместе с указанным выше составляют основу ислама как мировоззрения и образа жизни. Эти «столпы», по мнению М.И. Панова, таковы.

Молитва со строго регламентированными молитвенными позами и движениями должна сопровождаться также строго определенными молитвенными формулами. Коран предписывает (заимствованный из Ветхого Завета) обязательный ежедневный цикл из пяти молитв; перед молитвой обязательное омовение.

Пост, приходящийся на месяц рамадан (девятый по счету месяц мусульманского лунного календаря, во время которого Мухаммаду было ниспослано первое откровение). Пост у мусульман – это полное воздержание в светлое время суток (когда можно отличить белую нитку от черной) от пищи, воды, табака, половых отношений и всего того, что отвлекает от благочестивых размышлений. Эти запреты снимаются с наступлением темноты. Завершение поста – большое событие, которое сопровождается роскошным пиршеством.

Пост – основной поступок, показывающий умеренность и воздержанность мусульманина; время тщательного выполнения всех других обязанностей, кротости и милосердия.

Милостыня – закат (буквально «очищение»): регулярный, обязательный, строго нормированный и пропорциональный доходу взнос каждого взрослого мусульманина, обладающего достаточным для этого доходом. Закат предназначен для поддержания обездоленных, нищих путников, людей, попавших в беду. Принципиально важно подчеркнуть, что закат не добровольное, а строго обязательное для мусульманина деяние.

Паломничество (хадж) к Каабе в Мекке – основной святыне мусульман – совершается в определенное время и по строгому обряду, который был установлен Мухаммадом во время его прощального хаджа в 632 году. Паломничество туда является обязанностью мусульман – тех, кто в состоянии совершить этот путь.

Своеобразие этики Корана заключается в том, что Мухаммад не создал моральной доктрины. Этика, как считал М.И. Панов, как бы растворилась в его мировоззрении: в теоретической части совпадая с верой, в нормативной – с правом. Однако отсутствие этики в привычно европейском смысле данного понятия (как особой сферы знания и культуры) не означает отсутствия в Коране этики вообще. Все те нормы, которые входят в Декалог и Нагорную проповедь и составляют содержание того, что именуется естественной нравственностью, представлены также и в Коране. Это и понятно: ведь Коран продолжает традиции иудаизма и христианства.

М.И. Панов, будучи известным специалистом в области морали, видел этическое своеобразие Корана в том, что там нравственные нормы даны в их нерасчлененной слитности с другими формами регуляции межчеловеческих отношений, религиозным ритуалом, обычным правом, юридическим законодательством. Нравственность в Коране не систематизирована в виде определенного кодекса. Здесь есть единичные предписания (типа запрета на употребление свинины или вина), есть нормы, регулирующие отношения в определенных сферах (в браке, в вопросах наследования и т.д.), есть понятия, обобщающие конкретные нравственные отношения и добродетели (справедливость, милосердие, совесть, щедрость и др.), но нет понятия и термина, соответствующего понятию этики (или морали). Поэтому, по мнению М.И. Панова, этика Корана представляет собой особую линию развития морали. Это этика конкретных норм. Ее основная проблема – как и что надо делать не вообще, а вполне конкретно, в каждой сфере жизни, каждый день. Так мусульманину запрещается есть свинину, но если окажется, что кроме свинины есть нечего, то можно от запрета и отступить. Существует и пост, но он не распространяется на беременных женщин или тех, кто находится в неволе. Нормы мусульманской этики знают и допускают исключения, – за исключением, которое касается самой мусульманской веры. За веру можно и надо умереть. Все остальное не стоит человеческой жизни.

Весьма сложно сегодня, как подчеркивал М.И. Панов, проинтерпретировать в терминах нравственности требование распространять ислам «мечем» и идею «газавата», или «джихада» – священной войны против неверных. Хотя в мягкой форме М.И. Панов, не говоря об этом прямо, формулировал некоторое возможное объяснение: Мухаммад не Христос, у него нет заповеди любви к врагам. Много дискуссий вызывает мусульманское учение о предопределении: «если без воли Аллаха даже волос не упадет с головы правоверного, все дела, как настоящие, так и будущие, уже записаны золотым каламом в Книгу судеб», то тогда неизбежно придется признать фатализм, полную покорность судьбе в качестве основополагающей нравственной установки ислама.

М.И. Панов всегда отмечал нравственное воздействие этических установок Корана. Хорошо известен тот факт, что ислам, подобно степному пожару, за несколько десятилетий распространился на огромных территориях Северной Африки, Азии. Причин можно назвать множество, но среди них не последнее место занимает строгость нравов, высокие моральные требования, предъявляемые, в первую очередь, к самим себе самыми высшими руководителями. Примером может служить история о сподвижниках Мухаммада двух

первых халифах Абу-Бекре (573–634 гг.) и Омаре (конец VI в. – 644 г.). Умирая, Абу-Бекр потребовал, чтобы халифом избрали Омара. Омар взмолился: «О, преемник апостола Бога! Избавь меня от этого бремени. Мне не нужен халифат» – «Но ты нужен халифату!» – отвечал умирающий Абу-Бекр.

Византийский император Гераклий (575–641 гг.) слышал о простой одежде халифа Омара и спросил, почему, захватив такие богатства, он не ходит в роскошных одеяниях, подобно другим знатым людям. Ему ответили, что мир Омару безразличен, его мысли – о мире грядущем, и он ищет милости у одного лишь Бога. «В каком дворце он живет?» – спросил император. – «В глинобитном доме». «Кто его слуги?» – «Нищие и бедняки». «На каких коврах он сидит?» – «На коврах справедливости и беспристрастия». «Что представляет собой его трон?» – Воздержание и истинное знание». «Каковы его сокровища?» – «Вера в Бога».

ГЛОБАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ — ОСНОВА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

Ключевые слова: образование, глобальный, глобальное образование, опережающее образование, непрерывное образование, фундаментализация образования, планетарное сознание, инновации, постиндустриальное развитие.

Аннотация

Статья посвящена месту, роли и перспективам развития образования в современном глобальном мире. Система глобального образования способствует формированию мировоззрения обучающихся не только как граждан своей страны и профессионалов, но и как жителей планеты Земля. Оно базируется на видении мира как единого целого и способствует осознанию сопричастности к общечеловеческим проблемам и глобальным процессам. Статья адресована широкому кругу читателей, интересующихся тенденциями развития системы образования как одного из главных ресурсов развития страны.

«Глобальное образование» – это государственная программа финансирования обучения за границей для граждан России, самостоятельно поступивших в один из ведущих зарубежных университетов. Программа была утверждена постановлением Правительства РФ от 20 июня 2014 года № 568¹⁸.

28 декабря 2013 года подписан Указ Президента Российской Федерации № 967 «О мерах по укреплению кадрового потенциала Российской Федерации»¹⁹, который закрепил принципы социальной поддержки граждан Российской Федерации, поступивших в ведущие иностранные вузы и обучающихся в них по специальностям и направлениям подготовки, по которым качество обучения соответствует мировым стандартам. Кроме того, в указе говорится об обеспечении этих учащихся трудоустройством в организации Российской Федерации в соответствии с полученной специальностью и квалификацией.

Однако глобальное образование – это не только образование, получаемое за рубежом. Проблема глобального образования разрабатывается в настоящее время не только в нашей стране, но и во многих странах мира. Что же такое глобальное образование, и как оно соотносится с пониманием образования как особого вида деятельности?

Под образованием понимается такой вид деятельности, в результате которой происходит процесс освоения теоретических и практических знаний, на основе которых вырабатываются умения и навыки, необходимые для дальнейшей работы человека по выбранной специальности.

Иерархия образования как системы обучения в самом общем виде выглядит следующим образом.

1. Начальное образование.
2. Среднее (общее) образование (9 классов средней школы).

* Беляева Галина Федоровна — канд. филос. наук, доцент, заслуженный научный сотрудник Московского университета, зав. отделом Центра стратегии развития образования МГУ имени М.В. Ломоносова. Член Президиума Совета женщин МГУ, г. Москва, Россия.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 20 июня 2014 г. №568. URL: <http://base.garant.ru/70409756/> (дата обращения: 15.06.2020).

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации № 967 «О мерах по укреплению кадрового потенциала Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156645/ (дата обращения: 15.06.2020).

3. Среднее (полное) образование (11 классов средней школы).
4. Среднее профессиональное образование (колледж, техникум).
5. Бакалавриат высшего образования.
6. Магистратура высшего образования.
7. Аспирантура (соискание учёной степени кандидата наук).
8. Докторантура (соискание учёной степени доктора наук).
9. Дальнейшее профессиональное совершенствование.

Глобальный – это прилагательное, обозначающее следующие характеристики объекта: полный, универсальный, всесторонний, всеобъемлющий, всемирный (относящийся к мировому сообществу, которое находится в процессе интеграции). Предлагаем следующее понимание глобального образования.

Глобальное образование – понятие, которое означает, что в гуманитарные аспекты образования, которые в той или иной степени присутствуют при получении любой специальности, во всех системах образования и на всех его уровнях, надо включать вопросы глобализации мироустройства и понимания необходимости солидарности и сотрудничества с жителями всех стран, то есть, воспитывать **планетарное сознание**, которое должно обеспечить выживание человечества и самой планеты Земля.

В советское время в разные курсы гуманитарной подготовки специалиста всегда включались такие главные понятия как социализм, коммунизм, дружба народов, пролетарская солидарность и т.д., а также изучался Кодекс строителя коммунизма, короткий и ясный, который всегда висел на стене. Неплохо бы и сейчас сформулировать Кодекс глобалиста, который включал бы в себя все основные понятия глобального образования: взаимопонимание, сотрудничество, симпатия, контакт, коммуникация, дружба, любовь к людям и природе, многокультурный мир и т.д.

В каком смысле можно говорить о том, что определенный вуз дает или может давать не только профессиональное, но именно глобальное образование, или профессиональное образование с необходимыми элементами глобального образования? Например, в МГУ имени М.В. Ломоносова можно учиться на одном факультете и одновременно слушать лекции на другом, посещать кружки, различные общеобразовательные лекции и семинары, занятия на Малом мехмате т.д. Можно поступить в аспирантуру или докторантуру на другом факультете, получить вторую специальность.

Однако такое многоаспектное образование вовсе не является глобальным. Модель глобального образования фактически еще не создана, ее концепция еще только эволюционирует. Невозможно утверждать, что современный студент получил достаточно сведений о характере и последствиях глобальных процессов, например, о потеплении климата или исчезновении Аральского моря и т.д. Управлять процессами глобализации и решать глобальные и другие социальные и экономические проблемы с помощью современного образования пока практически невозможно.

«Различные формы глобального образования и систем обучения и воспитания в области глобальных процессов, которые уже появились и развертываются в нашей стране и за рубежом, важно направить по траектории, в наибольшей степени содействующей выходу из глобального кризиса и выживанию мирового сообщества. Если глобалистика и глобальное знание в целом претендуют на роль одного из лидеров науки XXI в., то и формирующееся глобальное образование может оказаться тем локомотивом, который выведет образовательный процесс на новый качественный уровень, соответствующий наиболее оптимистичному видению будущего человечества»²⁰.

Существует множество определений глобального образования, одно из них говорит о том, что «Глобальное образование – одно из направлений в теории образования и в практике обучения в школе и вузе, возникшее в США в 70-е гг. XX века как ответ образовательного

²⁰ Безрукова В.С. Основы духовной культуры (энциклопедический словарь педагога). Екатеринбург, 2000. С. 4.

сообщества на необходимость подготовки человека к жизни во взаимосвязанном многокультурном мире. В российской педагогике термин употребляют при раскрытии проблематики поликультурного воспитания и образования. Это образовательно-воспитательная концепция, ориентирующая учащихся на выработку планетарного сознания, но не форма или организация получения образования»²¹.

В энциклопедическом словаре педагога «Основы духовной культуры» дается несколько иное определение: «Глобальное образование – это система воспитания и обучения человека планеты, способного ощущать себя и действовать как "житель планеты Земля", знать ее и нести за нее ответственность. В глобальное образование входят следующие направления педагогической деятельности: воспитание широты видения мира, формирование постоянного и пристального внимания к проблемам глобального масштаба, воспитания интереса к культурам других народов, формирование глобального мышления, воспитание чувства выбора и меры своего личного участия в решении глобальных проблем. Глобальное образование – это воспитание в мире и любви, в терпимом отношении к любым иным точкам зрения, это воспитание активной позиции по отношению к мировым международным и государственным событиям. Сторонников глобального образования называют глобалистами. Они уже разрабатывают международные образовательные стандарты. Однако глобальное образование – явление противоречивое. Оно составляет угрозу этническому и культурному своеобразию народов. Это побудило глобалистов выдвинуть принцип "мыслить глобально – действовать локально", как бы объединяющий планетарный и частный подход к жизни человека»²².

Очень важно, что во втором определении глобального образования указывается на его противоречия, связанные с тем, что международные образовательные стандарты глобального образования недостаточно учитывают или совсем не учитывают своеобразные системы образования, существующие в разных странах. Глобальное образование, которое уже частично появилось в России и за рубежом, должно вывести образовательный процесс в целом на новый качественный уровень и должно быть направлено, в первую очередь, на сохранение природы планеты Земля, выживание человечества и международное сотрудничество в важнейших сферах деятельности людей. Так, например, факультет глобальных процессов МГУ имени М.В. Ломоносова в 2019 году начал подготовку по инновационной образовательной программе «Глобальная энергетика и международный бизнес», разработанной при участии ПАО «Газпром» и Госкорпорации «Росатом». Программа готовит высококвалифицированных специалистов, обладающих знаниями российского и международного энергетического законодательства, а также умеющих анализировать энергетические отношения между странами, их энергетическое сотрудничество и его эффективность. Выпускники факультета смогут работать не только в энергетических компаниях в России и за рубежом, но и в органах государственной власти.

Другая магистерская программа факультета глобальных процессов МГУ «Международное образовательное сотрудничество в условиях глобализации» реализуется совместно с Высшей школой современных социальных наук МГУ (ВШССН МГУ) и Центром стратегии развития образования МГУ (ЦСРО МГУ) с 2019 года. Её цель – подготовка специалистов для реализации международных образовательных проектов на формирующемся глобальном рынке образовательных услуг. Эта программа будет способствовать увеличению численности обучающихся в России иностранных студентов, развитию экспортного потенциала российского образования и повышению его международной конкурентной способности. Выпускники программы смогут работать в органах государственной власти России, российских и международных организациях сферы

²¹ Ильин И.В., Урсул А.Д. Эволюционный подход к глобальным исследованиям и образованию: теоретико-методологические проблемы // Век глобализации. 2010. Вып. 1. С. 203.

²² Кичева И.В. Обогащение педагогической терминологии в 90-е годы XX века. Пятигорск, 2004. С. 27.

образования, в органах международного сотрудничества российских образовательных организаций и в научных центрах.

В заявлении руководителей стран G8 в Санкт-Петербурге в 2006 году был оглашен программный документ для развития постиндустриального мира **«Образование для инновационных обществ XXI века»**. В нем были сформулированы общая цель – формирование глобального инновационного общества и новое понимание понятия образования для будущих поколений. Новое понятие **«инновационное общество» подчеркивает важность** инновационной деятельности и быстрого продвижения ее нововведений в реальную практику. В связи с этим встает вопрос о качестве образования в странах и главных участниках этого процесса – педагогах, инженерах, ученых. В документе об этом сказано: **«МЫ БУДЕМ ДОБИВАТЬСЯ ВНЕДРЕНИЯ ВЫСОКИХ СТАНДАРТОВ ОБРАЗОВАНИЯ В ОБЛАСТИ МАТЕМАТИКИ, ЕСТЕСТВЕННЫХ НАУК И ИНЖЕНЕРИИ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ СТАТЬ ПРОЧНОЙ ОСНОВОЙ ГЛОБАЛЬНОГО ИННОВАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА»**²³.

Можно сделать вывод, что источником постиндустриального развития современной мировой системы становятся серьезные вложения в человеческий капитал, прежде всего инвестиции в образование. В настоящее время это не всегда могут себе позволить даже развитые страны. Кроме того, встает необходимость изменения технологии образования, которая была бы способна обеспечить молодое поколение необходимым качеством и объемом знаний, а также практической подготовкой. Таким образом, эффект образования, который всегда был условием успеха экономической ситуации в стране, превращается в ключевой, решающий фактор роста производительности труда и конкурентоспособности, как отдельного человека, так и организаций, и экономической структуры в целом. Страна становится современным обществом, а её экономика – экономикой знаний только в том случае, если в ней осуществляется переход от традиционных типов образования к инновационным, от модели современного образования к модели **опережающего образования**. На основе такой позиции функциональная роль сферы образования как вида деятельности по производству важнейшего экономического ресурса – человека, выступает условием производства интеллектуального капитала. Россия – одна из самых образованных стран мира, но востребованность образования у нас не так велика, чтобы стимулировать у молодежи и взрослого населения постоянную потребность учиться. Нет настоящего понимания того, что наука и знания – это капитал, который является фундаментом всех видов деятельности человека и народа в целом, как в материальной, экономической, практической, так и в политической, и в духовных видах деятельности.

В настоящее время часто говорится о создании **системы непрерывного образования**, которое будет сопровождать человека в течение всей жизни, то есть, в превращении образования в обязательную часть повседневной жизни. Только в этом случае человек будет способен относиться к собственному обучению как к обязательному виду деятельности, которая делает его подготовленным и способным осмыслить не только свое собственное место в обществе, но и то, что происходит в политике, в науке, в экономике, в социальной жизни на практике.

Еще одна универсальная мировая тенденция — **фундаментализация образования**, то есть, превращение его в подлинный фундамент всех видов деятельности – теоретической и практической. Главной проблемой становится качество образования, соответствие знаний, умений и навыков, социальных и психологических качеств молодых специалистов высоким требованиям современной практики.

Кроме того, еще в 1992 г. Л.Н. Коган утверждал, что эффективность социального института образования зависит от целого ряда взаимосвязанных факторов. Л.Н. Коган

²³ Осмысление глобального мира. // Коллективная монография. Отв. ред. Ю.Н. Москвич. [Серия: Библиотека актуальной философии]. Вып.1. – Красноярск: "ЛИТЕРА-принт", 2007.С.. 45.

относил к ним: 1) степень сформированности у людей внутренней потребности в приобретении знаний, степень превращения этого процесса в самоцель личности; 2) ассигнования общества на образование, состояние материальной базы всех его учреждений; 3) подготовку кадров преподавателей для всех видов учебных заведений; 4) оптимальность взаимодействия всех элементов самой системы образования; 5) престиж образования в сознании общества; 6) качество господствующих методов обучения и состояние педагогической науки. Далее автор делает вывод применительно к России: «Современный кризис образования в нашем обществе определяется тем, что ни один из факторов не удовлетворяет стандартам цивилизованного общества и не обеспечивает необходимый уровень образования населения»²⁴.

Конечно, за прошедшие годы многое изменилось, но если факторы 1, 3, 5 в настоящее время практически являются состоявшимися, положительно влияющими на стремление молодежи получить образование и на качество самого образования, то фактор № 2 по-прежнему отрицательно влияет на эффективность социального института образования. Это, прежде всего, недостаточное финансирование системы образования в целом, небольшие зарплаты научных и педагогических работников, недостаточная обеспеченность необходимыми материалами и помещениями, трудности с публикациями и командировками.

Глобальное будущее страны как передового современного государства непосредственно связано с образованием, которое нацелено на будущее технологическое развитие, на будущие потребности обучения молодежи, развития науки, технологий, медицины и т.д. Образование должно принимать во внимание не только реальные потребности современного ему общества, но и общества будущего, и в этом смысле опережать существующие в настоящее время потребности. Для того, чтобы у России было достаточно шансов на развитие на уровне мирового технологического состояния, системы образования и науки должны не только стремиться к поддержанию текущего обеспечения всех отраслей экономики, но и быть направлены на модернизацию и реконструкцию существующих технологий в экономике²⁵.

Гуманитарные и общественные науки находятся в стадии исследования мировых тенденций и направления развития России, но они слабо нацелены на описание будущего России в мировом постиндустриальном обществе. На постоянно проводимых конференциях и экономических форумах обсуждаются экономические и социально-политические проблемы. Однако для разработок будущих технологий и будущего развития России и ее образования требуется серьезная, творческая работа в научно-исследовательских институтах и университетах. Российский национальный образовательный сектор – важнейший компонент формирования ее человеческого капитала. В условиях постиндустриального мира образовательная система становится главнейшим ресурсом развития страны, и от её глобальной конкурентоспособности зависит будущее России в мировой политике и экономике. Через опережающее образование будущее поколение должно быть вооружено новейшими знаниями и практиками, и оно должно обеспечить конкурентное преимущество России и ее ведущие позиции в постиндустриальном мире будущего.

Для создания системы **опережающего образования** необходимо пересмотреть многие исходные позиции системы образования: разработать новые правила поступления в средние специальные учебные заведения и вузы. Будущие студенты должны быть новаторами, документ о предыдущем образовании должен быть обязательно, но он не должен оказывать решающего влияния при поступлении. Для поступления в вузы на вступительных испытаниях необходимо определить способности и творческие возможности абитуриента. Кроме того, необходимо перейти от привычных нам учебных материалов к новым учебникам, которые должны быть ориентированы на познание не только прошлого и

²⁴ Коган Л.Н. Социология культуры. Екатеринбург, 1992. С. 74.

²⁵ Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике. / Под ред. академика РАН С.Ю. Глазьева и профессора В.В. Харитонов. – М.: «Тривант», 2009.

настоящего, но и на познание будущего. В учебных материалах соотношение знаний о прошлом, настоящем и будущем должно быть приоритетным по отношению к будущему, необходимо исключить повторы и дублирование в структуре образовательных программ. Желательно, чтобы абитуриент имел не просто желание учиться, а определенную жизненную цель, связанную с образованием, и понимал, что в современных условиях образование – это вид деятельности на всю жизнь. Реализуя систему опережающего образования, Россия сможет обеспечить глобальную конкурентоспособность страны в постиндустриальном мире будущего.

Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 20 июня 2014 г. № 568. URL: <http://base.garant.ru/70409756/> (дата обращения: 15.06.2020).
2. Указ Президента Российской Федерации № 967 «О мерах по укреплению кадрового потенциала Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156645/ (дата обращения: 15.06.2020).
3. *Безрукова В.С.* Основы духовной культуры (энциклопедический словарь педагога). Екатеринбург, 2000.
4. *Ильин И.В., Урсул А.Д.* Эволюционный подход к глобальным исследованиям и образованию: теоретико-методологические проблемы // Век глобализации. 2010. Вып. 1.
5. *Кичева И.В.* Обогащение педагогической терминологии в 90-е годы XX века. Пятигорск, 2004.
6. Осмысление глобального мира. // Коллективная монография. Отв. ред. *Ю.Н. Москвич.* [Серия: Библиотека актуальной философии]. Вып.1. Красноярск: "ЛИТЕРА-принт", 2007.
7. *Коган Л.Н.* Социология культуры. Екатеринбург, 1992.
8. Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике. / Под ред. академика РАН *С.Ю. Глазьева* и профессора *В.В. Харитонова.* М.: «Тривант», 2009.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ЗНАНИЕ И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Ключевые слова: методология управления, теория управления, эффективность управления

Аннотация

В статье рассматривается связь методологического знания как знания о методах и способах деятельности и проблемы повышения эффективности управленческой деятельности.

Управление является одним из важнейших видов человеческой деятельности и играет решающую роль в развитии общества. Управленческая деятельность, в отличие от различных форм регуляционных процессов, господствующих в живой и неживой природе и определяющих закономерности существования природного мира, рассматривается как принципиально человеческая деятельность, как специфически человеческая форма активного, сознательного отношения к миру, к его преобразовательному изменению. Эта человеческая активность проявляется в способности *сознательно* воздействовать на происходящие природные, социальные и ментальные процессы, контролировать осуществляемые воздействия, ориентируясь на эффективное достижение поставленных целей и делая выбор в отношении возможных форм и методов их достижения.

Сознательное воздействие на происходящие процессы предполагает не только понимание их природы и сущности, но, в первую очередь, понимание того, *как, каким образом*, с помощью *каких средств* возможно осуществление такого воздействия. Это понимание является содержанием методологического мышления и методологического знания.

Методологическое знание как знание о методах и способах деятельности, прежде всего, формируется на основе непосредственного практического опыта, в результате осуществления большого числа действий с определенными объектами. Так, например, ремесленные навыки и умения передавались «из рук в руки» в процессе наблюдения и многократного повторения за мастером соответствующих трудовых операций. В этом случае знание сохранялось на уровне чувственных образов и описаний, осуществляемых на основе обыденного языка. С развитием научного познания, с формированием понятийных моделей объектов воздействия, раскрытием их сущностной природы теоретические схемы становились методологическими программами не только изучения, но и преобразования, изменения объектов, определения возможных способов действия с ними. Так, например, развитие концепции системной организации объектов реальности задает соответствующую методологическую программу познавательной деятельности и понимание характера и средств их возможных преобразований, т.е. выступает как основа методологического мышления. Надо заметить, что методологическое знание и методологическое мышление во многих случаях предваряет и служит основой для получения сущностного знания, знания природы процессов реальности. В то же время теория, раскрывающая природу

²⁶ Агафонова Наталья Васильевна — заслуженный профессор Московского университета, доктор философских наук, профессор кафедры теории и технологий управления факультета глобальных процессов МГУ имени М.В. Ломоносова.

происходящих процессов, становится базой определения способов воздействия на эти процессы. Ряд философов и методологов науки рассматривали соотношение методологического и сущностного знания по аналогии с принципом дополнительности, присутствующим в квантовой механике²⁷.

Таким образом, методологическое знание и методологическое мышление являются необходимым условием любой сознательной человеческой деятельности и, прежде всего, управленческой. Методологическое мышление представляет собой рефлексию, отражение в мысленной форме методов и способов действия, своего рода осознание практических проектов осуществления деятельности (при этом важно заметить, что такое отражение может происходить, как в форме понятийного мышления, так и в форме образного мышления). Известный методолог науки Г.П. Щедровицкий, в частности, отмечал, что «суть методологической работы не столько в познании, сколько в создании методик и проектов, она не только отражает, но также и в большей мере создает, творит заново, в том числе – через конструкцию и проект. И этим же определяется основная функция методологии: она обслуживает весь универсум человеческой деятельности, прежде всего, проектами и предписаниями». В то же время специфика методологического знания, его отличия от сущностного знания связана также с тем, что «основные продукты методологической работы – конструкции, проекты, нормы, методические предписания и т.п. – не могут проверяться и никогда не проверяются на истинность. Они проверяются лишь на реализуемость. Здесь положение такое же, как в любом виде инженерии или архитектурного проектирования»²⁸.

Как уже было подчеркнуто, методология охватывает «весь универсум человеческой деятельности», однако, в первую очередь, важно выделить особую роль методологического мышления как одну из важных функций именно управления, которая составляет основу эффективного воздействия на управляемый процесс. Также важно определить и особенности методологической рефлексии в рамках собственно управленческих действий, т.е. развития методологического и сущностного знания в отношении самой управленческой деятельности.

Прежде всего, говоря об управлении, необходимо отметить, что оно присутствует во всех видах сознательной человеческой деятельности (предметно-практической, политико-правовой, познавательной, социально-организационной, художественной и т.д.). Управление выступает как их неотъемлемая составляющая именно в силу того, что человеческая деятельность является сознательной и предполагает свободу выбора осуществляемых действий. В то же время управление само представляет определенный вид человеческой деятельности, которая реализуется и на уровне индивидуального сознательного поведения человека, и на уровне жизнедеятельности социума. На уровне индивидуума управление имманентно включено во все виды его деятельности, являясь результатом эволюционного развития природных регуляционных процессов и социального существования человека, обуславливающего формирование и развитие сознания. На уровне жизни социума управление реализуется уже в институциональных формах, т.е. складываются соответствующие нормы (правила, традиции), принимаемые сообществом в отношении регулирования процессов жизнедеятельности, и соответствующие организационные структуры, обеспечивающие выполнение данных норм. Реализация управления в

²⁷ См., например, работы: *Щедровицкий Г.П.* Избранные труды. М.,1995; *Розов М.А.* Гносеология культуры. М.: Новый хронограф, 2015.

²⁸ *Щедровицкий Г.П.* Избранные труды. М.,1995. С. 95.

институциональных формах позволяет выделять его уже как особый, самостоятельный вид социальной деятельности.

Определение особенностей и основного содержания любых видов деятельности человека предполагает, в первую очередь, выделение объекта и субъекта деятельности, где объект полагается как предмет преобразования, изменения в соответствии с поставленной целью и желаемым результатом. Объектом воздействия и преобразования для управленческой деятельности выступает определенный природный, социальный или ментальный процесс, характер протекания, «траектория» которого могут изменяться под влиянием управленческих действий. Например, в качестве природного процесса (объекта управленческого воздействия) можно рассмотреть процесс роста и развития живых организмов в некотором ареале. Сознательное воздействие на изменение их кормовой базы приведет к изменению состава живых организмов и характера их развития. Также, например, воздействие на структуру организации или технологию какого-либо вида трудового процесса приведет к изменению характера и темпов производства. Или, например, сознательный выбор и использование различных методов решения математической задачи может привести к ее наиболее эффективному решению.

Важно отметить, что целью управленческого воздействия является максимальная эффективность осуществления основного продуктивного процесса. Можно сказать, что управление здесь играет роль, аналогичную реализации природного «принципа наименьшего действия», только в социальной сфере, обеспечивая способ наиболее целесообразного достижения конечного результата. Поэтому важнейшей составляющей в реализации управленческой деятельности является осознание природы и характера основного продуктивного процесса, на который оказывается управляющее воздействие, и осознание, проектирование возможных методов и способов реализации данного процесса. Другими словами, управление предполагает осуществление методологической рефлексии основного продуктивного процесса, оценку эффективности тех организационных, технологических, целеориентирующих средств и методов, которые в этом процессе используются, чтобы определить наиболее значимые из них и воздействовать на данный продуктивный процесс с целью его оптимального изменения. Можно сказать, что эффективность управления в значительной мере будет зависеть от успешности такой методологической работы.

Рассмотрим в качестве примера такой продуктивный процесс, как строительство дома. Он представляет собой материально-предметную деятельность, которая складывается из значительного ряда производственных операций (рытье фундамента, подготовка строительного материала, укладка этого материала при возведении строения и т.п.). Человек осуществляет эти операции сознательно, т.е. опирается на знаниевый образ совершаемых действий. Такое знание может быть результатом опыта или специального обучения, и оно выступает в качестве мысленного плана, идеального регламента производимых действий. В ряде случаев управленческая деятельность может сводиться просто к контролю за соблюдением таких нормативов и регулированию выполнения работ по соответствующим правилам, выступать просто как административная деятельность. Однако собственно целью управленческой деятельности является повышение эффективности совершаемой работы, выбор наиболее успешной «траектории» ее осуществления. Поэтому задачей управления будет являться осознание, способность рефлексировать существующие формы и способы осуществляемой работы с целью найти новые, более оптимальные формы и мотивировать человека на их освоение, т.е. иметь возможность и представление о том, как изменить

данный трудовой процесс. Такое осознание есть процесс методологического мышления, которое связано с выяснением таких вопросов, как: на каком основании выработаны реализуемые формы и методы практического действия, каким еще образом может выполняться данная работа, с помощью каких средств и инструментов.

Кроме того, существенную роль в осуществлении эффективного управления будет играть и методологическая рефлексия самих форм управленческой деятельности. Имея в виду, что главными формами управленческих действий являются осуществление контроля и координации основного продуктивного процесса, проектирование его социально-организационных форм, мотивация людей и принятие необходимых решений по изменению протекания данного процесса, то осознание и выбор наиболее адекватных способов и методов их выполнения также будет определять эффективность управленческой деятельности.

Подчеркнем еще раз, что методологическая работа является важнейшей составной частью управленческой деятельности. Она предполагает, во-первых, изучение самого продуктивного процесса в отношении которого совершаются управленческие действия, но также и серьезное методологическое образование, обеспечивающее возможность плодотворного методологического мышления. Как писал известный методолог науки М.А. Розов, развитие методологического мышления является именно задачей университетского образования, которое позволяет не только получать знания о процессах реальности из различных областей науки, но, главное, осваивать методы и способы действия, преобразования, используемые в разных науках. Цитируя выступления крупнейшего физика Д.К. Максвелла [2], который придавал огромное значение переносу опыта из одной области знания в другую (причем речь шла не только о применении каких-либо конкретных методов физики или химии за пределами этих дисциплин, но именно о методологических программах), М.А. Розов [3, с 377] отмечал, что такое образование есть необходимый путь формирования методологического мышления. Широкое университетское образование позволяет использовать тот или иной метод в разных сферах исследования и преобразования объектов реальности, позволяет строить новый метод по образцу уже существующих, позволяет использовать уже созданную теорию для решения конкретных задач (для управления это особенно наглядно в плане использования социологических и математических знаний), позволяет по образцу существующих теорий строить новые теории в рамках других областей знаний. М.А. Розов отмечал, что методологическое мышление в принципе является междисциплинарным. Поэтому, подчеркнем специально этот момент, такое методологическое образование является особенно необходимым для управленческой работы, поскольку она предполагает взаимодействие с различными по своей природе аспектами реальности – социологическими, технологическими, природными, психологическими и т.п.

В настоящее время особенно актуальным для эффективного управления становится овладение методами и формами информационных технологий, получение методологического знания в области цифровой (программной) обработки различных предметно-производственных процессов.

Современный научно-технический прогресс, происходящая 4-я промышленно-технологическая революция ведут к изменению характера производственной деятельности, к изменению форм и методов трудовых процессов. Это, в свою очередь, предполагает и

изменение характера управленческой деятельности, что требует от управленцев нового уровня подготовки.

Трудовой процесс предстает перед управлением уже не только в наглядной технологически-операционной форме, сколько в форме цифровых данных, графиков, компьютерных моделей. Поэтому функции управления должны менять форму своей реализации. Компьютерно-программное обеспечение позволяет осуществлять детальную проработку планов, практически немедленно осуществлять координационные действия, прорабатывать решения с максимальной детализацией, используя большие объемы данных, вести контроль по огромному числу параметров, не затрачивая на осуществление контрольной деятельности значительного количества ресурсов. С введением автоматизированных систем в производстве меняются также требования к характеру подготовки персонала, формы взаимодействия с работниками, особенно в плане привлечения их к решению производственных и управленческих задач.

Современными тенденциями в управлении является направленность на их максимальную цифровизацию, программно-компьютерное представление различных бизнес-процессов, обеспечивающее более эффективное решение возникающих проблем. Однако программное представление и моделирование бизнес-процессов требует серьезной экспертной подготовки и углубленной методологической работы в отношении моделируемых процессов, что и задает основное направление в развитии управленческой деятельности.

Список литературы

1. *Максвелл Д.К.* Статьи и речи М.,1968.
2. *Розов М.А.* Гносеология культуры. М.: Новый хронограф. 2015.
3. *Розов М.А.* Методологическое мышление и задачи университетского образования // Философский факультет. Ежегодник. № 1. 2000.
4. *Щедровицкий Г.П.* Избранные труды. М.,1995

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

Ключевые слова: управленческая деятельность, государственно-частное партнерство, модели ГЧП, институты гражданского общества, системный подход.

Аннотация

Государственно-частное партнерство (ГЧП) представляет собой один из эффективных инструментов современного управления и объект методологического знания, которое может рассматриваться как совокупность принципов, моделей, программ, теоретических подходов и проектов, с позиции которых анализируются особенности управленческой деятельности, формы и способы ее практической реализации, а также возникающие в результате барьеры, риски и негативные процессы. В статье анализируются особенности двух методологических подходов при реализации проектов государственно-частного партнерства, влияние на их результативность участия в управлении проектами институтов гражданского общества. В статье показано, к каким социально-экономическим и политическим последствиям приводит отстранение гражданского общества от участия в контроле за разработкой и реализацией проектов ГЧП.

Достижения передовых экономик стран современного мира, уровень благосостояния их общества, перспективы развития экономики в условиях кризиса и трансформации процесса глобализации во многом зависят от эффективности системы управления сферами жизнедеятельности общества, а также от эффективности механизмов взаимодействия государственного аппарата и бизнеса при решении общественных проблем и общественно значимых проектов. Одним из таких механизмов является государственно-частное партнёрство (ГЧП), которое с 80-х годов XX века, зародившись в Англии, доказало свою эффективность во многих странах мира. Несмотря на периодически повторяющиеся кризисы в мировой экономике в начале XXI века, сфера реализация проектов ГЧП в мире постоянно расширяется. В Европе применения ГЧП в такой традиционной сфере, как транспортная инфраструктура, составляет 66% стоимости всех проектов ГЧП³⁰. Практика применения ГЧП за последние 50 лет в большинстве стран показала, что потенциал партнерства государства и бизнеса огромен, а степень реализации этого потенциала, несмотря на достигнутые результаты, не отвечает современным потребностям в развитии, особенно в реализации инфраструктурных проектов. По мнению экспертов, «только механизмы партнерства государства и частного бизнеса позволят к 2030 г. достигнуть целей устойчивого развития (Sustainable Development Goals) и реализовать положения Парижского соглашения по климату»³¹. Как показывает международная практика реализации проектов

²⁹ Гвозданный Вячеслав Афанасьевич — канд. филос. наук, доцент кафедры теории и технологий управления факультета глобальных процессов Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия.

³⁰ Артемова П.В., Рязанцев А.А. Опыт зарубежных стран в осуществлении проектов ГЧП. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-zarubezhnyh-stran-v-osuschestvlenii-proektov-gosudarstvenno-chastn> (дата обращения: 14.02.2020).

³¹ Ваславский Я.И. Государственно-частное партнерство: перспективы развития общественно значимой инфраструктуры // Федерализм. 2019, №4. С.85.

ГЧП, чем более развитой является страна, тем большее значение в структуре таких проектов занимают социально-ориентированные сферы – образование и здравоохранение (до 50%)³². Большой вклад в работу по структурированию и классификации моделей и механизмов государственно-частного партнерства внес Всемирный Банк. Его специалисты выделяют несколько моделей ГЧП, признанных в мировой практике³³:

1. BOT (Build-Operate-Transfer) – строительство-управление-передача. Концессионер (частный партнер) осуществляет строительство и эксплуатацию в течение установленного срока, а затем передает объект в собственность государству (концеденту).
2. BTO (Transfer-Operate) – строительство-передача-управление. Концессионер осуществляет строительство, после чего объект сразу передается в собственность государству, а затем переходит в эксплуатацию концессионера.
3. BOO (Build-Own-Operate) – строительство-владение-управление. Концессионер осуществляет строительство и последующую эксплуатацию объекта, владея им на правах собственности, срок действия которых не ограничивается.
4. BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) – строительство-владение-управление-передача. Концессионер аналогично осуществляет строительство и последующую эксплуатацию объекта, владея им на правах собственности, однако только в течение определенного срока – по его истечении объект переходит в собственность государства.
5. Обратный BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) – строительство-владение-управление-передача. Государство осуществляет строительство объекта, а затем передает ее в эксплуатацию частной компании, которая постепенно приобретает ее в собственность.
6. BBO (Buy-Build-Operate) – покупка-строительство-управление. Форма продажи, которая включает восстановление или расширение уже существующего объекта. Государство продает объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления.

Существуют и другие классификации взаимодействия государства и бизнеса, предлагаемые Всемирным банком, состоящие из четырёх моделей, под которые подходит большинство проектов ГЧП. Однако границы между ними не всегда четкие, и некоторые проекты имеют черты, присущие нескольким моделям.

Divestitures. *Приватизация.* Частный инвестор приобретает пакет акций государственной компании. Различают полную приватизацию, когда государство передаёт 100% акций принадлежащей ему компании частному инвестору, и частичную приватизацию, когда государство передаёт определённую часть акций принадлежащей ему компании частному инвестору, который может, как назначить собственных управляющих для приватизируемого объекта, так и не делать этого

Management and Lease Contracts. *Контракты на управление и арендные договоры.* Государство передаёт частной компании собственность на правах аренды и на определённый срок. Контракт на управление подразумевает, что государство платит частному оператору за управление объектом, причём операционные риски несёт государство. На основе арендного соглашения государство сдаёт свое имущество коммерческой компании за арендную плату, переключая на нее и операционные риски.

Concessions. *Концессия.* Государство предоставляет частной компании право владения и использования определённой собственности при условии возврата и предусмотренной договором оплаты. Государство сохраняет за собой право собственности, в то время как

³² Гафурова Г.Т. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства // Финансы и кредит, 2013. 48 (576). С. 63.

³³ The World Bank Group // Официальный сайт Всемирного банка. URL: <http://www.worldbank.org/> (дата обращения: 20.11.2019).

частная компания получает возможность на модификацию объекта соглашения, его усовершенствование, расширение и т.д. По данной форме организации государственно-частного партнёрства коммерческая компания несёт, как операционные, так и инвестиционные риски.

Greenfield Projects. *Проекты, предполагающие строительство нового объекта.* Частный инвестор строит и использует определённое имущество, права на которое по истечении определённого срока могут переходить к государству.

Необходимо отметить, что в реализации проектов ГЧП в развитых странах Запада участвуют институты государства разного уровня, бизнес структуры, крупнейшие международные (МБРР, ЕБРР, МАР и др) и национальные институты развития (IDBI – Индия; CDB – КНР; KfW – Германия и др), институты гражданского общества. При разработке и реализации проектов ГЧП они выполняют функции государственного и общественного контроля. Участие институтов развития и гражданского общества позволяет существенно снижать уровень коррупции при реализации проектов ГЧП в экономически развитых странах. Население в странах с развитой экономикой, отстаивая интересы своих муниципалитетов, земель и т.д., выступает не только как потребитель результатов реализации конкретного проекта ГЧП, но и может, с помощью институтов гражданского общества, влиять на его содержание, защищать свои общественные интересы и создавать барьеры на пути коррупции³⁴. В этом отражается сущность концепции реализации проектов ГЧП в экономически развитых странах мира. В странах Запада за последние 50 лет выстроена сложная, эффективная и многоуровневая система по разработке и реализации проектов государственно-частного партнёрства. Элементами данной системы являются государственные институты разного уровня, бизнес-структуры, международные финансовые институты и общество, представленное различными институтами гражданского общества. Информационная открытость и прозрачность проектов ГЧП для общества являются условиями их эффективности.

В современной России внедрение механизмов и инструментов государственно-частного партнёрства прошло сложный и длительный путь. Первопроходцем и лидером применения проектов государственно-частного партнёрства долгие годы являлись власти г. Санкт-Петербург. В 90-е годы XX века защитные дамбы города возводились по схемам, приближенным к механизмам ГЧП. На федеральном уровне в эти годы под давлением лоббистов западных ТНК был принят Федеральный закон «О Соглашениях о разделе продукции», открывший доступ иностранным компаниям на экономический рынок РФ и доступ к сырьевым богатствам страны, создававший для них существенные экономические преимущества³⁵.

Период бурного роста российской экономики с 2000 года по 2008 год открыло новые возможности для реализации проектов ГЧП. Первый российский официальный проект ГЧП был реализован в 2003 г. в Санкт-Петербурге ГУП «Водоканал СПб» при завершении Юго-Западных очистных сооружений города³⁶. Важную роль для развития государственно-частного партнёрств сыграло принятие в 2005 году Федерального закона «О концессионных соглашениях»³⁷, позволивший использовать новые формы и инструменты сотрудничества между государственными структурами разного уровня и бизнесом. Стали широко применяться такие формы сотрудничества, как аренда государственного имущества, концессии, государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного

³⁴ Рейтинг стран по уровню коррупции в 2019 г. // Официальный сайт Transparency International. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/corruption> (дата обращения: 08.06.2020).

³⁵ Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" от 30.12.1995 N 225-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8816/ (дата обращения: 28.04.2020).

³⁶ Гоосен Е.В., Никитенко С.М., Пахомова М.О. Опыт реализации проектов ГЧП в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-realizatsii-proektov-gchp-v-rossii/viewer> (дата обращения: 08.06.2020).

³⁷ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». URL: <http://base.garant.ru/12141176> (дата обращения: 25.11.2019).

сектора и др. Учреждение в 2006 году Инвестиционного фонда Российской Федерации позволило государству направлять предпринимательскую активность для развития различных сфер экономики и формировать государственно-частное партнерство в необходимых для страны сферах. Инвестиционный фонд РФ был создан в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации»³⁸. В 2007 году Правительство РФ внесло соответствующие изменения в предыдущее Постановление, усилив тем самым позиции государственно-частного партнерства³⁹. Согласно Постановлению правительства от 7 ноября 2008 г. № 815, средства инвестиционного фонда предоставляются «в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации»), причем предусматривается, что коммерческие компании будут покрывать не менее 50% стоимости проекта. Правительственной комиссией за первые годы существования фонда было одобрено двадцать инвестиционных проектов, при осуществлении которых суммарный объем инвестиций превысит один триллион рублей. Эти средства распределены по отраслям экономики между несколькими приоритетными для развития сферами: 45% — на развитие транспортной инфраструктуры; 30% — на развитие промышленных отраслей; 10% — на реализацию проектов в области ЖКХ; 5% — на создание инновационной инфраструктуры; 10% — на другие отрасли народного хозяйства⁴⁰.

На региональном уровне одним из первых субъектов Российской Федерации, принявших законодательные акты, которые устанавливают порядок и условия участия органов власти в государственно-частных партнерствах, стал Санкт-Петербург (Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100). Это позволило властям города применять инструменты ГЧП для создания, реконструкции или эксплуатации объектов, входящих в состав городского имущества в важнейших сферах городского хозяйства:

- транспортной инфраструктуры и транспорта, включая железнодорожный, автомобильный, воздушный, водный транспорт, а также подземный и иные виды транспорта общего пользования;

- системы коммунального хозяйства, включая объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, а также объектов обеспечения функционирования и благоустройства жилищного и нежилого фонда и территории Санкт-Петербурга;

- объектов энергоснабжения, включая энергогенерирующие системы, а также системы передачи и распределения энергии;

- объектов подвижной и стационарной связи и телекоммуникаций;

- объектов, используемых для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения;

- объектов образования, воспитания, культуры и социального обслуживания;

³⁸ Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. N 694 "Об Инвестиционном фонде Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). UR <https://base.garant.ru/188884/> (дата обращения: 25.11.2019).

³⁹ Постановление Правительства РФ от 31.10.2007 N 732 О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. N 694 Об Инвестиционном фонде. URL: <https://yandex.ru/turbo/s/bazanpa.ru/pravitelstvo-uf-postanovlenie-n732-ot31102007-h1111136/> (дата обращения: 25.12.2019).

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 07.11.2008 N 815 (ред. от 26.12.2014) "Об утверждении Правил предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или в целях предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81391/ (дата обращения: 25.12.2019).

– объектов, используемых для осуществления туризма, рекреации и спорта⁴¹.

Аналогичный закон от 12.10.2009 г. № 67-кз «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае» был принят в Ставропольском крае. Если до 2009 г ода законы о ГЧП были приняты в 5 субъектах РФ, в 2012 в 36 субъектах, то к настоящему времени они действуют практически во всех субъектах, однако часто носят формальный характер.

В 2015 году принимается Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴². Принятие этого закона открыло новые возможности и сферы для применения инструментов ГЧП в стране. В законе дается следующее определение государственно-частного партнерства – это «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП, заключенного в соответствии с настоящим федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества»⁴³.

Международный и отечественный опыт наглядно показывают, что государственно-частное партнерство — это один из продуктивных механизмов, позволяющих получить доступ к дополнительным ресурсам и резервам, находящимся в государственной, муниципальной и частной собственности, и обеспечить тем самым возможность экономического роста и более эффективного управления государственными активами. В Российской Федерации в 2019 году на стадии реализации находилось 4114 проектов, из них всего 29 (0,7%) — на федеральном/национальном уровне, 3595 (87%) — на муниципальном и 585 (14%) — на региональном⁴⁴. Лидерами по развитию ГЧП в Российской Федерации на протяжении последних 4-х лет являются города Москва и Санкт-Петербург, Московская и Саратовская области. В настоящее время «по уровню развития ГЧП-среды Россия занимает одну из лидирующих позиций. Согласно исследованию Всемирного банка, Российская Федерация одна из немногих, где применяются сразу четыре механизма поддержки ГЧП⁴⁵: налоговое стимулирование, госгарантии, капгранты и помощь по сделкам с недвижимостью». Успехи в применении различных моделей в реализации проектов ГЧП и совершенствование правовой базы по их обеспечению, несмотря на существующие барьеры, проблемы и недоработки в правовой базе, говорят о том, что в стране сформировалась концепция реализации и управления такими проектами. Её особенностью является, то, что в данной концепции общество является своеобразным потребителем таких проектов. По российскому законодательству инициаторами проекта и ответственными за его реализацию выступают два партнера — частный (концессионер) и публичный, т.е. государство (концедент), в лице его различных административных структур разного уровня. Очень часто такие проекты носят непрозрачный и закрытый характер, что на местном и региональном

⁴¹ Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве» URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=68227#09027607979304406> (дата обращения: 15.02.2020).

⁴² Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/71129190> (дата обращения: 05.01.2020).

⁴³ Там же.

⁴⁴ Росинфа. Платформа поддержки инфраструктурных проектов URL: <https://rosinfra.ru/structure> (дата обращения: 05.01.2020).

⁴⁵ Володькин А. Перспективы применения механизмов ГЧП для решения проблемы инфраструктурного дефицита в РФ. URL: <https://rosinfra.ru/news/perspektivy-primeneniya-mehanizmov-gcp-dla-resenia-problemy-infrastrukturnogo> (дата обращения: 05.01.2020).

уровне открывает возможности для коррупции в сфере ГЧП. Наделение институтов гражданского общества контрольными функциями и участие общества в обсуждении предлагаемых проектов ГЧП, позволит избежать ошибок и просчетов при их реализации, поставит серьезные барьеры на пути коррупции.

Список литературы

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/71129190> (дата обращения: 05.01.2020).
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». URL: <http://base.garant.ru/12141176> (дата обращения: 25.11.2019).
3. Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" от 30.12.1995 N 225-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8816/ (дата обращения: 28.04.2020).
4. Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. N 694 "Об Инвестиционном фонде Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/188884/> (дата обращения: 25.11.2019).
5. Постановление Правительства РФ от 31.10.2007 N 732 О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. N 694 Об Инвестиционном фонде. URL: <https://yandex.ru/turbo/s/bazanpa.ru/pravitelstvo-rf-postanovlenie-n732-ot31102007-h1111136/> (дата обращения: 25.12.2019).
6. Постановление Правительства РФ от 07.11.2008 N 815 (ред. от 26.12.2014) "Об утверждении Правил предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или в целях предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81391/ (дата обращения: 25.12.2019).
7. Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве» URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=68227#09027607979304406> (дата обращения: 15.02.2020).
8. *Артемова П.В., Рязанцев А.А.* Опыт зарубежных стран в осуществлении проектов ГЧП. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-zarubezhnyh-stran-v-osuschestvlenii-proektov-gosudarstvenno-chastn> (14.02.2020).
9. *Ваславский Я.И.* Государственно-частное партнерство: перспективы развития общественно значимой инфраструктуры // Федерализм. 2019, №4. С.85.
10. *Володькин А.* Перспективы применения механизмов ГЧП для решения проблемы инфраструктурного дефицита в РФ. URL: <https://rosinfra.ru/news/perspektivy-primeneniya-mehanizmov-gcp-dla-resenia-problemy-infrastrukturnogo> (дата обращения: 05.01.2020).
11. *Гафурова Г.Т.* Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства // Финансы и кредит, 2013. 48 (576). С. 63.
12. *Гоосен Е.В., Никитенко С.М., Пахомова М.О.* Опыт реализации проектов ГЧП в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-realizatsii-proektov-gchp-v-rossii/viewer> (08.06.2020).

13. Росинфа. Платформа поддержки инфраструктурных проектов URL: <https://rosinfra.ru/structure> (дата обращения: 05.01.2020).
14. Рейтинг стран по уровню коррупции в 2019 г. // Официальный сайт Transparency International. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/corruption> (08.06.2020).
15. The World Bank Group // Официальный сайт Всемирного банка. URL: <http://www.worldbank.org/> (дата обращения: 20.11.2019).

III. ИЗБРАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ
VI научно-практической конференции
студентов, аспирантов и молодых учёных
памяти
заслуженного профессора Московского университета
М.И.Панова
(27 декабря 2019 года, ФГУ МГУ, г. Москва, Россия)

Объединённая секция
*«Инновации в управлении в государственном и
общественном секторах»*
(статьи и тезисы)

МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СТРАН ЕВРАЗЭС В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Статья

Ключевые слова: *цифровая повестка, цифровая платформа, цифровая экосистема, цифровая трансформация, ЕАЭС.*

Аннотация

В статье актуализируются вопросы межгосударственного сотрудничества стран-членов ЕврАзЭС в сфере цифровизации. Автором рассмотрены приоритетные направления Цифровой повестки ЕврАзЭС до 2025 года и выявлены особенности цифровой трансформации на наднациональном уровне. Кроме этого, в статье дается анализ мероприятий и механизмов реализации совместных проектов по построению евразийской цифровой экосистемы.

Учитывая вызовы глобализации и существенные изменения мировой экономики, странам требуется интегрировать усилия и ресурсы для достижения синергетического эффекта. Переход к цифровой экономике обусловил появление нового вектора сотрудничества стран ЕАЭС – формирование единого цифрового пространства. Проектом документа о стратегических направлениях Евразийского экономического союза в перспективе до 2025 года “цифровое пространство” определено как “пространство цифровых процессов, данных, оцифрованных образов, а также совокупность цифровых инфраструктур”⁴⁶. В целях максимизации экономического эффекта от межгосударственного сотрудничества и повышения конкурентоспособности экономик Союза в 2016 году Евразийская Экономическая комиссия (далее – ЕЭК) начала работу по выработке согласованной политики в цифровом пространстве.

Итогом анализа предметной области стал ряд стратегических документов, основными из которых являются «Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации» и «Предложения по формированию цифрового пространства Евразийского экономического союза». По оценкам экспертов, реализация Цифровой повестки будет способствовать увеличению совокупного ВВП стран-участниц на 10,6% к 2025 году⁴⁷.

Формирование единого цифрового пространства требует последовательного проведения цифровой трансформации. Под «цифровой трансформацией» следует понимать «качественные, революционные изменения, заключающиеся в принципиальном изменении

* *Афанасьева Мария Александровна* — студентка 1-ого курса магистратуры ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия.

⁴⁶ Стратегические направления формирования и развития цифрового пространства Евразийского экономического союза в перспективе до 2025 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии – URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 15.12.2019).

⁴⁷ См.: Предложения по формированию цифрового пространства Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 15.12.2019).

структуры экономики, в переносе центров создания добавленной стоимости в сферу выстраивания цифровых ресурсов и сквозных цифровых процессов»⁴⁸.

Прежде всего, следует понять, что цифровая трансформация подразумевает «перемоделирование» операционных процессов в «цифру», а не просто оцифровку данных. Ее проведение ограничивается целым комплексом проблем, связанных с отсутствием выработанной единообразной методологии, с уровнем технологического развития, с недостатком квалифицированных IT-специалистов, с нормативно-правовыми барьерами. На формирование цифровой экосистемы ЕАЭС также оказывает влияние уровень развития электронных площадок взаимодействия органов государства, бизнес сектора и гражданского общества на национальном уровне. При переходе к «цифре» немаловажную роль играют большие данные (big data), поэтому определенные трудности возникают с построением целостной модели государственных данных и с приобретением агрегированных данных. Поэтому эффективность интеграции на цифровой площадке евразийского Союза в большей степени зависит от работы по устранению барьеров.

Цифровой повесткой выделяются этапы цифровой трансформации длительностью по три года каждый⁴⁹:

1 этап (до 2019 года) – стадия инициации – проработка основных направлений и процессов цифровой трансформации и запуск приоритетных проектов;

2 этап (до 2022 года) – стадия институционализации – формирование экосистем;

3 этап (до 2025 года) – стадия гармонизации – внедрение проектов в цифровые экосистемы и их реализация, а также выстраивание тесного сотрудничества на глобальном и отраслевом уровнях.

Долгое время совместная работа в ЕАЭС осуществлялась через регуляторную деятельность, но с началом 2019 года в ЕАЭС произошел переход к новому этапу интеграции – совместной проектной деятельности. По словам помощника председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), на данный момент основные направления цифровых проектов сосредоточены в области отраслевой и кросс-отраслевой цифровой трансформации, а также связаны с цифровизацией процессов управления и созданием цифровой инфраструктуры и информационных систем безопасности⁵⁰.

В паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление» одной из задач выделяется создание механизма отбора и поддержки проектов (инициатив) по внедрению цифровых технологий и платформ на пространстве ЕАЭС⁵¹. Так, экспертами ЕЭК уже сформирован офис управления цифровыми инициативами и утвержден механизм отбора инициатив в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС, направленных со стороны

⁴⁸ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Garant.ru». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71708158/> (дата обращения: 15.12.2019).

⁴⁹ См.: Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/SiteAssets/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%92%D0%91.pdf> (дата обращения: 15.12.2019).

⁵⁰ См.: Отчет о секции «ИТ в госсекторе» на TAdviser summit [Электронный ресурс] / Деловой портал об информационных технологиях «TAdviser.ru» - URL: <https://clck.ru/LQjqw> (дата обращения: 19.12.2019).

⁵¹ См.: Паспорт федерального проекта Цифровое государственное регулирование [Электронный ресурс] / Сайт АНО «Цифровая экономика». URL: https://files.data-economy.ru/Docs/FP_Cifrovoe_gosudarstvennoe_upravlenie.pdf (дата обращения: 19.12.2019).

органов государственной власти и бизнес-сообщества⁵². Согласно информации на официальном интернет-портале «Цифровая повестка ЕАЭС», каждая предложенная инициатива оценивается по 14 критериям, среди которых новизна, масштабируемость, доступность, производительность и эффективность. На рассмотрение поступило уже более 70 инициатив, часть из которых была запущена в работу.

Наибольшую проработку получили проект по созданию цифровой платформы «Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий» и проект по разработке экосистемы для обеспечения трудоустройства – Унифицированная система поиска «Работа без границ»⁵³. Активная работа ведется по внедрению и взаимному признанию электронных сопроводительных документов. Таким образом, руководствуясь задачами по КПЭ, ЕЭК выходит на этап реализации проектов.

В Цифровой повестке выделено 6 приоритетных направлений развития, деятельность по которым также ведется в проектном формате⁵⁴:

- система цифровой прослеживаемости товаров;
- цифровая промышленная кооперация Союза;
- экосистема цифровой торговли Союза;
- Соглашение об обороте данных в Союзе;
- цифровые транспортные коридоры ЕАЭС;
- евразийская система «регулятивных» песочниц.

Со стороны Российской Федерации в выработке конкретных информационных решений задействованы Минкомсвязи РФ, Минэкономразвития РФ, Минсвязи РФ, Фонд Сколково и АНО «Цифровая экономика». Согласно плану мероприятий, к концу 2019 года стейкхолдерами программы должна быть выработана конкретная позиция по направлениям, способствующим развитию сотрудничества⁵⁵.

Проект по формированию цифровой прослеживаемости предполагает обеспечить доступ к информации о товаре на любой из стадий «жизненного цикла» товара на основе его цифрового двойника. В текущем году в силу вступил ряд нормативно-правовых документов, относящихся к **цифровой прослеживаемости**: Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в ЕАЭС и Соглашение о механизме прослеживаемости товаров, ввезённых на таможенную территорию ЕАЭС. Соглашения предполагают, что каждый член Союза будет самостоятельно в уведомительном порядке вводить обязательную маркировку товаров в пределах территории своей страны кроме тех случаев, когда ЕЭК принял решение о введении маркировки на всем союзном пространстве. Положительным моментом от внедрения системы маркировок для всех производителей являются беспрепятственные поставки продукции в любую из стран ЕАЭС. С другой стороны, уведомительный характер

⁵² См.: Реализация цифровой повестки через цифровые инициативы, совместная цифровая трансформация – будущее стран ЕАЭС [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/12-12-2018-3.aspx> (дата обращения: 19.12.2019).

⁵³ См.: Проекты Цифровой повестки [Электронный ресурс] / Сайт «Цифровая повестка ЕАЭС». URL: <https://digital.eaeunion.org/extranet/proekty/> (дата обращения: 17.12.2019).

⁵⁴ См.: Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/SiteAssets/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%92%D0%91.pdf> (дата обращения: 15.12.2019).

⁵⁵ См.: Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (дата обращения: 15.12.2019).

введения маркировки только в одной стране приведёт к ухудшению конкурентной позиции товаров, произведённых на её территории. Со стороны бизнес сообщества уже последовала негативная реакция, потому что в результате введения маркировок предприятия начали нести дополнительные издержки, особенно остро это затронуло малых и средних предпринимателей. Поэтому тяжело дать однозначную оценку его полезности для каждой отдельной страны.

Одной из целей сотрудничества ЕАЭС является защита малых и средних предпринимателей и вовлечение их в производственные цепочки крупных производителей, иначе говоря, **формирование промышленной кооперации**. В рамках указанного направления был разработан приоритетный проект «Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий»⁵⁶. Смысл создания единой сети в том, что она будет содержать большой массив консолидированных данных, необходимых для ведения хозяйственной деятельности и предоставлять доступ ко всем сервисам государств-членов, обеспечивая трансферт технологий.

Другим стратегическим направлением является организация оборота данных в пределах ЕАЭС. В целях координации работы в рамках указанного вектора планируется заключить **Соглашение об обмене данных в Союзе**, но для этого прежде требуется решить ряд спорных моментов. Исходя из потребности обеспечения национальной безопасности, в трех странах-членах ЕАЭС существуют локальные хранилища данных (local storage objects), требование их создания закреплены законодательно. Но хранение данных только на территории не соответствует требованиям цифровой эпохи⁵⁷. Второй вопрос касается несоответствия требований к защите информации и к системам идентификации. Так, Россия и Армения являются участниками Конвенции совета Европы по защите персональных данных, следовательно, им запрещается участвовать в обмене персональными данными между странами-членами ЕАЭС. Поэтому в пределах ЕАЭС должны быть на наднациональном уровне разработаны принципы трансграничной передачи персональных данных и порядок их обезличивания.

Эффективным инструментом развития является внедрение в цифровую повестку ЕАЭС **«регуляторных песочниц» (regulatory sandbox)**, механизмом «умного регулирования». Будучи особым правовым режимом, «песочницы» позволяют апробировать решения и моделировать процессы внедрения продуктов и услуг, не нарушая текущего законодательства. Интересен опыт ЕС по выработке регулирования, стимулирующего инновации. Так, 13 стран-членов Европейского Союза в качестве финтех фасилитаторов запустили «регуляторные» песочницы. И сейчас в целях формирования благоприятной для финтех инноваций единой «Среды экспериментирования для ЕС» страны приступили к созданию трансграничной «песочницы». Образованию интеграционной «песочницы» способствуют те факты, что в пределах территории ЕС сформирован единый рынок услуг и функционирует система Европейского паспорта, то есть финансовые услуги оказывают без регуляторных барьеров⁵⁸.

⁵⁶ См.: Проекты Цифровой повестки [Электронный ресурс] / Сайт «Цифровая повестка ЕАЭС». URL: <https://digital.eaunion.org/extranet/proekty/> (дата обращения: 17.12.2019).

⁵⁷ См.: Новак Д. Новые правила игры в ЕАЭС: как регулировать данные? [Электронный ресурс] / Сайт национальной программы «Цифровая экономика 2024». URL: <https://digital.ac.gov.ru/opinions/959/> (дата обращения: 17.12.2019).

⁵⁸ См.: Международный опыт применения «песочниц» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <https://clck.ru/LNf6N> (дата обращения: 20.12.2019).

Другим приоритетным направлением сотрудничества ЕАЭС является развитие *цифровой торговли*, которая постепенно заменяет традиционную. Цифровая торговля гораздо шире Интернет-торговли, так как использует не только интернет-площадку, но и все доступные информационно-коммуникационные каналы. Поэтому цифровая экосистема торговли должна включать не только общую онлайн-площадку для продажи товаров, а подразумевать под собой целый комплекс инструментов, способствующий «жизненному циклу товаров».

На данный момент рост цифровой торговли является глобальным трендом, поэтому регулирование торговли определяется в большей степени правилами глобальных экосистем. И одними из основных тенденций являются размытие границ между товаром и услугой (объектом торговли становится цифровой образ товара с определенным набором услуг) и трансформация внутренних процессов всех контрагентов. На первый план в цепочке «производитель-потребитель» вышел обмен данными. Следовательно, что в таких условиях перед странами-членами ЕАЭС стоит задача выстроить собственную экосистему цифровой торговли и встроить её в глобальную.

Но деятельность по ведению цифровой торговли на пространстве ЕАЭС ограничена рядом проблем. Во-первых, отсутствие стратегии цифровой торговли – разработка программных документов ведется на национальном уровне, что затрудняет их согласование. Также ввиду фрагментированности законодательства и правовых пробелов на национальном уровне, невозможно выстроить нормативно-правовую базу на наднациональном уровне. Во-вторых, существует ряд ограничений на продажу отдельных видов через сеть Интернет в пределах ЕАЭС (лекарственные препараты, ювелирные изделия, алкогольная продукция). Кроме этого, развитие цифровой трансграничной торговли тормозит ограниченность способов оплаты. Так, система быстрых платежей, получившая признание на мировой арене, внедрена Центральным Банком РФ и функционирует только в России, а электронные деньги невозможно использовать при B2B-платежах.

Особое значение в условиях цифровых преобразований приобретает деятельность по проектированию *цифровых транспортных коридоров*, которые позволят снизить уровень стоимости транспортно-логистических операций за счет полного перехода к обмену данными. В июне 2019 года ЕЭК закончила разработку концепции экосистемы цифровых транспортных коридоров (ЭЦТК). Согласно которой оптимизацию процессов перевозки планируется совершить за счет вовлечения цифровых технологий и интеллектуальных систем, например, сервиса планирования маршрута с учетом всех ограничений и контроля действующих разрешений, электронного бронирования очереди на международных автомобильных пропускных пунктах. Таким образом, информационное обеспечение платформы транспортного комплекса на пространстве ЕАЭС позволит не только повысить эффективность логистических процессов, но и обеспечить взаимодействие и взаимодействие участников Союза.

Таким образом, в целях стабильного экономического развития в условиях цифровой экономики для ЕАЭС важное значение приобретает цифровая трансформация. Успешное проведение цифровых преобразований непосредственно влияет на повышение конкурентоспособности стран ЕАЭС на мировой арене. Поэтому в ближайшей перспективе важнейшей задачей «цифровой повестки» становится формирование единого цифрового пространства, которое станет благоприятной средой для осуществления экономической деятельности в пределах ЕАЭС.

Список литературы

1. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 “Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года” [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Garant.ru». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71708158/> (дата обращения: 15.12.2019).
2. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (дата обращения: 15.12.2019).
3. Паспорт федерального проекта Цифровое государственное регулирование [Электронный ресурс] / Сайт АНО «Цифровая экономика» - URL: https://files.data-economy.ru/Docs/FP_Cifrovoe_gosudarstvennoe_upravlenie.pdf (дата обращения: 19.12.2019).
4. Стратегические направления формирования и развития цифрового пространства Евразийского экономического союза в перспективе до 2025 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 15.12.2019).
5. Предложения по формированию цифрового пространства Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 15.12.2019).
6. Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/SiteAssets/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%92%D0%91.pdf> (дата обращения: 15.12.2019).
7. Отчет о секции «ИТ в госсекторе» на Tadviser summit [Электронный ресурс] / Деловой портал об информационных технологиях «TAdviser.ru». URL: <https://clck.ru/LQjqw> (дата обращения: 19.12.2019).
8. Реализация цифровой повестки через цифровые инициативы, совместная цифровая трансформация – будущее стран ЕАЭС [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/12-12-2018-3.aspx> (дата обращения: 19.12.2019).
9. Проекты Цифровой повестки [Электронный ресурс] / Сайт «Цифровая повестка ЕАЭС». URL: <https://digital.eaeunion.org/extranet/proekty/> (дата обращения: 17.12.2019).
10. Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/SiteAssets/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%92%D0%91.pdf> (дата обращения: 15.12.2019).
11. Проекты Цифровой повестки [Электронный ресурс] / Сайт «Цифровая повестка ЕАЭС». URL: <https://digital.eaeunion.org/extranet/proekty/> (дата обращения: 17.12.2019).
12. *Новак Д.* Новые правила игры в ЕАЭС: как регулировать данные? [Электронный ресурс] / Сайт национальной программы «Цифровая экономика 2024». URL: <https://digital.ac.gov.ru/opinions/959/> (дата обращения: 17.12.2019).

13. Международный опыт применения «песочниц» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии. URL: <https://clck.ru/LNf6N> (дата обращения: 20.12.2019).

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ЭТАПЫ И ПРОБЛЕМЫ

Статья

Ключевые слова: цифровизация государственного управления, цифровая трансформация, электронное правительство, электронные государственные услуги, проблемы цифровизации государственного управления.

Аннотация

В данной статье рассматривается процесс цифровой трансформации государственного управления в России, начиная с Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» и заканчивая современным Федеральным проектом «Цифровое государственное управление». Цель работы заключается в определении этапов цифровизации ГУ РФ и в выявлении проблем, препятствующих такой трансформации.

Этапы цифровой трансформации ГУ в России

Во всем мире новым трендом на пути повышения эффективности государственного управления стала его цифровизация.

Первые шаги на пути «цифровизации» государственного управления (внедрения технологий электронного правительства) в современной России были предприняты еще в 2002 году с утверждением Правительством РФ федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)»⁵⁹.

В рамках данной программы были поставлены задачи по переходу на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде, по внедрению элементов электронного правительства и развитию его инфраструктуры.

Запланированный объем финансирования составил 77 млрд. рублей (внебюджетные источники – 15 млрд. рублей). Реализация программы была разделена на три этапа: 2002 год, 2003-2004 годы, 2005 – 2010 годы. К концу выполнения второго этапа недофинансирование составляло уже 24 млрд. рублей.⁶⁰ В итоге фактический объем бюджетных назначений за период действия программы составил 26 млрд. рублей, что составило лишь 42% от запланированного.

В рамках реализации мероприятий программы были созданы ситуационные центры в высших органах государственной власти (6 шт.), ГАС «Управление», ГИАС КСО, Единый портал государственных и муниципальных услуг и т.д. Однако эффективность реализации всей программы была оценена как низкая. Это обусловлено тем, что межведомственный документооборот, а также коммуникации между государством и гражданами с помощью ИКТ в полной мере не функционировали.

Кроме того, по мнению некоторых исследователей, большинство мероприятий, которые были заявлены в рамках ФЦП «Электронная Россия» и в 2019 году остается в актуальной повестке (создание интегрированной информационной статистической системы,

* *Андреев Павел Андреевич* — студент 1-го курса магистратуры, ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия.

⁵⁹ Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. ФЦП «Электронная Россия (2002-2010)». URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁶⁰ Там же.

реализация электронного взаимодействия ведомств с хозяйствующими субъектами в сфере учета, лицензирования, регистрации, отчетности и т.д.).⁶¹

Стоит отметить, что в Рейтинге электронного правительства ООН в 2010 году (E-Government Development Index) Российская Федерация заняла 59 место.⁶²

Еще до окончания сроков реализации ФЦП в 2008 году Президентом РФ была утверждена «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», одним из направлений которой являлось повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления.⁶³ Данное направление состояло из «обеспечения эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена», «интеграции государственных информационных систем и ресурсов», «увеличения объемов и качества государственных услуг, предоставляемых организациям и гражданам в электронном виде» и т.д.⁶⁴ Однако данные задачи до сих пор декларируются в проектах, программах и стратегиях по цифровизации.

Следующий шаг - одобрение 20 октября 2010 года распоряжением Правительства РФ Государственной программы «Информационное общество (2011-2020)», в которую в дальнейший период с 2014 по 2019 годы неоднократно вносились изменения⁶⁵. Последняя редакция государственной программы была утверждена 29 марта 2019 года, срок реализации на данный момент продлен до 2024 года, поэтому программа реализуется до сих пор.

В результате выполнения стратегии 2008 года и реализации мероприятия указанной программы в 2012 году в рейтинге E-Government Development Index РФ с 59 места в 2010 году поднялась на 27 место в 2012 и 2014 годах.⁶⁶ Большой вклад в такое изменение показателей внесло улучшение индекса онлайн-услуг. Сначала рост этого индекса можно обусловить переводом услуг в электронную форму и улучшением деятельности ЕПГУ, раскрытием информации о деятельности органов власти на официальных порталах; второй этап отличился увеличением количества доступных в электронной форме государственных услуг, реализацией инициатив в сфере взаимодействия с гражданами с помощью ИКТ (Российская общественная инициатива, публикация открытых данных и т.д.).⁶⁷

Программа «Информационное общество» была продлена до 2024 года и реализуется до сих пор. Она состоит из четырех подпрограмм, одной из которых является подпрограмма «Информационное государство». На ее реализацию в период 2011-2024 годы планируется выделить объем бюджетных ассигнований в размере 824 млрд. рублей.⁶⁸

Цель подпрограммы: обеспечение исполнения полномочий ОГВ и органов МСУ, осуществляемых в электронной форме, в том числе предоставление гражданам и организациям государственных, муниципальных и социально значимых услуг (реализации функций), а также повышение эффективности государственного управления, ОГВ (муниципальной) власти, граждан и бизнеса на основе использования ИКТ.⁶⁹

⁶¹ Двинских Д.Ю. Цифровая трансформация ГУ: мифы и реальность. НИУ ВШЭ. 2019. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/262129321> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁶² Рейтинги электронного правительства ООН. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁶³ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/92762/> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. Государственная программа «Информационное общество». URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/1/> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁶⁶ Рейтинги электронного правительства ООН. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁶⁷ С чем связано вхождение России в группу стран-лидеров с «очень высоким» Индексом развития электронного правительства. TADVISER. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 15.11. 2019)

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Там же.

Стратегией 2008 года, в рамках которой действовала программа «Информационное общество (2011-2020)», помимо прочих были установлены целевые показатели, которые должны были быть достигнуты к 2015 году: доля государственных услуг, доступных населению с использованием информационных и телекоммуникационных технологий – 100%, доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота – 70%, вхождение России в 20 первых стран международных рейтингов в области развития информационного общества. Данные показатели достигнуты не были.⁷⁰

Новым этапом стала принятая указом Президента РФ «Стратегия информационного общества РФ на 2017-2030 годы». И, как отмечалось выше, на современном этапе основные мероприятия, направленные на цифровизацию государственного управления в Российской Федерации, обозначены в федеральном проекте «Цифровое государственное управление», который является частью национального проекта «Цифровая экономика».

Ключевые показатели, которые планируется достичь к 2024 году:

- проактивное предоставление государственных (муниципальных) услуг онлайн через 25 супер-сервисов;
- автоматизация 90% юридически значимого внутри- и межведомственного электронного документооборота;
- наличие у 60% граждан цифрового удостоверения личности с квалифицированной электронной подписью;
- 90% – доля электронного документооборота в общем объеме между органами государственной власти РФ и государств ЕАЭС.⁷¹

Одной из сфер федерального проекта является цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг, которая происходит по двум направлениям: комплексное решение жизненных ситуаций граждан и бизнеса и цифровая трансформация приоритетных государственных и муниципальных услуг. Первое направление названо супер-сервисами комплексами государственных услуг, сгруппированными по типичным жизненным ситуациям.

В марте 2019 был одобрен перечень из 25 приоритетных жизненных ситуаций для цифровой трансформации, и затем уже в июне утвержден перечень из 25 супер-сервисов, которые по оценкам Минкомсвязи будут охватывать до 90% всех взаимодействий государства с бизнесом и гражданами. В июле 2019 на ЕПГУ появился раздел с прототипами 10 супер-сервисов (рождение ребенка, поступление в вуз онлайн, пенсия онлайн, утрата близкого человека и т.д.).⁷² В настоящий момент идет сбор обратной связи.

Однако для предоставления супер-сервисов необходимы корректировки в законодательстве, например, сегодня до сих пор сохраняются требования о выдаче бумажного результата некоторых услуг.

Помимо цифровизации услуг, предусматривается создание Национальной системы управления данными (НСУД). Цель: «повышение эффективности создания, сбора и использования государственных данных, как для предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления государственных и муниципальных функций, так и для обеспечения потребности физических и юридических лиц в доступе к информации»⁷³. На сегодняшний день утверждена концепция НСУД и план мероприятий.

⁷⁰ Новая Стратегия развития информационного общества: что изменилось за 10 лет. ТАСС – 14 декабря 2016. URL: <https://tass.ru/politika/3869202> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁷¹ «Цифровое государственное управление». Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁷² Портал госуслуг. URL: <https://www.gosuslugi.ru/superservices> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁷³ Концепция создания и функционирования НСУД. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2019 года №1189-р. URL: <http://government.ru/docs/36940/> (дата обращения: 15.11. 2019).

Следующее направление: обеспечение эксплуатации и развития инфраструктуры электронного правительства, то есть, ЕПГУ, СМЭВ, ЕСИА и ЕСНСИ, созданные в рамках мероприятий предыдущих стратегий, проектов и программ. По состоянию на август 2019 года большая часть (50%) расходов ушло на обеспечение именно этого направления.⁷⁴

В рамках следующего направления – «создание единого окна цифровой обратной связи» – на данный момент разработан проект постановления Правительства РФ о внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», который находится на стадии общественных обсуждений.⁷⁵

Пятое направление значимых результатов – внедрение сквозных платформенных решений в государственное управление. Здесь планируется создание платформы юридически значимого электронного документооборота (ЮЗЭДО), единой цифровой платформы органов государственной власти ЕЦП ОГВ в интересах поддержки деятельности и принятия управленческих решений Президента РФ, Правительства, ФС и т.д.

В направлении преобразования механизмов взаимодействия РФ и Евразийской экономической комиссии в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС 25 октября 2019 года принято решение «Об утверждении Порядка взаимодействия центров компетенций государств-членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии в рамках реализации цифровой повестки Союза».⁷⁶

Отметим, что по состоянию на сентябрь 2019 года (первый год реализации указанного федерального проекта) уровень исполнения расходов «Цифровое государственное управление» составил лишь 11,1% от запланированного.⁷⁷

Если взять за основу подход экспертов ОЭСР к цифровой трансформации (оцифровка процессов, электронное правительство, цифровое правительство)⁷⁸, то на основании представленного выше анализа, можно проследить постепенный переход от информатизации ГУ к созданию электронного правительства, а затем начавшуюся цифровую трансформацию государственного управления. Необходимо отметить, что некоторые проекты не достигали установленного на первых этапах результата, однако в настоящий момент мы можем говорить о том, что произошел переход «от использования технологий для поддержки процессов в органах власти к использованию технологий для формирования результатов государственного управления». Согласно рейтингу (ООН), среди стран с наибольшим уровнем развития электронного правительства 2018 года РФ занимает 32 место.⁷⁹

Проблемы, затрудняющие внедрение цифровых технологий в государственном секторе.

Учитывая приведенный выше анализ внедрения ИКТ в государственное управление России, представляется обоснованным разделение проблем цифровизации государственного

⁷⁴ Федеральный проект «Цифровое государственное управление»: цифровая трансформация госуслуг и супер-сервисы. БФТ. URL: <https://bftcom.com/expert-bft/10220/> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁷⁴ Суперсервисы. // Портал госуслуг. . URL: <https://www.gosuslugi.ru/superservices> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁷⁵ Проект «О внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=92638> (дата обращения: 16.11. 2019).

⁷⁶ Об утверждении Порядка взаимодействия центров компетенций государств - членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии в рамках реализации цифровой повестки Союза. URL: <http://docs.cntd.ru/document/563601539> (дата обращения: 16.11. 2019).

⁷⁷ В Счетной палате рассказали об освоении средств на нацпроекты. ТАСС. 7 ноября 2019. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7086668> (дата обращения: 15.11. 2019).

⁷⁸ Добролюбова Е.Е. Цифровое будущее государственного управления по результатам. Издательский дом дело. Москва, 2019 - <https://gaidarforum.ru/program/17-yanvaryaya-tsifrovoe-budushchee-gosudarstvennogo-upravleniya-po-rezultatam-/> (дата обращения: 16.11. 2019).

⁷⁹ Рейтинг электронного правительства ООН. - <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 15.11. 2019)

управления на две категории: проблемы неэффективности ГУ вообще и те, которые относятся непосредственно к «цифре», однако более подробно остановимся на вторых.

К первой группе отнесем негативные управленческие практики, которые сохранились после целого ряда реформ (административная, госслужбы, электронное правительство и т.д.), так как они препятствуют внедрению цифровых технологий в государственном секторе, а многие проблемы второй группы являются их следствием. Данные проблемы были выдвинуты в рамках доклада НИУ ВШЭ «Цифровая трансформация ГУ: мифы и реальность»⁸⁰:

- «разбалансированность системы распределения государственных полномочий, организационной структуры государственных органов и взаимодействий между ними;

- отсутствие или недостаточность мер по продвижению федеральной повестки реформирования в регионах России;

- отсутствие независимого и объективного мониторинга запланированных достижений (эффектов) на основании взвешенной и обоснованной системы показателей;

- высокая доля неэффективных бюджетных расходов на содержание государственного аппарата и исполнение государственных полномочий».⁸¹

Теперь определим ряд проблемных факторов непосредственно в цифровой сфере:

- отсутствие стратегического планирования ИТ-архитектуры (на горизонтальном и вертикальном уровнях, а также внутри ведомства);

- лоскутная автоматизация, которая препятствует интеграции в какую-либо общую цифровую систему и к тому же сопровождается дублированием расходов на создание и модернизацию одних и тех же решений;

- сложность в управлении и бюджетном планировании при создании ИТ-систем (в том числе задача по определению совокупной стоимости владения – ТСО);

- конфликт интересов в органах власти – заказчиках ИТ-проектах и ИТ-компаниях, которые рекомендуют «своих людей» в ИТ-департаменты ведомств и с их помощью формируют планы информатизации в интересах этих компаний;⁸²

- неготовность кадрового состава к масштабной цифровой трансформации:

- 1) низкая доля ИТ-специалистов в органах власти – 2% госслужащих в 2017 году имели высшее образование в области информационных технологий⁸³ (при неконкурентной заработной плате в госсекторе трудно рассчитывать на быстрое привлечение нужного количества ИТ-персонала);

- 2) низкий уровень цифровых компетенций у госслужащих, для которых ИТ-сфера не является профильной (речь не о наличии базовых навыков обращения с типовым ПО, а об «уровне освоения регламентов и практики применения специализированных инструментов, более глубокого понимания своих должностных обязанностей, принципов и целей государственного управления в целом»⁸⁴, что напрямую влияет на эффективность эксплуатации внедренных решений).

Какие могут быть решения некоторых из представленных проблем?

Во-первых, возможна разработка и предоставление «коробочных решений». Данный подход часто используется в коммерческом секторе.

Идея заключается в том, что государственные органы субъектов и органы местного самоуправления вместо самостоятельной разработки различных ИТ-решений, сервисов, систем, платформ и т.д., на которые у регионов и муниципалитетов часто не хватает финансовых и человеческих ресурсов, а также что приводит к той самой лоскутной проблеме

⁸⁰ Двинских Д.Ю. Цифровая трансформация ГУ: мифы и реальность. НИУ ВШЭ. 2019. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/262129321> (дата обращения: 17.11. 2019).

⁸¹ Там же.

⁸² Там же.

⁸³ Там же.

⁸⁴ Там же.

и проблеме бюджетного планирования, различные органы смогут приобретать различные «коробочные решения» и внедрять их на своих участках.

Данные решения для региональных органов власти могут разрабатываться, например, профильными министерствами, чтобы потом передавать их на уровень субъектного управления, или создаваться и внедряться в пилотные регионы/муниципалитеты. Наиболее успешные региональные и муниципальные решения, эффективность которых будет доказана (например, через проведение конкурсов инноваций), необходимо транслировать другим органам и организациям.

Важно отметить, что для успешности такого решения важно взаимодействие с потенциальными пользователями данных решений. Такие решения не должны быть универсальными, так как у различных органов свои потребности и специфика, поэтому они должны иметь несколько проработанных альтернатив.

Для размещения «коробочных решений», необходимо создание единой платформы по принципу Google Play или App Store, которая содержит в себе такие типовые решения (модули систем, целые системы и т.д.). На данной платформе должны указываться: информация о техподдержке, справочная информация, условия совместимости решений, требования к масштабируемости, функционал и т.д.

Ожидаемые результаты от внедрения «коробочных решений»:

- отказ от непродуктивных решений, так как на платформе будут присутствовать только доказавшие свою эффективность решения;
- устранение проблемы лоскутов: внедряемые решения будут совместимы (в перспективе интегрированы в общегосударственную систему);
- устранение дублирования расходов на отдельную разработку типовых решений;
- упрощение процесса бюджетного планирования, внедрения и эксплуатации решений;
- установление справедливой стоимости работ по внедрению таких решений;
- снижение региональной дифференциации в области ИКТ.

Второе направление решений связано с увеличением масштабов использования технологий Big Data и ИИ на федеральном, региональном и даже местном уровнях управления (особенно актуально после принятия стратегии развития ИИ в России в 10 октября 2019 года). На данный момент в паспорте федеральной программы «Цифровое государственное управление» применение «больших данных» предполагается только в обеспечении функционирования платформы поиска работы и подбора персонала на базе информационно-аналитической системы «Общероссийская база вакансий «Работа в России»»⁸⁵.

Кажутся очевидными преимущества использования таких технологий в сфере управления вообще. Различные административные данные, данные мобильных устройств, данные из социальных сетей и т.д., могут быть использованы для планирования, мониторинга, оценки результативности и др.: так, данные, полученные от онлайн-касс, могут быть использованы для отслеживания потребительских цен, результаты опросов в социальных сетях могут быть использованы для мониторинга общественного мнения, данные, размещенные в интернете по различным вакансиям, резюме соискателей – для оценки состояния рынка труда и т.д.

Однако в рамках данного направления (Большие данные и ИИ) хотелось бы особо подчеркнуть перспективные риски и опасности, которые могут возникнуть для общества в целом и каждого индивида в отдельности от использования таких технологий государством или крупными корпорациями.

⁸⁵ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». URL: http://xn--80aavcebfcm6cza.xn--p1ai/upload/iblock/217/TSifrovooe-gosudarstvennoe-upravlenie-_obnov.-red_.pdf (дата обращения: 17.11.2019).

В настоящий момент технологические возможности для контроля цифрового пространства, а с помощью него и физического пространства, существенно возросли. «Поведение граждан в Интернете, их пользовательские реакции на публикации, информационные предпочтения становятся составной частью цифровых массивов данных, которые могут быть эффективно использованы для осуществления тотального контроля за любой личностью».⁸⁶

Отсюда возникают вопросы: какие данные можно собирать, хранить, использовать, кто это может делать и в каких целях, где граница личного пространства?

В 2015 году Шон Гурли в журнале *Wired* писал: «Мы медленно движемся от "машин предсказания" к тому, что можно называть "машинами убеждения", что другие с более пессимистическими взглядами могут назвать "машинами манипуляции"»⁸⁷

Заключение

Анализируя цифровую трансформацию государственного управления в России, очевиден вывод, что это не просто автоматизация и оптимизация государственных функций. «Цифровая трансформация» призвана качественно изменить содержание государственного управления, в том числе отдельные его процедуры, стадии управленческого цикла, государственные функции, их состав и типы»⁸⁸.

Можно сказать, что в сфере применения информационных технологий в российском государственном управлении все-таки достигнут существенный прогресс, несмотря на то, что многие целевые показатели предыдущих программ и проектов в установленные сроки достигнуты не были, а некоторые нерешенные задачи находятся в повестке и современных программ и проектов.

Список литературы

1. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010)». Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/>
2. Послание Президента РФ ФС от 01.12.2016 "Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию" [Электронный ресурс] // Справочная правовая система КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/
3. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/92762/>
4. Государственная программа «Информационное общество». – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/1/>
5. Концепция создания и функционирования НСУД. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2019 года №1189-р. URL: <http://government.ru/docs/36940/>
6. Об утверждении Порядка взаимодействия центров компетенций государств – членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии в рамках реализации цифровой повестки Союза. URL: <http://docs.cntd.ru/document/563601539>

⁸⁶ Володенков С.В. Цифровые технологии как фактор изменения отношений в системе «государство-общество». URL: <http://eisc.ru/upload/iblock/c8b/c8b504852399dfdd9a2c5beb445668ea.rar> (дата обращения: 17.11. 2019).

⁸⁷ Новая коммуникативная среда выборов и big data. Pikabu. URL: https://pikabu.ru/story/novaya_kommunikativnaya_sreda_vyiborov_i_big_data_4886888 (дата обращения: 17.11. 2019).

⁸⁸ Двинских Д.Ю. Цифровая трансформация ГУ: мифы и реальность. НИУ ВШЭ. 2019. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/262129321> (дата обращения: 17.11. 2019).

7. Паспорт федерального проекта Цифровое государственное управление. URL: http://xn--80aavcebfcmbcza.xn--p1ai/upload/iblock/217/TSifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie-_obnov.-red_.pdf (дата обращения: 17.11. 2019).
8. В Счётной палате рассказали об освоении средств на нацпроекты. – ТАСС, 7 ноября 2019. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7086668>
9. *Двинских Д.Ю.* Цифровая трансформация ГУ: мифы и реальность. НИУ ВШЭ. 2019. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/262129321> (дата обращения: 17.11. 2019).
10. *Добролюбова Е.Е.* Цифровое будущее государственного управления по результатам. М: Издательский дом дело, 2019. URL: <https://gaidarforum.ru/program/17-yanvarya/tsifrovoe-budushchee-gosudarstvennogo-upravleniya-po-rezultatam-/>
11. *Володенков С.В.* Цифровые технологии как фактор изменения отношений в системе «государство-общество». URL: <http://eistr.ru/upload/iblock/c8b/c8b504852399dfdd9a2c5beb445668ea.rar> (дата обращения: 17.11. 2019).
12. Новая коммуникативная среда выборов и big data. Pikabu. URL: https://pikabu.ru/story/novaya_kommunikativnaya_sreda_vyiborov_i_big_data_4886888 (дата обращения: 17.11. 2019)
13. С чем связано вхождение России в группу стран-лидеров с «очень высоким» Индексом развития электронного правительства. TADVISER. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php>
14. Индекс развития электронного правительства ООН. The UN Global E-Government Development Index. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey2018> URL: <https://bftcom.com/expert-bft/10220/>
15. Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Всемирный Банк. апрель 2016. URL: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf>
16. Государство как платформа: люди и технологии. М.: РАНХиГС, 2019. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/gosudarstvo-kak-platforma-lyudi-i-tehnologii>
17. Сайт госуслуг. URL: <https://www.gosuslugi.ru/superservices>
18. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=92638>

ТЕХНОЛОГИИ БЕРЕЖЛИВОГО ПРОИЗВОДСТВА КАК РЕСУРС ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья

Ключевые слова: технологии бережливого производства, Lean, lean-технологии, бережливый регион, бережливое государство, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, региональное управление.

Аннотация

Применение инструментов «бережливого производства» получило широкое распространение в зарубежных бизнес-структурах, а также в деятельности некоторых отечественных промышленных предприятий, однако в последние годы в Российской Федерации повышается интерес к внедрению технологий «бережливого производства» в государственном секторе. Актуальность исследования вопросов внедрения технологий бережливого производства в деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации обуславливает не только их широкое влияние на повышение эффективности процессов управления, состоящее в сокращении временных, административных, финансовых и иных видов издержек, но и малоизученность специфики организации процесса внедрения lean-технологий в региональную практику управления.

В числе наиболее проблемных аспектов регионального управления традиционно принято выделять вопросы оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом ключевой задачей является поиск наиболее эффективных инструментов и методов повышения эффективности их деятельности. Среди таковых в последние годы называют инструменты и методы бережливого производства (Lean, lean-технологии), получившие широкое применение в реальном секторе производства.

Традиционно начало использования технологий «бережливого производства» связывают с Японией, однако первые элементы этой парадигмы можно встретить еще в трудах Эли Уитни, Фредерика Тейлора, Генри Форда⁸⁹. Концепция бережливого производства возникла в 50-х годах XX века на основе Toyota Production System (TPS), в то время как «созданный «по мотивам» TPS термин «бережливое производство» («lean manufacturing») был придуман лишь в 1980-х годах в группе исследователей MIT, которой руководил доктор Джеймс Вумек»⁹⁰.

* Гусельникова Ольга Юрьевна — аспирант 1 курса ФГУ МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия.

⁸⁹ См. Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство. М.: Республика, 1992. 352 с.; Green C. Eli Whitney and the Birth of American Technology (Library of American Biography Series). Boston: Little, Brown, 1997. PP. 224.

⁹⁰ Цит. по: Гусельникова О.Ю. Применение инструментов и методов «бережливого управления» в органах государственной и муниципальной власти Российской Федерации. Эффективное управление. Сборник материалов 4-й научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного профессора Московского университета М.И. Панова. М., 2018. С. 152.

Обращение к вопросу эволюции системы бережливого производства позволяет сделать вывод о постепенной трансформации от узконаправленного процесса «бережливого производства» к всеобъемлющему и универсальному принципу формирования бережливости как культуры (философии) мышления⁹¹. При этом осуществляется расширение функционального значения принципа бережливости в практике публичного управления, что обеспечивает постоянное повышение качества предоставляемых государственных услуг и повышение уровня удовлетворенности граждан деятельностью соответствующих органов власти благодаря сокращению временных, административных, финансовых и иных видов издержек при организации предоставления соответствующей услуги или реализации функции органа государственной власти.

В соответствии с национальной системой стандартов сущность бережливого производства определена как «концепция организации бизнеса, ориентированная на создание привлекательной ценности для потребителя путем формирования непрерывного потока создания ценности с охватом всех процессов организации и их постоянного совершенствования через вовлечение персонала и устранение всех видов потерь»⁹².

Трансфер методологии бережливого управления в государственную сферу обусловлен рядом критериев, среди которых, прежде всего, выступает возможность создания привлекательной ценности для граждан и организаций как основных потребителей государственных услуг за счет постоянного совершенствования процессов организации управления через вовлечение персонала и устранение различного рода непроизводительных потерь (процессов, не создающих ценность услуг для потребителей). Прикладной характер функционального предназначения методологического аппарата могут проиллюстрировать примеры сокращения избыточных отчетов, дублирующих законодательных норм, стадий при организации процессов предоставления услуг или исполнения функций.

Обобщение информации по вопросам реализации lean-проектов в государственном секторе в Российской Федерации позволяет сделать вывод о возможности выделения двух основных направлений использования бережливого инструментария:

- 1) государственные корпорации и акционерные общества с государственным участием;
- 2) организации государственного сектора, в составе которых выделяются примеры использования Lean в государственных (муниципальных) учреждениях, а также государственных органах и органах местного самоуправления.

Анализ сложившейся структуры бережливого управления в государственном секторе свидетельствует о неуклонном повышении интереса к имплементации lean-технологий на региональном уровне, в разрезе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, к числу регионов, которые, так или иначе, используют в процессе оптимизации процесса правления бережливые технологии, относятся Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Татарстан, Ульяновская область, Краснодарский край. Идея «бережливого управления» в России активно поддерживается государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», именно при ее содействии проект «Бережливое правительство» в 2018 году начал реализацию в Республике Башкортостан, Северной Осетии, Адыгее, Кировской и Рязанской областях. В настоящее время «Бережливое

⁹¹ *Womack, J. P., Jones D.T. Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation. New York: Simon & Schuster, 1996.*

⁹² ГОСТ Р 56020-2014 Бережливое производство. Основные положения и словарь. М.: Стандартинформ, 2014.

правительство» как новый вектор развития Производственной системы Росатома затронул также такие регионы, как Белгородская, Кемеровская, Нижегородская области и Республика Дагестан.

Установлено, что процесс внедрения технологий «бережливого производства» в государственном секторе Российской Федерации начался позже, чем в ряде иностранных государств. Так, в США еще в 2016 году 44 штата из 50 были охвачены реализацией программ Экологического совета США и Агентства по охране окружающей среды США, основанных на применении методологии бережливого производства⁹³. В России массовое обращение к lean-инструментария в публичном управлении наблюдается лишь с 2017–2018 гг., когда были обозначены новые цели и приоритеты национального стратегического развития.

Хронология реализации lean-проектов в государственном секторе в Российской Федерации представлена на рисунке 1.

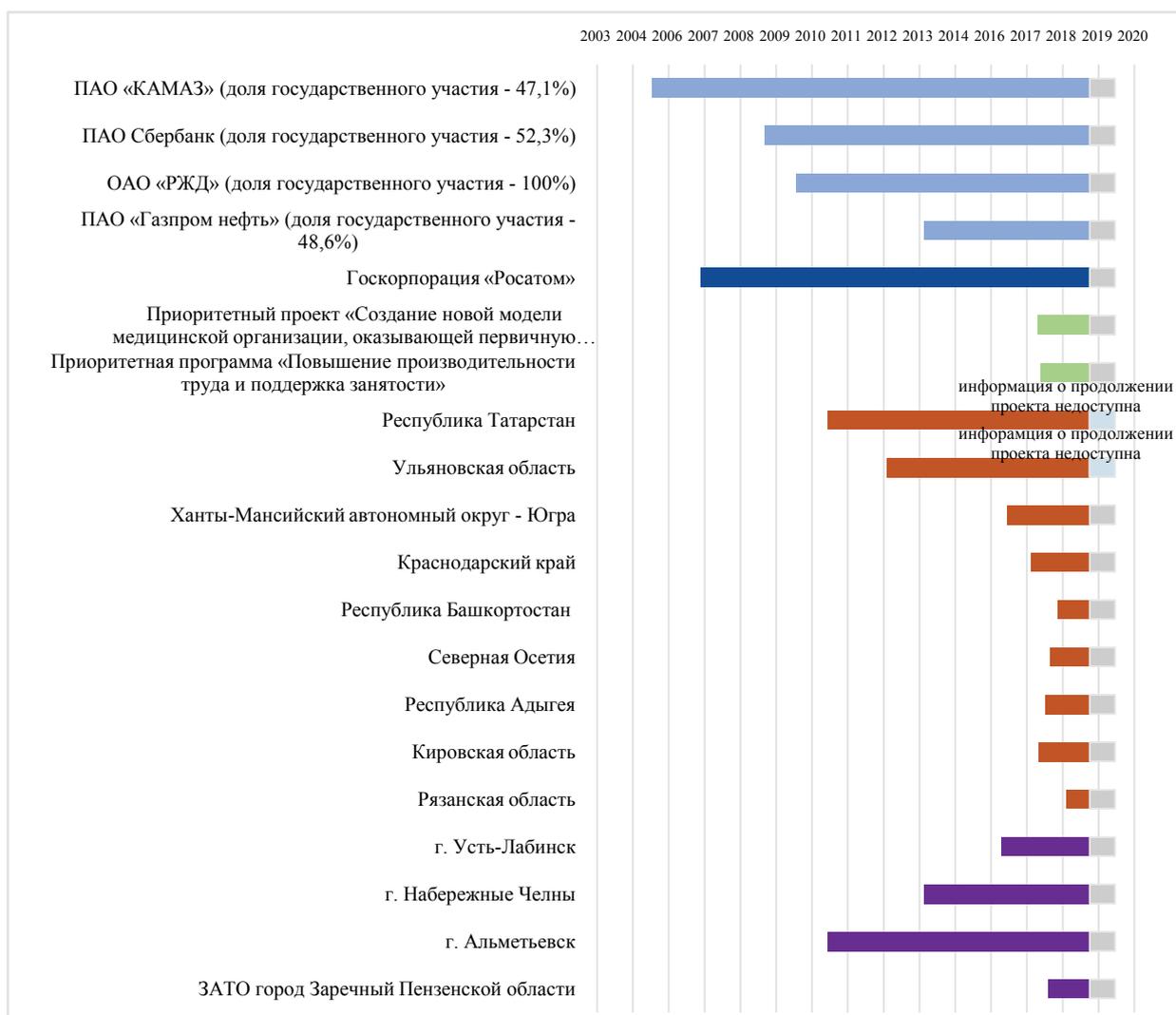


Рис. 1. Хронология реализации основных проектов внедрения технологий бережливого производства в государственном секторе Российской Федерации⁹⁴

⁹³ Lean in Government Starter Kit (Version 4.0): How to Plan and Implement Successful Lean Initiatives at Environmental Agencies. С. 13.

⁹⁴ Царенко А.С., Гусельникова О.Ю. Проекты «Бережливый регион», «Бережливая поликлиника», «Бережливый город» как шаги на пути к созданию «Бережливого Правительства»: оценка реализации

Следует отметить, что в созданной модели ПСР «Бережливое Правительство» рассматривается в качестве возможности достижения «Производительности на 360°», в которой в равной мере задействованы предприятия реального сектора производства, социальные институты, а также непосредственно органы государственной власти и органы местного самоуправления⁹⁵.

В 2018 году ГК «Росатом» принято решение о более глубоком и всестороннем включении в реализацию национальных проектов, разработанных во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁹⁶. Для этого инициирована реализация проекта «Эффективный регион», направленного на увеличение производительности труда с помощью введения бережливых технологий. Проект затрагивает промышленность, здравоохранение, образование, социальную защиту, государственное управление и сельское хозяйство⁹⁷.

В качестве целей реализации проекта обозначены:

- повышение эффективности работы органов государственной власти, предвидение, предупреждение проблем граждан;
- снижение времени и стоимости предоставления государственных услуг;
- повышение удовлетворенности граждан (налогоплательщиков, социально незащищенных слоев населения);
- повышение имиджа органов власти и управления (готовность к новым технологиям, диалог и сотрудничество с жителями региона)⁹⁸.

На системный характер проекта «Эффективный регион» указывает также структура вовлеченных и планируемых участников. Протоколом Управляющего Совета от 14.03.2019 № 1-1/13-Пр утверждена дорожная карта по реализации проекта, в соответствии с которой работа делится на два этапа:

1. Организация работы в регионах в рамках задания Администрации Президента РФ, включая участие Белгородской, Рязанской, Кемеровской, Липецкой, Кировской областей, Республики Адыгея, Башкортостан, Северной Осетии-Алании, Республики Дагестан, Сахалинской и Нижегородской областей. В соответствии со списком участников можно заметить, что фактически на данном этапе речь идет о реализации проекта «Бережливое правительство».

2. Проактивный подход: предложения по работе в регионах в интересах ГК «Росатом», опора на ПСР-предприятия. В рамках данного этапа особое внимание уделяется развитию lean в городах присутствия государственной компании. Предполагается

лин-инициатив в государственном секторе РФ // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. №73. С. 167-203.

⁹⁵ Давыдова Н.С. Бережливое производство. От реализации проектов – к системе менеджмента бережливого производства и к формированию культуры бережливого мышления. URL: <https://pmagency.org/wp-content/uploads/2019/02/davydova.pdf> (дата обращения: 22.12.2019).

⁹⁶ Указ Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁹⁷ «Команда Правительства» защитила проект оптимизации производственных процессов в рамках программы «Эффективный регион». URL: <https://hr.government-nnov.ru/ru-RU/news/default/view/222> (дата обращения: 18.12.2019).

⁹⁸ Проект «Эффективный регион». URL: <http://mininform74.ru/Upload/files/Проект%20Эффективный%20регион.pdf> (дата обращения: 18.12.2019).

активизация партнерства производственных предприятий, деятельность которых уже построена в соответствии с принципами Производственной системы Росатома и органов государственной власти, вновь вовлекаемых в этот процесс, для создания единого бережливого, эффективного пространства. На данном этапе предполагается вовлечение 19 субъектов Российской Федерации, в том числе г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ростовской, Свердловской, Челябинской, Мурманской областей⁹⁹.

Таким образом, в настоящее время признается значительное влияние технологий «бережливого производства» на качество управления не только в производственных системах, но и в государственном аппарате. Новый ракурс процесса повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе реализации совместного с ГК «Росатом» проекта «Эффективный регион» ставит своими задачами повышение качества государственного управления за счет постоянного сокращения различного рода издержек. Ключевым становится также механизм трансляции бережливых практик во все сферы деятельности, включая экономический, социальный, политический блоки, а также сферу культуры.

Для оценки фактического влияния бережливого инструментария на процессы регионального управления, целесообразно обратиться к рассмотрению конкретных кейсов, связанных с имплементацией lean-технологий в деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Значительных успехов в этом направлении удалось достичь Республике Башкортостан, где в настоящее время в государственных органах, участвующих в пилотном проекте, формируются проектные офисы (рабочие группы) по реализации пилотного проекта, а также проектные офисы (рабочие группы) по отдельным процессам¹⁰⁰.

В результате систематической работы и применения на практике таких инструментов и методов, как картирование потока создания ценности, канбан, визуализация, удалось достичь следующих результатов:

- в 38 раз сократился процесс рассмотрения обращения граждан в Министерстве сельского хозяйства Республики Башкортостан (с 19 дней до 0,5 дней);
- в 6,7 раз сократилась процедура согласования проектов ведомственных актов (приказов, положений, регламентов) в Государственном комитете Республики Башкортостан по внешнеэкономическим связям (с 17,4 дней до 2,6 дней);
- в 4,3 раза сократился процесс утверждения проекта планировки и межевания территории (с 30 до 7 дней)¹⁰¹.

Высокое качество организационного и методического сопровождения проектов внедрения технологий бережливого производства в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечено в Республике Адыгея. В настоящее время разработаны различные формы документов и стандарты, позволяющие построить

⁹⁹ Проект «Эффективный регион». URL: <http://mininform74.ru/Upload/files/Проект%20Эффективный%20регион.pdf> (дата обращения: 18.12.2019).

¹⁰⁰ Распоряжение Главы Республики Башкортостан от 19 марта 2018 г. № РГ-49 «Об утверждении Положения о Координационном совете по реализации пилотного проекта «Бережливое правительство» в Республике Башкортостан» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>. 23 марта 2018 г.

¹⁰¹ Бережливое правительство. Итоги 2018 года. Примеры проектов. URL: <http://mininform74.ru/Upload/files/Бережливое%20правительство.%20Итоги%202018.%20Примеры%20v4.pdf> (дата обращения: 18.12.2019).

единую модель реализации проектов бережливых улучшений (например, Форма мониторинга листов проблем и листов предложений¹⁰², Стандарт составления плана обучения инструментам бережливого производства¹⁰³).

В регионе используется достаточно широкий подход к определению инструментальных решений при внедрении lean-инициатив. Только в Министерстве труда и социального развития Республики Адыгея было применено свыше 10 различных видов методов и инструментов бережливого производства, что позволило достичь высоких результатов деятельности (Таблица 1).

Таблица 1.

Достигнутые результаты в рамках 1 этапа реализации проекта «Бережливое Правительство» в Министерстве труда и социального развития Республики Адыгея¹⁰⁴

№ п/п	Наименование улучшенного процесса	Методы и инструменты бережливого производства	Результат
1	Внедрение 5S и доведение его до 4-го уровня на рабочих местах специалистов отдела учреждений социального обслуживания населения	Инструменты 5S	Поиск электронных документов – в 13 раз, поиск бумажных документов – в 12 раз
2	Выравнивание нагрузки специалистов в отделах Министерства труда и социального развития Республики Адыгея, численностью 4 и более человек	Диаграмма Парето, хронометраж, посекундный, диаграмма Ямазуми	15% резерв рабочего времени у специалистов в отделах численностью 4 и более сотрудников
3	Сокращение времени приема заявителя при предоставлении государственной услуги «Регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ	Картирование, диаграмма Парето, карта потоков создания ценности текущего состояния и карта потоков создания ценности целевого состояния	В 2 раза

¹⁰² Общая информация о пилотном проекте «Бережливое правительство» в Республике Адыгея. URL: <http://www.adygheya.ru/berezhlivoe-pravitelstvo/obshchaya/dokumenty/> (дата обращения: 21.12.2019).

¹⁰³ Там же.

¹⁰⁴ Отчёт о завершении I этапа пилотного проекта «Бережливое правительство». URL: <http://www.adygheya.ru/berezhlivoe-pravitelstvo/uchastnik/ministerstvo-truda/otchety/> (дата обращения: 21.12.2019).

В рамках анализа возможности рассмотрения технологий бережливого производства в качестве ресурса повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо рассмотреть результаты деятельности Министерства финансов Республики Адыгея, которым подготовлены предварительные расчеты возможных финансовых результатов применения lean-технологий рядом органов государственной власти региона.

Во-первых, предлагается провести мероприятия по оптимизации бюджетных расходов государственных органов и государственных учреждений на обеспечение функционирования офисного оборудования и оргтехники», финансовый эффект от проведения которых может достичь 3 500 тыс. рублей: из них эффект при снижении закупочной цены 1 пачки бумаги до средней закупочной цены по Республике Адыгея составит > 500 тыс. рублей, эффект при снижении расходов на функционирование 1 ед. печатающей, копировальной техники до среднего объема расходов по Республике Адыгея составит ≈ 3 000 тыс. рублей¹⁰⁵.

Во-вторых, существенным маневром для сокращения бюджетных расходов является оптимизация бюджетных расходов, связанных с содержанием и эксплуатацией административных зданий. Возможный финансовый эффект при снижении общих расходов на здания на 5% по 10 государственным учреждениям составляет 15 721,4 тыс. рублей (Рисунок 2).

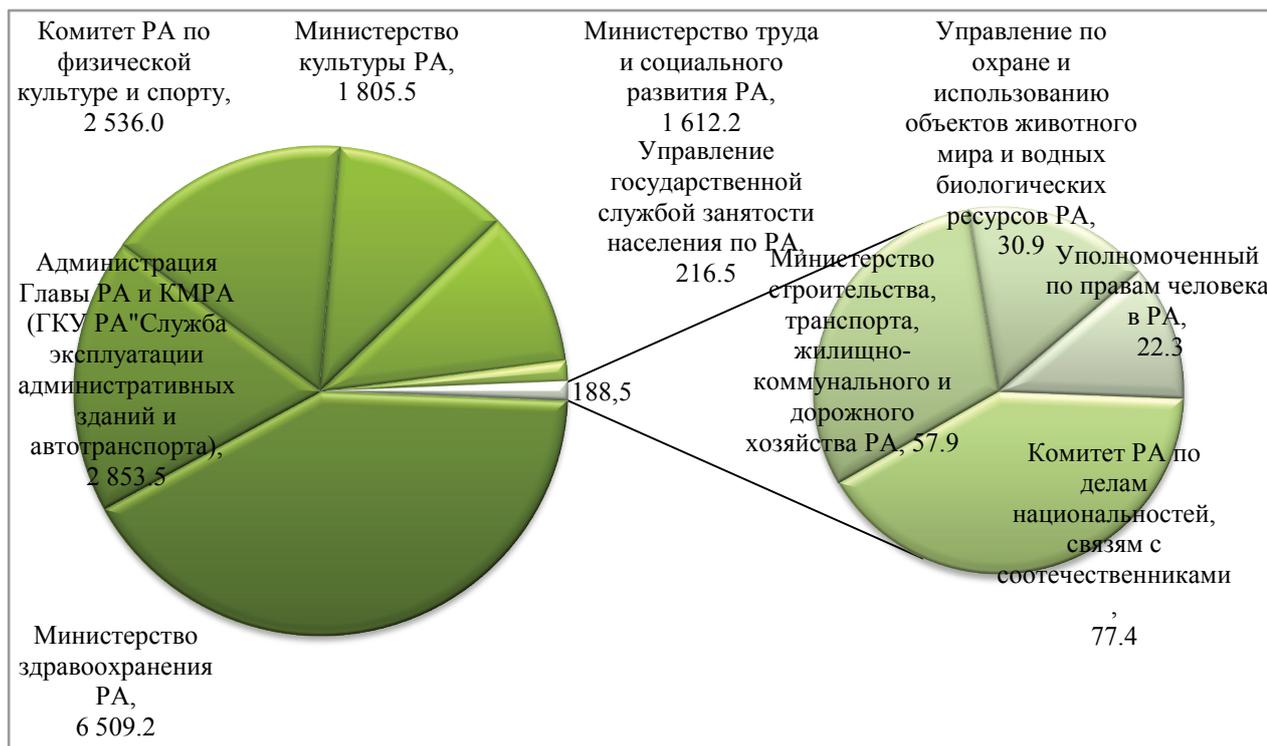


Рис. 2. Возможный финансовый эффект при снижении общих расходов на здания на 5%, тыс. рублей¹⁰⁶

¹⁰⁵ Отчёт о завершении I этапа пилотного проекта «Бережливое правительство». URL: <http://www.adygheya.ru/berezhlivoe-pravitelstvo/uchastnik/ministerstvo-finansov/otchety/> (дата обращения: 21.12.2019).

¹⁰⁶ Отчёт о завершении I этапа пилотного проекта «Бережливое правительство». URL: <http://www.adygheya.ru/berezhlivoe-pravitelstvo/uchastnik/ministerstvo-finansov/otchety/> (дата обращения: 21.12.2019).

В-третьих, в числе первоочередных мер по повышению бюджетной эффективности Республики Адыгея предлагается оптимизация бюджетных расходов на обеспечение транспортного обслуживания. В результате сбора информационных материалов было установлено, что в среднем 3 автомобиля из 12 у всех опрошенных участников из органов государственной власти не эксплуатировались за 10 месяцев 2017 года¹⁰⁷.

Таким образом, в регионе предполагается реализация комплексных решений, направленных на снижение финансовых, административных, временных и прочих видов издержек в целях повышения качества предоставляемых органами власти государственных услуг и реализации ими государственных функций.

Интересным является опыт Нижегородской области по реализации программы «Эффективное правительство», где в рамках деятельности Министерства промышленности, торговли и предпринимательства Нижегородской области оптимизирован процесс лицензирования розничной продажи алкогольной продукции. В регионе с недавнего времени стал использоваться «Электронный инспектор» – это электронная система самопроверок, позволяющая оптимизировать процесс лицензирования розничной продажи алкогольной продукции, с помощью которой предприниматель может проверить свои документы на соответствие требованиям на стадии подачи. Ему не надо ждать ответов из разных инстанций. При этом сроки рассмотрения заявлений по лицензированию сократились вдвое (до 15 дней), а количество отказов в выдаче лицензий – в два раза¹⁰⁸.

Примечательно, что развитие информационной инфраструктуры процесса внедрения lean-технологий в органах государственной власти идет не только по внутреннему контуру в качестве систем поддержки принятия решений и автоматизации процессов управления, но и по внешнему – реализации проектов внедрения технологий бережливого производства, инициированных в последнее время. В сравнении с прошлым опытом (например, ХМАО – Югра, Ульяновская область, Республика Татарстан), в Республике Адыгея, Северной Осетии–Алании и Рязанской области широкое распространение получила практика освещения процесса и результатов внедрения lean-технологий в региональном разрезе. В числе наиболее популярных платформ выступают социальные сети Facebook¹⁰⁹, Instagram¹¹⁰.

Таким образом, анализ конкретных кейсов внедрения технологий бережливого производства в органах власти субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что трансфер бережливой методологии управления способствует рациональному использованию имеющихся ресурсов государства, сокращению временных издержек, повышению социальной и экономической эффективности управления. Реализация проектов бережливых улучшений призвана обеспечить качественную трансформацию структуры и подходов к управлению региональным развитием. Внедрение технологий «бережливого производства» в государственном секторе напрямую связано с вопросами эффективности и результативности работы отдельных сотрудников, органов власти и публичного управления в целом.

¹⁰⁷ Там же.

¹⁰⁸ Более тысячи нижегородских предпринимателей прошли проверку «Электронного инспектора». URL: <https://government-nnov.ru/?id=223943> (дата обращения: 21.12.2019).

¹⁰⁹ Бережливое правительство. URL: https://www.instagram.com/bp_adigeya/ (дата обращения: 20.12.2019); Бережливый регион PCO-Алания. URL: <https://www.facebook.com/pg/berreg.rso/posts/> (дата обращения: 20.12.2019).

¹¹⁰ Бережливое Производство. Рязань. URL: https://www.instagram.com/berezhlivaya_rzn/ (дата обращения: 20.12.2019).

Список литературы

1. «Команда Правительства» защитила проект оптимизации производственных процессов в рамках программы «Эффективный регион». URL: <https://hr.government-nnov.ru/ru-RU/news/default/view/222> (дата обращения: 18.12.2019).
2. Бережливое правительство. Итоги 2018 года. Примеры проектов. URL: <http://mininform74.ru/Upload/files/Бережливое%20правительство.%20Итоги%202018.%20Примеры%20v4.pdf> (дата обращения: 18.12.2019).
3. Бережливое правительство. URL: https://www.instagram.com/bp_adigeya/ (дата обращения: 20.12.2019)
4. Бережливое Производство. Рязань. URL: https://www.instagram.com/berezhlivaya_rzn/ (дата обращения: 20.12.2019).
5. Бережливый регион РСО-Алания. URL: <https://www.facebook.com/pg/berreg.rso/posts/> (дата обращения: 20.12.2019).
6. Более тысячи нижегородских предпринимателей прошли проверку «Электронного инспектора». URL: <https://government-nnov.ru/?id=223943> (дата обращения: 21.12.2019).
7. ГОСТ Р 56020-2014 Бережливое производство. Основные положения и словарь. М.: Стандартинформ, 2014.
8. *Гусельникова О.Ю.* Применение инструментов и методов «бережливого управления» в органах государственной и муниципальной власти Российской Федерации // Эффективное управление. Сборник материалов 4-й научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного профессора Московского университета М.И. Панова. М.: Полиграф сервис, 2018. С. 151–167.
9. Общая информация о пилотном проекте «Бережливое правительство» в Республике Адыгея. URL: <http://www.adygheya.ru/berezhlivoe-pravitelstvo/obshchaya/dokumenty/> (дата обращения: 21.12.2019).
10. Проект «Эффективный регион». URL: <http://mininform74.ru/Upload/files/Проект%20Эффективный%20регион.pdf> (дата обращения: 18.12.2019).
11. Распоряжение Главы Республики Башкортостан от 19 марта 2018 г. № РГ-49 «Об утверждении Положения о Координационном совете по реализации пилотного проекта «Бережливое правительство» в Республике Башкортостан» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>. 23 марта 2018 г.
12. Указ Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.
13. *Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г.* Управление – это наука и искусство. М.: Республика, 1992. 352 с.
14. *Царенко А.С., Гусельникова О.Ю.* Проекты «Бережливый регион», «Бережливая поликлиника», «Бережливый город» как шаги на пути к созданию «Бережливого Правительства»: оценка реализации лин-инициатив в государственном секторе РФ // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. №73. С. 167-203.

15. *Green C.* Eli Whitney and the Birth of American Technology (Library of American Biography Series). Boston: Little, Brown, 1997. PP. 224.
16. *Lean in Government Starter Kit (Version 4.0): How to Plan and Implement Successful Lean Initiatives at Environmental Agencies.* URL: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-11/documents/lean-starter-kit-version-4.pdf> (дата обращения: 17.12.2019).
17. *Womack J.P., Jones D.T.* Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation. New York: Simon & Schuster, 1996.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКИХ СТРУКТУР В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ КАК ЭФФЕКТИВНАЯ ФОРМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья

Ключевые слова: гражданское общество, участие граждан, парламентаризм, представительная демократия, законотворческий процесс.

Аннотация

В статье рассматривается один из ключевых способов взаимодействия государства и гражданского общества – участие граждан в законотворческой деятельности парламента. Парламент как представительный орган, направленный на защиту интересов граждан, может способствовать более активному вовлечению общественности в свою деятельность. Примеры разных стран показывают, что существует много различных форм и способов такого участия на разных уровнях взаимодействия. Представленные способы позволяют определить общую модель участия граждан в работе парламента.

Граждане всего мира заявляют о возможности реализовать свои демократические права на участие в принятии важных государственных решений, которые так или иначе могут влиять на происходящие общественные процессы, лежащие в основе формирования общественной повестки дня. Роль граждан в демократической политической системе не исчерпывается только участием в электоральном процессе, избранием органов власти. Для того, чтобы оставаться ключевыми факторами в формировании общественной повестки, им нужно постоянно заниматься ее актуализацией в публичном пространстве, находясь в постоянном взаимодействии с властными структурами [4].

В мировой исторической практике наиболее востребованной формой участия граждан в политической жизни стал институт парламентаризма. Работа современного демократического парламента как важнейшего представительного органа власти должна быть основана на вовлечении общественности в законотворческий процесс и обеспечении того, чтобы принятые решения в форме законов, проводимая политика и общий дискурс были неразрывно связаны с общественными интересами и потребностями. Парламент также должен обеспечить, чтобы законодательство, которое он принимает при активном взаимодействии с гражданами, соответствовало ожиданиям людей, чьи интересы через избранных представителей он выражает. Проще говоря, участие общественности в законодательной деятельности, наряду с принятием законов и осуществлением парламентского контроля, является основой работы парламента.

В данном случае участие общественности может быть определено как процесс, посредством которого парламента консультируется с людьми (заинтересованными лицами), группами, ассоциациями, организациями, а также со структурами гражданского общества и

* Кругляков Даниил Андреевич — аспирант 2 года обучения факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия. E-mail: dan_kruglyakov@mail.ru.

государственными институтами, прежде чем принимать решения, что позволяет им участвовать в процессах, ведущих к этому решению. То есть, участие общественности – двусторонний коммуникационный процесс с целью достижения лучших и более приемлемых решений.

Эффективной реализацией интересов граждан в правовом государстве, используя площадки законодательных и представительных органов, занимаются различные структуры гражданского общества. Под «структурами гражданского общества» здесь подразумеваются не только неправительственные организации (далее – НПО), но и разнообразные группы активных инициативных граждан, работающих вместе на достижение общих целей различными способами для решения их общих проблем и, прежде всего, для продвижения и защиты гражданских интересов [5, с.1-2]. Хотя они могут делать это только в том случае, если они независимы от государства. При этом им необходимо постоянно взаимодействовать с государственными органами по вопросам, которые затрагивают их интересы и интересы тех, кого они представляют. Парламент, как неотъемлемый демократический институт, со своей стороны, должен стремиться содействовать формированию активного гражданского общества и тесно сотрудничать с ним в поиске решений проблем, стоящих перед страной, а также для повышения качества и эффективности законодательства.

Одной из важнейших характеристик демократического парламента является его доступность, прежде всего, для граждан, которые посредством выборов формируют его состав. Пожалуй, существенной чертой «доступности» парламента и соответствия его демократическим идеалам является то, насколько свободно и продуктивно граждане могут участвовать в его работе, в частности, в законотворческом процессе, участвовать в разработке важных для них решений [2, с.27-28]. Поэтому участие граждан в законодательной работе парламента должна быть неотъемлемым атрибутом парламентской деятельности в любой стране.

Для этого важно понять, какие существуют различные способы, с помощью которых парламента позиционируют себя более доступными для граждан и социальных групп, где и как они могут оказывать влияние на принимаемые парламентом законы. При этом, для того чтобы показать всю полноту участия граждан в законодательном процессе и его доступность для общества, необходимо обратить внимание на возможность вовлечения граждан в законотворческую и иную работу в рамках функционирования парламента.

Это участие может принимать ряд различных форм. К примеру, среди них можно выделить способы прямого контакта между гражданами и их представителями. Но, в свою очередь, наиболее часто используемыми на практике является приглашение общественности, граждан, экспертного сообщества для публичного представления и обсуждения тех или иных актуальных законопроектов на площадках парламента или публичных слушаний, в форме парламентских слушаний, круглых столов, различных рабочих групп, организуемых комитетами законодательного органа. Организация общественных (публичных) слушаний для выяснения мнения заинтересованных сторон в отношении предстоящего законодательства является давней практикой со времен формирования института парламентаризма. Такая практика в настоящее время во многих государствах становится все более распространенной и систематической [3, с.116-117]. Какой из этих способов, и в какой комбинации наиболее эффективен, будет зависеть от национальных условий и специфики конкретной политической системы той или иной страны.

В разных странах существуют разные способы организации привлечения гражданских структур к участию в законодательном процессе. Так, Парламент Новой Зеландии делает открытое приглашение для представления всем заинтересованным сторонам, частным лицам и организациям через прессу и другие средства массовой информации, в том числе на своем веб-сайте и посредством приглашения в социальных сетях¹¹¹. Другие парламенты привлекают различные гражданские ассоциации, организации или НПО, представляющие конкретные проблемы или интересы, которые являются наиболее подходящим средством для передачи мнений гражданского общества. Далее они приглашают эти структуры гражданского общества к участию в своей работе, о которых известно, что они заинтересованы в решении актуальных проблем, совершенствовании конкретного законодательства или в рассматриваемом парламентском расследовании с целью представить свою позицию по тем или иным вопросам.

Некоторые зарубежные парламенты ведут официальные реестры НПО и других заинтересованных групп для той же цели, а также для обеспечения эффективного включения маргинализированных групп в консультативные процедуры при разработке проектов законов. Такие договоренности также могут стать более институционализированными. К примеру, Парламент Исландии (Альтинг) придерживается двойного подхода: он запрашивает конкретные предложения от соответствующих организаций и принимает их от отдельных представителей общественности¹¹².

В некоторых странах участие гражданского общества в работе законодательных органов принимает форму организованного общественного форума или палаты, как показывают примеры Парламентов Ливана и России. Но эффективность такого институализированного общественного участия на практике часто может сводиться к формальным процедурам для придания легитимности принимаемым парламентами законам.

Помимо прочего, существуют некоторые вопросы, связанные с участием гражданских организаций и НПО в законодательном процессе, которые часто вызывают озабоченность. С одной стороны, встает вопрос, насколько эти гражданские структуры репрезентативны для определенного избирательного округа или как они сочетаются с социальными интересами всего общества. С другой стороны, насколько они независимы и самоорганизованы, а не поддерживаются и финансируются государством. Важно и то, какое значение придается различным организациям, финансируемым заинтересованными структурами, по поводу оказания ими существенного влияния на законодательный процесс.

Эти опасения указывают на важность качества парламентского правотворчества для обеспечения, как стимулирующей составляющей, так и прозрачной структуры, в рамках которой могут функционировать организации гражданского общества. Например, путем поощрения добровольного и некоммерческого сектора, необходимости ведения публичного реестра всех организаций, институтов, которые стремятся участвовать в парламентском лоббировании, включая полную информацию о членстве и источниках дохода.

Данная озабоченность гражданскими структурами и НПО не должна упускать из виду более устоявшийся способ вовлечения граждан в законодательный процесс, а именно через членство в политических партиях. Традиционно они являются одним из ключевых посреднических институтов между государственными структурами и обществом, через

¹¹¹ Официальный сайт Парламента Новой Зеландии [Электронный ресурс]. URL:<https://www.parliament.nz/en/>

¹¹² Официальный сайт Парламента Исландии (Альтинга) [Электронный ресурс]. URL:<https://www.althingi.is/>

которые граждане имеют возможность повлиять на проводимую правительством политику. Парламент посредством политических партий представляет определенный политической спектр настроений и интересов граждан [1, с.7]. Хотя политические партии в настоящее время не пользуются большим уважением со стороны широкой общественности, они, тем не менее, необходимы для работы демократического парламента.

В качестве другого способа преодоления разрыва между парламентом и избирателями в ряде стран играют большую роль так называемые гражданские инициативы, в соответствии с которыми граждане могут сами представлять предложения в отношении изменения законодательства, а не просто внося инициативы в виде поправок или выражая недовольство перед парламентом по конкретным проблемам. Однако гражданская инициатива, как правило, зависит от сбора минимального количества подписей у избирателей, если это необходимо [6, с.131].

Таким образом, существует много различных способов, с помощью которых парламенты работают над возможностью привлечения граждан к законодательному процессу, как путем внесения вклада в работу над законопроектами, так и посредством предложений к новому или подлежащему изменениям законодательству. Но какими бы ни были различные формы, многое свидетельствует о том, что парламенты очень серьезно относятся к вовлечению граждан в законодательный процесс.

Участие граждан является важной частью общей институциональной основы сотрудничества между государством и структурами гражданского общества на разных уровнях. При этом существуют различные модели участия граждан в законодательных процессах.

Д. Голубович выделяет три уровня взаимодействия между гражданами и государственными органами¹¹³.

Первый уровень – информирование. Это односторонние отношения. Здесь информация передается в одном направлении: от государства гражданам. Оно информирует граждан о своих решениях и инициативах по своему усмотрению, или граждане извлекают информацию по собственной инициативе. Примером таких отношений является публичный доступ к документам общественного значения, официальным источникам информации (периодическим изданиям, газетам и др.) и интернет-страницам (порталам) государственных органов.

Второй уровень – консультирование. Это двусторонние отношения, в которых государство само определяет участников. В данном случае государство запрашивает обратную связь от граждан в процессе формирования государственной политики. Для того чтобы получить надежную обратную связь, государство ее обеспечивает, чтобы граждане заранее получали соответствующую информацию. Примером такого типа отношений являются комментарии, отзывы к законопроектам.

Третий уровень – активное участие. Это более высокая степень двусторонних отношений, где граждане активно включаются в процесс формирования государственной политики, например, если через членство в рабочих группах, когда кому-нибудь из представителей общественности поручено подготовить изменения в законопроект.

¹¹³ Golubovic D. (2010) An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved // The International Journal of Not-for-Profit Law. Vol. 12. Is. 4. DOI: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/an-enabling-framework-for-citizen-participation-in-public-policy-an-outline-of-some-of-the-major-issues-involved-2#> (accessed: 12.12.2019)

Улучшение сотрудничества с гражданами и другими социальными субъектами не освобождает государство от его конечной ответственности за выбор и реализацию конкретной государственной политики.

Выделение указанных уровней взаимодействия между гражданами и государственными органами позволяет адаптировать их применительно к законодательному процессу, а именно к участию граждан, различных гражданских структур в работе парламента. При этом в данном процессе необходимо учитывать механизм обратной связи парламента с гражданами, что нашло свое отражение в модели участия граждан в парламенте, которая иллюстрирует общее понимание процессов, происходящих в парламентах, показывает их согласованность, а также устанавливает минимальные требования и руководящие принципы для вовлечения общественности в законодательные и другие процессы парламента и его структур. Помимо этого, она также пытается, хотя и не исчерпывающе, установить цели и задачи, наметить механизмы участия общественности, определить оптимальную модель, которая будет соответствовать деятельности парламента.

На приведенной ниже схеме (см. рис. 1) показано, что на каждом этапе участия общественности соответственно увеличивается возможность для граждан влиять на процессы принятия решений, в которых они заинтересованы.



Рис. 1. Модель участия граждан в парламенте¹¹⁴

В указанной модели информирование, консультирование, участие посредством вовлечения граждан в работу парламента и сотрудничество выступают в качестве ключевых

¹¹⁴ Разработано автором.

этапов эффективного участия общественности. Кроме того, отчетность, обратная связь, мониторинг и оценка становятся центральными для целей отслеживания результатов данной возможности участия общественности и, таким образом, его постоянного эффективного обеспечения.

Минимальные требования для эффективного участия граждан в деятельности парламента представляют собой совокупность различных руководящих принципов для значимого участия общественности в законотворческих процессах и принятии решений на каждом из этапов взаимодействия гражданских структур с парламентом.

В соответствии с минимальными требованиями участия общественности распространение информации и обучение осуществляется на начальном этапе информирования общественности. Значительная возможность участия предоставляется на этапах консультирования, вовлечения и обратной связи с общественностью. Хотя этап информирования является предварительным условием участия общественности, другие этапы могут быть реализованы, исходя из ситуации и общественного интереса. Рассмотрим каждый из них по отдельности.

Информирование. Этот этап предоставляет возможность доступа к информации и является абсолютной предпосылкой для эффективного участия общественности.

Ключевыми компонентами (инструментами) этапа «информирования» являются распространение информации, собственно информирование и обучение общественности с целью полноценного участия в процессах принятия решений по вопросам, затрагивающим их жизнь. Эти ключевые компоненты, если они будут выполнены эффективно, приведут к расширению прав и возможностей общественности, что, в свою очередь, приведет к активному участию населения. Парламент не может проводить общественные консультации, обеспечивать участие граждан и получать обратную связь без предварительного предоставления информации и обучения.

Информирование и обучение может принимать различные формы:

- предоставление конкретной и общей, неспецифической информации;
- проведение обучающих мастер-классов, консультаций;
- конкретная информация, касающаяся вопросов национального или местного значения;
- конкретная информация, касающаяся общественных слушаний или возможности для участия общественности;
- обратная связь с общественностью по вопросам, ранее возникшим в результате взаимодействия общественности с парламентом.

Распространение информации, информирование (осведомленность) и обучение — это не только основные требования, которым должны следовать все процессы участия общественности, но и область, которую парламент может посвятить совершенствованию для усиления участия общественности в своих процессах.

Консультирование. Этот этап предоставляет возможность для общественного участия повлиять на соответствующий процесс принятия решений. Однако, как уже было отмечено, общественность сначала должна быть проинформирована, прежде чем приступать к каким-либо действиям консультативных процессов.

Ключевые компоненты этапа «консультирования», как правило, включают в себя распространение или представление информации, запроса на публичные комментарии или представления информации.

Консультации могут принимать форму:

- подготовки к парламентским слушаниям;
- фокус-группы;
- общественные встречи/ обсуждения;
- интервьюирование, за которым следует анкетирование (требует обратную связь);
- обобщение и отчетность о вкладе, полученном от общественности;
- общественные обсуждения или слушания и запрос письменных рекомендаций;
- обратная связь с общественностью.

Вовлечение (участие). Этот этап предоставляет возможность для публичного диалога и взаимодействия. Однако до участия общественность сначала должна быть проинформирована, а затем проконсультирована по рассматриваемому вопросу или вопросу рассмотрения. Эффективное вовлечение общественности способствует двустороннему общению с акцентом на рассмотрение общественного мнения, интересов и проблем.

Ключевые компоненты этапа «вовлечения» могут включать в себя, помимо прочего, взаимоприемлемые цели, такие, как совместное выявление и решение одной или нескольких конкретных проблем.

Участие может принимать различные, в том числе традиционные формы:

- парламентские слушания;
- круглые столы;
- публичные встречи;
- интерактивные обсуждения в малых группах.

Обратная связь. Этот этап предоставляет парламенту возможность обеспечить обратную связь с заинтересованными сторонами. Это может быть достигнуто только путем консолидированного информирования, консультирования и вовлечения (участия). Ключевым компонентом на этапе «обратной связи» является обеспечение обратной связи с заинтересованными сторонами по имеющимся вопросам. Этот этап предоставляет заинтересованным сторонам возможность быть информированными о состоянии проблемы и планах, предназначенных в качестве мер по решению выявленных проблем.

Обратная связь может принимать такие формы, как:

- последующие посещения парламента, его структур, мероприятий;
- распространение информации;
- участие в разработке общественных рекомендаций;
- отчеты о мониторинге и оценке.

Из вышеупомянутых этапов можно заключить следующее:

- парламент не может предоставить обратную связь общественности без осуществления этапов предварительного информирования, консультирования и вовлечения;
- парламент не может привлекать общественность без предварительного информирования, консультации;
- парламент не может консультироваться с общественностью без предварительного информирования общественности;

Рассмотрев основные этапы можно сделать вывод, что информирование становится абсолютной предпосылкой для эффективного участия общественности. С одной стороны, на каждом этапе имеются различные возможности для общественности влиять на соответствующие результаты законотворческого процесса. С другой стороны, парламент,

привлекая общественность к своей деятельности, должен стремиться выполнять все эти этапы.

Таким образом, указанная модель участия граждан представляет собой прототип процесса участия гражданских структур в функционировании парламента, которая делает попытку отражения институциональных механизмов участия общественности и их интеграцию в основную деятельность парламента.

В свою очередь, сам парламента вносит весомый вклад в поддержание взаимодействия с гражданскими структурами на всех уровнях одновременно. Взаимодействуя с ассоциациями гражданского общества, парламента несет особую ответственность за защиту индивидуальных демократических прав и интересов граждан. Наконец, он может сделать все это, только если сам соблюдает демократические нормы, показывая себя открытым, доступным и подотчетным перед электоратом в осуществлении своих полномочий.

Список литературы

1. Вильданов Р.Р. Парламент и парламентское представительство // Концепт. 2012. №10. С. 7.
2. Володенков С.В., Зверев А.Л., Кузнецов И.И., Сетов Н.Р., Телин К.О. Будущее представительной демократии и парламентских учреждений в России и современном мире // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2013. №1. С. 27-87.
3. Козырева Л.Д. Публичные слушания как институт гражданского общества: проблемы организации и проведения // Управленческое консультирование. 2015. №3 (75). С. 116-117.
4. Соловьев А.И. Политическая повестка правительства или зачем государству общество // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 8–25.
5. Сунгуров А.Ю. Структуры гражданского общества и их взаимодействие с властью в России. В кн.: В поисках гражданского общества. Великий Новгород: НовГУ имени Ярослава Мудрого, 2008. С. 1-2.
6. Ягодка Н.Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2015. №4. С. 131.
7. Golubovic D. An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved // The International Journal of Not-for-Profit Law. 2010. Vol. 12. Is. 4. URL: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/an-enabling-framework-for-citizen-participation-in-public-policy-an-outline-of-some-of-the-major-issues-involved-2#> (accessed: 12.12.2019).
8. Официальный сайт Парламента Новой Зеландии [Электронный ресурс]. URL: <https://www.parliament.nz/en/> (дата обращения: 11.12.2019).
9. Официальный сайт Парламента Исландии (Альтинга) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.althingi.is/> (дата обращения: 11.12.2019).

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ВНУТРИПАРТИЙНОЙ КУЛЬТУРЫ

Статья

Ключевые слова: организационная культура, внутрипартийная культура, вовлеченность, политическая партия.

Аннотация

В статье проанализированы понятия «организационная культура» и «корпоративная культура», их типология. Рассмотрены подходы к определению структуры организационной культуры и ее элементов. Значительное внимание уделено сравнительному анализу культуры коммерческой организации и культуры политической партии, выделено понятие «внутрипартийная культура», предложено его определение, выделены основные элементы внутрипартийной культуры.

Введение

В настоящий момент конкурентоспособность организаций зачастую обеспечивается вовлеченной и эффективной работой людей. Политические партии, являясь формой некоммерческих организаций, в своей деятельности опираются на федеральный и региональные аппараты партии, коллегиальные исполнительные органы, а также рядовых членов политической партии.

Важно отметить, что именно правильное формирование и донесение организационной культуры политической партии до ее членов поддерживает высокий уровень их вовлеченности и помогает в достижении основополагающей цели партии – получении электоральной поддержки на выборах. Вовлеченность членов политической партии – это качественная характеристика членов партии, которая заключается в повышенной эмоциональной связи с политической партией, доброжелательном отношении к руководству и партии в целом, принятии и разделении целей, миссии, идеологических основ и принципов, действующих в партии, а также готовности оказывать личное добровольное содействие в выполнении партийных задач для достижения программных и уставных целей партии.

Существенный вклад в изучение организационной культуры внесли такие исследователи как Д. Демин, В.В. Козлов¹¹⁵, Ю.Г. Одегов¹¹⁶, В.Н. Сидорова, С.А. Шапиро¹¹⁷, Э. Шэйн¹¹⁸, К. Камерон¹¹⁹ и Р. Куинн, Т. Баландина¹²⁰, В.А. Погребняк¹²¹, Т.О.

* *Павлюченкова Анастасия Юрьевна* — аспирант 1 года обучения кафедры управления персоналом, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия.

¹¹⁵ *Козлов В.В.* Корпоративная культура: опыт, проблемы и перспективы развития. М., 2004.

¹¹⁶ *Одегов Ю.Г.* Управление персоналом. М., 2014.

¹¹⁷ *Организационная культура.* М., 2017.

¹¹⁸ *Шейн Э.* Организационная культура и лидерство. СПб., 2002.

¹¹⁹ *Камерон К., Куинн Р.* Диагностика и изменение организационной культуры. СПб, 2001.

¹²⁰ *Баландина Т.* Корпоративная культура // Лаборатория маркетинга и PR. 2005. № 3. С. 77.

¹²¹ *Погребняк В.А.* Современные методики оценки организационной культуры предприятия // Общеэкономические концепции функционирования предприятия в условиях рынка: межвузовский сборник научных трудов. Вып. 16. Тольятти, 2005. С.99-107.

Соломанидина¹²², В.А. Спивак¹²³ и др. Аспекты внутривластной деятельности освещены в классических трудах, в частности, в работах В.И. Ленина¹²⁴, а также в трудах современных авторов, в числе которых: Х. Хесс¹²⁵, А.И. Соловьев¹²⁶, С.В. Володенков¹²⁷, А.Ю. Мельвилл¹²⁸, Г.В. Пушкарева¹²⁹, В.А. Артюшин¹³⁰, А. Чадаев¹³¹, П.Е. Шелест¹³², Е. Малкин¹³³ и др.

Как показывает анализ литературы, тема организационной культуры некоммерческих организаций и, прежде всего, политических партий почти не изучена. Таким образом, разработка темы внутривластной культуры становится актуальной научно-практической задачей.

Анализ понятия организационной культуры

Принято считать, что изучение организационной культуры получило свое развитие в 1980-х годах, однако первым попытался дать свое определение этому явлению канадский психолог, социолог и оргконсультант Э. Джакс в работе «Изменение культуры фабрики», которая была опубликована в 1951 году. В ней Э. Джакс обозначает культуру предприятия как вошедший в привычку, ставший традицией образ мышления и способ действия, который в большей или меньшей степени разделяют все работники предприятия и который должен быть усвоен и, хотя бы частично, принят новичками, чтобы новые члены коллектива стали «своими».

В настоящее время сложилось множество определений данного понятия, некоторые авторы разводят понятия организационной культуры и корпоративной культуры. Так, Э. Шейн, А. Кеннеди, Т. Дил отождествляют понятие корпоративной и организационной культур. В свою очередь, такие исследователи как Е.Н. Скляр, В.А. Шаховой рассматривают корпоративную культуру более узко – как одну из составляющих организационной культуры.

На наш взгляд, стоит считать эти понятия не равнозначными, а соотносить как часть и целое. В данном случае понятие «организационная культура» будет шире понятия «корпоративная культура». Более того, можно сказать, что понятие «корпоративная культура» в большей степени характеризует коммерческие организации, главной целью которых является достижение прибыли. Применительно к некоммерческим организациям использование этого понятия неуместно.

Приведем некоторые из существующих определений организационной и корпоративной культуры, разработаем их типологию (табл. 1).

¹²² Соломанидина Т.О. Организационная культура компании. М., 2011.

¹²³ Спивак В.А. Корпоративная культура. СПб., 2001.

¹²⁴ Ленин В.И. Партийная организация и партийная литература // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т.12. М., 1981. С. 99-105.

¹²⁵ Хесс Х. Практическая работа в партии. Справочное руководство. М., 2005.

¹²⁶ Политология. М., 2017.

¹²⁷ Володенков С.В. Политический менеджмент и управление современными политическими кампаниями. М., 2019.

¹²⁸ Политология. М., 2013.

¹²⁹ Политический менеджмент М., 2018.

¹³⁰ Артюшин В.А. Сила партии – в связях с массами. Укрепление связей партии с массами в период строительства коммунизма (1959-1970 гг.) Краснодар, 1974.

¹³¹ Технология создания партии. М., 2013.

¹³² Шелест П.Е. Коммунист – активный боец партии. Киев, 1969.

¹³³ Малкин Е., Сучков Е. Политические технологии. М., 2014.

Таблица 1. Типология походов к определению понятия «Организационная (корпоративная) культура»

од	Автор	Сущностное понимание
I подход. Организационная (корпоративная) культура как комплекс взаимосвязанных элементов, который <u>определяет способ действия работников внутри организации.</u>		
1993	Мак-Лин А., Маршалл Ж.	Организационная культура есть совокупность традиций, ценностей, установок, убеждений и отношений, которые создают всеобъемлющий контекст <i>для всего, что мы делаем или о чем думаем, выполняя работу в организации.</i>
1997	Одегов Ю.Г., Журавлев П.В.	Культура организации - это совокупность типичных для нее ценностей, норм и точек зрения или идей, которые сознательно или подсознательно формируют образец поведения для сотрудников организации. Они входят в традицию, подвергаются изменениям и узнаются по символам. Культура организации может рассматриваться как выражение ценностей, которые воплощены в организационной структуре и в кадровой политике.
1998	Армстронг М.	Корпоративная культура - это совокупность убеждений, отношений, норм поведения и ценностей, общих для всех сотрудников данной организации. Они могут не быть четко выражены, но при отсутствии прямых инструкций <i>определяют способ действий и взаимодействий людей</i> и в значительной мере влияют на ход выполнения работы. ¹³⁴
II подход. Организационная (корпоративная) культура как способ объединения групп и отдельных личностей в организацию		
1986	Килманн Р., Сакстон М.	Организационная культура – это философские и идеологические представления, ценности, убеждения, верования, ожидания, аттитюды и нормы, которые <i>связывают организацию в единое целое и разделяются ее членами.</i>
1974	Элдридж Д. и Кромби А.	"Под культурой организации следует понимать уникальную совокупность норм, ценностей, убеждений, образцов поведения и т.п., которые <i>определяют способ объединения групп</i> и отдельных личностей в организацию для достижения поставленных перед ней целей".
III подход. Организационная (корпоративная) культура как характеристика особенностей организации, отличающих ее от других в отрасли.		
1982	Голд К.	Корпоративная культура – это уникальные характеристики воспринимаемых особенностей организации, того, что отличает ее от всех других в отрасли.
2000	Козлов В.В.	«Корпоративная культура - система формальных и неформальных правил и норм деятельности, обычаев и традиций, индивидуальных и групповых интересов,

¹³⁴ Армстронг М. Основы менеджмента. Как стать лучшим руководителем / Пер. с англ. Ростов на Дону, 1998. С.134.

		особенностей поведения работников данной организационной структуры, стиля руководства, показателей удовлетворенности работников условиями труда, уровня взаимного сотрудничества, идентификации работников с предприятием и перспективами его развития» ¹³⁵ .
1981	Оучи У.	Организационная культура – символы, церемонии и мифы, которые сообщают членам организации важные представления о ценностях и убеждениях.
2003	Соломанидина Т.О.	Организационная культура - социально-духовное поле компании, формирующееся под воздействием материальных и нематериальных, явных и скрытых, осознаваемых и неосознаваемых процессов и явлений, определяющих единство философии, идеологии, ценностей, подходов к решению проблем и поведения персонала компании, и позволяющих организации продвигаться к успеху.
2001	Спивак В.А.	«Культура корпорации – очень сложное, многослойное, динамичное явление, включающее и материальное, и духовное в поведении организации по отношению к субъектам внешней среды и к собственным сотрудникам. Это система материальных и духовных ценностей, проявлений, взаимодействующих между собой, присущих данной корпорации, отражающих ее индивидуальность и восприятие себя и других в социальной и вещественной среде, проявляющаяся в поведении, взаимодействии, восприятии себя и окружающей среды» ¹³⁶ .

Наиболее удачным, на наш взгляд, определением организационной культуры является определение Э. Шейна: *«Организационная культура – это паттерн (схема, модель, рамки) коллективных базовых представлений, обретаемых группой при разрешении проблем адаптации к изменениям внешней среды и внутренней интеграции, эффективность которого оказывается достаточной для того, чтобы считать его ценным и передавать новым членам группы в качестве правильной системы восприятия и рассмотрения названных проблем»¹³⁷*.

Понятие внутрипартийной культуры и ее элементы

Об организационной культуре в некоммерческих организациях можно говорить, как об отдельном виде организационной культуры. Вместе с тем, отдельного внимания заслуживает культура в политических партиях, которые являются формой общественных объединений некоммерческих организаций.

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления¹³⁸.

¹³⁵ Козлов В.В. Корпоративная культура: опыт, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 9.

¹³⁶ Спивак В.А. Корпоративная культура. СПб, 2001. С.27.

¹³⁷ Шейн Э. Организационная культура и лидерство. СПб, 2002. С. 31-32.

¹³⁸ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», ч. 1 ст. 3.

У политических партий существуют свои особенности, благодаря которым можно говорить о выделении особого вида организационной культуры – внутрипартийной культуры, который можно четко отделить от корпоративной культуры, свойственной коммерческим организациям.

В связи с тем, что мы определяем внутрипартийную культуру как вид организационной культуры, структуру внутрипартийной культуры следует рассматривать через элементы организационной культуры.

В работах исследователей можно встретить различные представления о структуре организационной культуры.

Т. Баландина выделяет следующие элементы организационной культуры: философия фирмы, ценностно-нормативная культура, социально-психологическая культура, культура внутренних коммуникаций, культура внешней идентификации, событийная культура¹³⁹.

С.С. Фролов считает, что культура организации состоит из определенных комплексов¹⁴⁰:

1) Деятельностно-ролевой культурный комплекс. Представляет собой основную часть корпоративной культуры и включает в себя ценности и нормы, регулирующие производство продукта в данной организации (в самом широком смысле в качестве продукта могут выступать услуги, информация, материальная продукция и т.д.). Данный комплекс регулирует и контролирует исполнение ролевых требований и мотивацию. Действие культурных норм и ценностей проявляется в отношении к своей работе, жесткости ролевых требований, реакциях на стимулирующее воздействие и во взаимном (в основном групповом) контроле за повседневной деятельностью.

2) Управленческий (властный) культурный комплекс. Представляет собой совокупность норм и ценностей, регулирующих отношения власти, подчинения и контроля в организации.

3) Культурный комплекс отношений с внешней средой. Представляет собой особую совокупность ценностей и норм, которые соотносят с различными компонентами внешней среды таким образом, чтобы эти нормы прямым или косвенным образом могли способствовать установлению приемлемого для организации баланса с внешней средой.

4) Поведенческий культурный комплекс охватывает нормы и ценности, не связанные напрямую с деятельностью организации. Это нормы проведения досуга, отношения между представителями противоположного пола, отношение к представителям других возрастных и социальных групп, отношение к референтным личностям и неформальным лидерам групп.

В свою очередь, Э. Шейн предложил 3-уровневую модель элементов организационной культуры, представленную ниже (рис.1).

¹³⁹ Баландина Т. Корпоративная культура // Лаборатория маркетинга и PR. 2005. № 3. С. 77.

¹⁴⁰ Фролов С.С. Социология организаций: учебник. М., 2001. С. 123-126.



Рис. 1. Трехуровневая модель организационной культуры Э.Х. Шейна¹⁴¹

Проанализировав основные модели структуры организационной культуры, стоит отметить, что они подходят для исследования внутрипартийной культуры. Однако, по нашему мнению, для лучшего понимания внутрипартийной культуры ее элементы не стоит разделять на уровни и комплексы, целесообразно рассматривать представления, убеждения, ценности и артефакты в сочетании друг с другом. Кроме того, отдельным элементом в структуре внутрипартийной культуры, который необходимо учитывать при исследовании, является способ и частота коммуникации. Учитывая важность вовлеченности членов партии для достижения ее целей, стоит оценивать не только вертикальные, но и горизонтальные связи между отдельными партийными активистами. Только благодаря грамотной координации коммуникаций среди членов партии, формируя повестку обсуждения и правильно провозглашая свою позицию, партия может распространять свое влияние.

Проведем сравнительный анализ корпоративной культуры коммерческой организации и внутрипартийной культуры политической партии (Табл. 2).

Таблица 2.

Сравнительный анализ корпоративной культуры коммерческой организации и внутрипартийной культуры политической партии

Критерии	Коммерческая организация	Политическая партия
Уровень культуры	Индивидуальная, групповая (организационная) культура, субкультура подразделений, общекорпоративная.	Индивидуальная культура члена партии, субкультура местного отделения, субкультура регионального отделения, общепартийная культура на федеральном (национальном) уровне.
Разнообразие	Между подразделениями, внутри	Единая внутрипартийная

¹⁴¹ Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство. СПб., 2002. С.23.

Критерии	Коммерческая организация	Политическая партия
культур	подразделений. Разнообразие по всем уровням и видам материальной и духовной культуры в разрезе филиалов.	культура на федеральном уровне, которая транслируется на региональные и местные отделения. Возможно разнообразие трактовок и методов трансляции внутрипартийной культуры среди местных отделений и среди региональных отделений, в зависимости от лидеров партии на местном и региональном уровне.
Разнообразие влияющих на культуру факторов	От субъективных вплоть до мировых рынков.	Политическая обстановка на местном, региональном и федеральном уровне, групповые интересы.
Уровень целей	Преимущественно экономические.	В качестве внутренних целей: формирование партийного бюджета, выборы руководства, поддержание отношений партийной бюрократии и рядовых членов. В качестве внешних целей: борьба за завоевание и использование политической власти, как на федеральном, так и на региональном и местном уровне; мобилизация массовой и групповой политической активности граждан; отбор и рекрутирование политических лидеров и элит.
Способы реализации своих задач	Выполнение функций коммерческого или производственного характера, предоставление услуг.	Выдвижение своих кандидатов на выборы, обращение партийных программ и акций к своему электорату для завоевания большего числа сторонников и, как следствие, получение большего количества голосов на выборах.
Состав	Сотрудники организации, которые выполняют свои должностные обязанности за заработную плату. При этом могут быть трудоустроены в штат, либо оказывать услуги в рамках гражданско-правового договора.	<p>1. Сотрудники аппарата партии на федеральном и региональном уровне, которые осуществляют свою работу за заработную плату. Как правило, именно сотрудники аппарата партии выполняют все обеспечительные функции деятельности партии.</p> <p>2. Выборные коллегиальные</p>

Критерии	Коммерческая организация	Политическая партия
		<p>и должностные лица федерального, регионального и местного уровня являются политическими, идейными руководителями партии, осуществляющими свою деятельность на общественных началах.</p> <p>3. Члены партии – граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, признающие и выполняющие Программу и Устав партии, участвующие в работе партии и ее структурных подразделений также на общественных началах.</p> <p>4. Волонтеры или сторонники – лица, не являющиеся членами партии, но помогающие партии в реализации социально-значимых проектов и акций на безвозмездной основе.</p>
Степень участия в деятельности	Постоянная вовлеченность в процесс всех сотрудников организации <i>(в зависимости от должностных обязанностей)</i> .	Постоянная вовлеченность в процесс сотрудников аппаратов, а также выборных коллегиальных и должностных лиц федерального и регионального уровня. Частичная вовлеченность выборных коллегиальных и должностных лиц местного уровня. Низкая вовлеченность членов партии и сторонников.
Целевая аудитория	Клиенты, покупатели, партнеры, заинтересованные лица.	Электорат, политические институты, спонсоры.
Мотивация участия	Заработная плата, карьера.	Приверженность идеологии, разделение положений программы партии, карьера, симпатия к личности лидера партии.
Основания властных отношений	Устав организации, трудовой договор, письменные и устные приказы руководства. Отношения руководитель – подчиненный.	Устав партии, согласно которому производится добровольное избрание коллегиальных и должностных лиц партии среди всех членов партии на общих собраниях (местный уровень) и через представителей на Конференциях и Съезде партии (региональный и федеральный уровень).

Критерии	Коммерческая организация	Политическая партия
Внешние проявления	Логотип организации; цветовое выражение; сувенирная продукция; фирменный стиль организации; стиль одежды сотрудников; девиз и прочее.	Эмблема партии; официальные цвета; сувенирная продукция; лозунги и прочее.
График работы	Регламентируемое время работы в соответствии с нормативным регулированием организации и действующим законодательством.	Время работы регламентируется только у сотрудников аппаратов, члены партии, как правило, занимаются партийной деятельностью в свободное время.

Таким образом, структура внутрипартийной культуры состоит из нескольких элементов: *это ценности, убеждения и ожидания, традиции и паттерны, которые закреплены в уставе и программе партии и разделяются большинством членов партии, а также система артефактов и сложившиеся способы коммуникации между членами партии.*

Исходя из анализа элементов культуры коммерческой организации и внутрипартийной культуры политической партии, можно сформулировать определение понятия «внутрипартийная культура».

Внутрипартийная культура – это вид организационной культуры, устойчивый, уникальный набор явно выраженных и разделяемых большинством членов партии и глубоко укорененных ценностей, убеждений, ожиданий; традиций и паттернов (*схемы, образцы и правила осуществления деятельности, стереотипы и общие рамки поведения членов партии*); а также *артефактов (атрибутика, символика и прочее)*, определяющих отношение членов партии к ее делу и влияющих на их партийную активность.

Необходимо отметить, что в науке понятие внутрипартийной культуры на сегодняшний момент не сформулировано. Стоит учесть, что сущность внутрипартийной культуры, так или иначе, является объектом рассмотрения исследователей. Однако она рассматривается не как целостное явление, а отдельно как партийное строительство, общественно-партийная или внутрипартийная работа.

Спецификой внутрипартийной культуры является ее распространение в основном на членов партии, которые осуществляют свою деятельность на общественных началах ради способствования достижению программных целей партии. Таким образом, сильная, устойчивая и эффективно реализуемая внутрипартийная культура является главным фактором удержания и повышения уровня вовлеченности членов партии, а также привлечения новых сторонников, что способствует повышению электоральной поддержки на выборах как реализации главной цели любой политической партии.

Стоит отметить, что многие авторы отмечают особую роль личности в формировании организационной культуры. Нельзя отрицать, что лидер политической партии является системообразующим звеном, которое во многом определяет структуру внутрипартийной культуры. Э. Шейн утверждает, что «динамические процессы создания

культуры и управления ею являются сущностью деятельности руководителей, или лидеров, ибо лидерство и культура, по сути, две стороны одной медали»¹⁴².

Важной особенностью внутривнутрипартийной культуры является наличие региональных и местных субкультур внутри партии, обладающих определенной спецификой, но, в то же время, имеющих общие черты с общепартийной культурой. Данное обстоятельство вызвано разницей географических, кросс-культурных особенностей субъектов Российской Федерации, связано с региональными особенностями политической повестки, уровнем развития партии в регионе, а также в зависимости от исторически сложившихся демократических устоев.

Подводя итог, стоит выделить элементы внутривнутрипартийной культуры:

1. Провозглашаемые ценностные установки партии (*устав партии, программа партии, принципы работы, и пр.*). При этом стоит учитывать, что только при совпадении ценностных установок, транслируемых партией во вне и действующих внутри партии, возможно обеспечить ее полноценную работу.

2. Внешние проявления культуры (*символика партии, атрибутика, цветовое выражение*)

3. Проявления внутривнутрипартийной культуры в текущей деятельности партии (*образцы и правила осуществления деятельности, степень и способы информирования членов партии, стереотипы и общие рамки поведения членов партии, мифы и легенды партии, образ мышления членов партии, основанный на прошлом опыте пребывания в партии*).

4. Проявления внутривнутрипартийной культуры в управленческом (властном) смысле (*отношение и степень доверия членов партии к руководству партии, гласность и открытость процедур принятия решения партийным руководством, уровень демократизации принятия решений и пр.*).

5. Информационное взаимодействие партии с ее членами (*способы коммуникации и их частота, используемые каналы коммуникации, доступность информации для членов партии, скорость их информирования о деятельности партии и принимаемых ей решениях*).

Заключение

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Политическая партия обладает особой культурой, оказывающей влияние на уровень вовлеченности ее членов.

2. Внутривнутрипартийная культура – это вид организационной культуры, устойчивый, уникальный набор явно выраженных и разделяемых большинством членов партии и глубоко укорененных ценностей, убеждений, ожиданий; традиций и паттернов (схемы, образцы и правила осуществления деятельности, стереотипы и общие рамки поведения членов партии); а также артефактов (атрибутика, символика и прочее), определяющих отношение членов партии к ее делу и влияющих на их партийную активность.

2. Основными элементами внутривнутрипартийной культуры являются: ценности, убеждения и ожидания, традиции и паттерны, которые закреплены в уставе и программе партии и разделяются большинством членов партии, а также система артефактов и

¹⁴² Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство. СПб., 2002. С. 22.

сложившиеся способы коммуникации между членами партии. Как показало проведенное исследование, наибольшее влияние на вовлеченность членов партии оказывают такие элементы внутривнутрипартийной культуры, как проявления внутривнутрипартийной культуры в текущей деятельности партии, а также информационное взаимодействие партии с ее членами.

Таким образом, на наш взгляд, внутривнутрипартийную культуру политической партии можно изучать через пять рассмотренных элементов. В случае ошибочной трактовки ценностных установок партии интерпретация внешних проявлений внутривнутрипартийной культуры, а также ее проявлений в текущей деятельности партии производится неверно, что не позволяет адекватно оценить проявления внутривнутрипартийной культуры в управленческом (властном) смысле, а также точность и чистоту информационного взаимодействия партии с ее членами. Другими словами, суть внутривнутрипартийной культуры состоит в структуре ее элементов, и, только поняв их, можно судить об уровне развития внутривнутрипартийной культуры.

Список литературы

1. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».
2. *Армстронг М.* Основы менеджмента. Как стать лучшим руководителем / Пер. с англ. Ростов н/Д: Феникс, 1998. 512 с.
3. *Баландина Т.* Корпоративная культура // Лаборатория маркетинга и PR. 2005. № 3 С. 77-81.
4. *Козлов В.В.* Корпоративная культура: опыт, проблемы и перспективы развития: монография. М.: Гардарики, 2004. 269 с.
5. *Спивак В.А.* Корпоративная культура. СПб: Питер, 2001. 352 с.
6. *Фролов С.С.* Социология организаций: учебник. М.: Гардарики, 2001. 384 с.
7. *Шейн Э.Х.* Организационная культура и лидерство. СПб: Питер, 2002. 352 с.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ФРАНЦИИ

Статья

Ключевые слова: система здравоохранения, децентрализация, государственное управление, перераспределение полномочий, Франция.

Аннотация

В контексте развития человеческого потенциала особую значимость приобретает здоровье населения. Конъюнктура систем здравоохранения в развитых и развивающихся государствах оказывает влияние на социально-экономические и демографические характеристики. Изучение опыта государственного управления лидирующих стран в области здравоохранения является первоочередной задачей для государств, стремящихся к соответствующему уровню социально-экономического развития.

В настоящее время возникает необходимость более широкого подхода к укреплению общественного здоровья на основе современного опыта. В этом плане особое значение для выработки оптимальной для России концепции экономики общественного здоровья имеет анализ имеющихся в научной литературе концепций экономики здоровья, моделей и факторов общественного здоровья¹⁴³. Полезным с научной точки зрения является опыт в области здравоохранения стран, общепризнанных лучшими в данной области и, в частности, Франции.

Франция была признана Всемирной организацией здравоохранения как страна, имеющая лучшую систему здравоохранения. Такая высокая оценка стала возможной, главным образом, благодаря большой степени свободы пациентов в вопросах выбора места оказания медицинской помощи и врача, наличию множества различных поставщиков услуг, широкому спектру услуг, покрываемых государственной системой медицинского страхования, отсутствию очередей на лечение¹⁴⁴.

Франции удалось достичь одного из самых высоких в Европе показателей средней продолжительности жизни населения и низкого уровня смертности от сердечно-сосудистых заболеваний. Максимальная доступность медицинской помощи являлась главной целью реформирования¹⁴⁵.

* *Китова Анастасия Львовна* — аспирантка 2-го года обучения, ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия.

¹⁴³ *Егоров Е. В., Морозов В. А.* Основы экономики здоровья населения России. М.: Креативная экономика. 2015. С. 5-6.

¹⁴⁴ *Солодский В. А., Перхов В. И., Стебунова Р. В.* Обзор реформ в системе здравоохранения Франции за последние двадцать лет // Менеджер здравоохранения. № 1.2012. С. 38-39

¹⁴⁵ *Прокинова А.Н.* Некоторые аспекты реформирования системы здравоохранения Франции // Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н.А. Семашко. 2015. № 6. С. 148.

Французская политика в области здравоохранения находится в процессе кардинальных изменений. Хотя реформа здравоохранения продолжалась в течение многих лет, темпы изменений усилились с принятием законодательства, известного как *Hôpital, Patients, Santé, et Territoires* (HPST) летом 2009 года. С 1 апреля 2010 года были созданы новые органы регионального уровня, известные как *Agences Régionales de Santé* (ARS, Региональные агентства здравоохранения), каждому из которых были переданы полномочия и функции, ранее выполнявшиеся более чем полудюжиной организаций в каждом регионе Франции¹⁴⁶.



Рис. 1. Трансформация органов регионального управления в области здравоохранения Франции.

Органы регионального управления получили компетенцию по управлению территориальными и муниципальными медицинскими организациями общественного здравоохранения, мониторингу за состоянием здоровья проживающего населения, распределению финансирования¹⁴⁷.

Принятый в 1999 году закон о всеобщем медицинском страховании сделал медицинские услуги еще более доступными. Полностью охватив государственным медицинским страхованием население Франции, он освободил малообеспеченные слои населения от прямых платежей¹⁴⁸.

подавляющее большинство жителей имеют два вида медицинского страхования. Во-первых, у всех есть одна из государственных универсальных схем страхования, финансируемых правительством, с отдельными планами для разных категорий работников. Во-вторых, почти все жители также имеют частную дополнительную страховку, оплачиваемую работодателями, а правительство платит за тех, кто не может себе этого позволить. Возмещение за услуги оговаривается между фондами медицинского страхования и профсоюзами, представляющими различные категории работников. Расходы на

¹⁴⁶ Costa-Font J., Greer S. L. *Federalism and decentralization in European health and social care*. Palgrave Macmillan. 2013. P.209.

¹⁴⁷ Панов А.В., Миселёва М.А. Системы здравоохранения: зарубежный опыт — система здравоохранения Франции // *Главный врач: Хозяйство и право*. 2013. № 4. С. 10.

¹⁴⁸ Солодский В. А., Перхов В. И., Стебунова Р. В. Обзор реформ в системе здравоохранения Франции за последние двадцать лет // *Менеджер здравоохранения*. № 1.2012. С. 39.

здравоохранение основываются на годовом предполагаемом бюджете, принятом Парламентом Франции, хотя есть несколько ограничений по расходам для обеспечения достижения целевых показателей. Отчасти по этой причине расходы на здравоохранение являются одними из самых высоких в Европе.

Медицинское обслуживание обычно предоставляется в трех типах учреждений:

- 1) государственные больницы (в которых размещено 65% больничных коек);
- 2) частные некоммерческие больницы (15% коек);
- 3) частные коммерческие больницы / клиники (20%).

Все регионы Франции разделены на от двух до восьми департаментов, в общей сложности 101 департамент по всей Франции. В каждом департаменте есть Префет – лицо, назначенное Национальным советом министров в качестве официального представителя правительства в этом департаменте. Префеты, как правило, не из района, в котором они служат, и редко остаются в каждом отделении дольше, чем несколько лет.

На региональном уровне и в департаментах политика в области здравоохранения и социальные услуги в основном осуществлялись двумя группами организаций: DRASS и DDASS. До создания ARS не было прямой цепочки между двумя комплексами организаций. Другими словами, это не были иерархические отношения, в которых лидеры каждого DDASS отчитывались непосредственно перед лидерами своих соответствующих DRASS; у каждого был свой уникальный подход к взаимодействию с государством. Разделение полномочий между двумя организациями создало разрозненный политический климат, каждая организация отвечала за отдельные аспекты одной и той же проблемы. Например, есть ряд областей, в которых DDASS были ответственны за проверку и регулирование медицинских учреждений, но ресурсы фактически были выделены DRASS. В лучшем случае отношения между DDASS и DRASS могут быть описаны как партнерство; в худшем случае - они были соперниками, зачастую дублируя функции¹⁴⁹.

Таким образом, создание региональных органов управления позволило структурировать систему взаимодействия. На начальных этапах развития ARS большая часть руководящих указаний государства осуществлялась в форме регулярных учебных совещаний. Каждые три недели 26 директоров приезжали в Париж на заседания, организованные Генеральным секретарем. Каждое собрание содержало презентации и модули, посвященные той или иной проблеме. Например, на одном совещании находились эксперты по профилактике определенных заболеваний, а другое было посвящено преодолению нехватки рабочей силы. Одним из наиболее полезных аспектов этих сессий для директоров была возможность пообщаться друг с другом и узнать, как другие директора преодолевают проблемы создания нового регионального агентства.

Некоторые проблемы здравоохранения достаточно локальны и не могут быть включены в национальные программы. Например, лидеры в Бретани обеспокоены высокими показателями алкоголизма в регионе. Многие регионы, в том числе Бретань и Юг-Пиренеи (на данный момент часть региона Окситания), борются за привлечение достаточного количества медицинских сотрудников для работы в обширных сельских районах, относительно удаленных от городов. Благодаря созданию органов регионального уровня, данные проблемы находили лучшее решение непосредственно в регионах.

¹⁴⁹ *Costa-Font J., Greer S. L. Federalism and decentralization in European health and social care. Palgrave Macmillan. 2013. P. 212.*

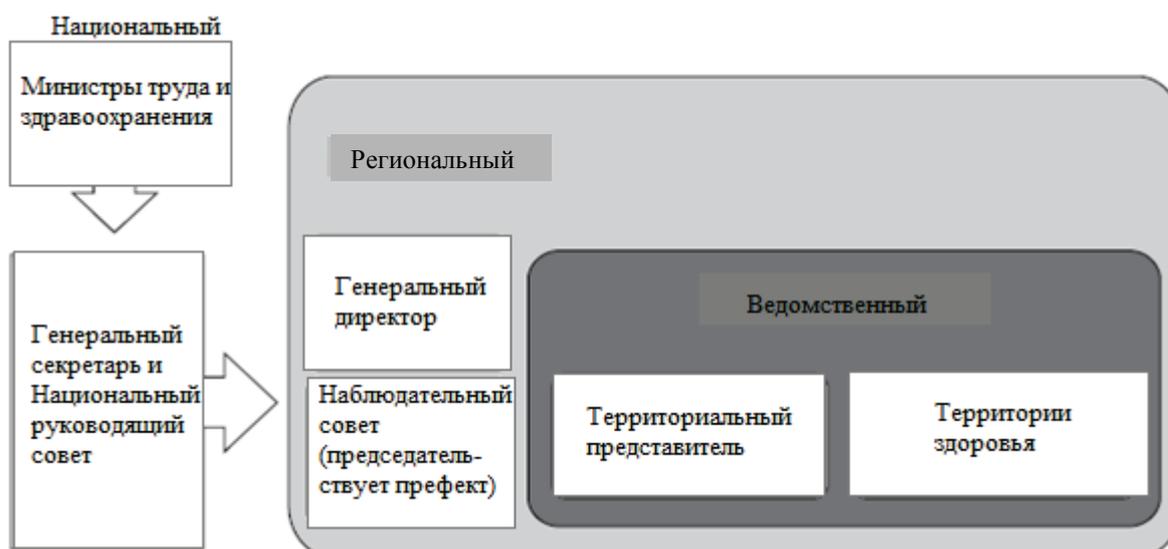


Рис. 2. Взаимосвязь уровней субъектов управления в области здравоохранения Франции.

Франция на сегодняшний день сталкивается с теми же проблемами национального дефицита, растущих расходов на здравоохранение и старения населения, с которыми сталкиваются большинство промышленно развитых стран. Тем не менее, более четкое перераспределение полномочий, финансовых ресурсов и учет региональных особенностей позволяют Франции занимать лидирующие позиции в рейтингах систем здравоохранения.

В настоящее время субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не обладают достаточными средствами для эффективного осуществления вопросов регионального и местного значения. Согласно 131 Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления" муниципалитеты имеют широкий круг вопросов местного значения, однако источников получения финансовых средств на данный момент у МО не очень много. В вопросах децентрализации полномочий нижестоящим уровням управления большое значение имеет возможность данных уровней осуществлять полномочия должным образом при соответствующих финансовых возможностях.

Список литературы

1. Егоров Е.В., Морозов В.А. Основы экономики здоровья населения России. М.: Креативная экономика. 2015. 464 с.
2. Панов А.В., Миселёва М.А. Системы здравоохранения: зарубежный опыт — система здравоохранения Франции // Главный врач: Хозяйство и право. 2013. № 4. С. 10-17.
3. Прокинова А.Н. Некоторые аспекты реформирования системы здравоохранения Франции // Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н.А. Семашко. 2015. № 6. С. 148-152.
4. Солодский В. А., Перхов В. И., Стебунова Р. В. Обзор реформ в системе здравоохранения Франции за последние двадцать лет // Менеджер здравоохранения. № 1.2012. С. 36-48.
5. Costa-Font J., Greer S. L. Federalism and decentralization in European health and social care. Palgrave Macmillan. 2013. 288 p.

СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ В РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ ВСЕРОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА ИНВАЛИДОВ)

Статья

Ключевые слова: *некоммерческие организации, инвалиды, социальное государство, реабилитация, абилитация, всероссийское общество инвалидов.*

Аннотация

Статья посвящена некоторым вызовам, с которыми сталкивается современная Россия в социальной сфере в фокусе реализации прав инвалидов во всех сферах общественной жизни. Предлагается определение социально ориентированной некоммерческой организации и краткий обзор законодательства, регламентирующего деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций в РФ. В статье рассматриваются организационная структура, функции Всероссийского общества инвалидов как модельной некоммерческой социально ориентированной организации, длительные годы осуществляющей реабилитацию и абилитацию инвалидов; указываются некоторые вызовы, с которыми столкнулось Всероссийское общество инвалидов.

По данным Федеральной службы государственной статистики по состоянию на 2019 год в Российской Федерации насчитывается 11 947 тыс. граждан - инвалидов I, II, III группы, включая детей-инвалидов¹⁵⁰.

Российская Федерация – социальное государство. В соответствии с ч. 2 ст. 7 Конституции РФ «в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»¹⁵¹.

Выявление причин социального неравенства и способов его преодоления — важное условие социальной политики, превратившееся на современном этапе в насущный вопрос, который связан с перспективами развития всего российского общества.

В целом ряде стран дети и взрослые, имеющие инвалидность, рассматриваются в качестве объектов заботы — как своеобразное бремя, которое вынуждены нести заботящиеся о них близкие, общество и государство.

Вместе с тем существует и другой подход, который привлекает внимание к жизненной активности самих лиц с ограниченными возможностями; относительно недавно

**Петрякова Антонина Васильевна* — старший преподаватель Московского финансово-юридического университета (МФЮА), судья в отставке, г. Москва, Россия.

¹⁵⁰Официальный сайт Росстата России [Электронный ресурс] // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#/ (дата обращения: 25.04.2019)

¹⁵¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398

(в 2014 г.) в законодательство РФ был введен новый термин «абилитация», который обозначает систему и процесс формирования отсутствовавших у инвалидов способностей к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности. Реабилитация и абилитация инвалидов направлены на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности инвалидов в целях их социальной адаптации, включая достижение ими материальной независимости и интеграцию в общество (ст. 9 Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»)¹⁵². Мы наблюдаем изменение парадигмы общественного восприятия социального положения инвалидов; не случайно в обществе возникла дискуссия о допустимости использования самого термина «инвалид», буквально переводимого с английского как «недействующий», «недействительный», к людям с ограниченными возможностями здоровья.

Все вышеперечисленное подтверждает чрезвычайную актуальность проблемы, вынесенной в качестве темы настоящей статьи.

В соответствии со ст. 1 Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалид – лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты.

Государства соответственно уровню своего развития, основным приоритетам и возможностям проводят экономическую и социальную политику в отношении инвалидов. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью; соблюдение и защита прав и свобод человека составляют обязанность государства¹⁵³. Социальный характер государства проявляется в установлении определенных приоритетов, которые обуславливают цели и задачи общей государственной политики.

Система социальной защиты инвалидов в РФ включает в себя ряд взаимосвязанных элементов, отражаемых в нормативном закреплении прав инвалидов, прав и обязанностей государственных органов, общественных и благотворительных организаций, форм и методов их деятельности в этой сфере. Однако, как отмечает доктор юридических наук, профессор Т.Я. Хабриева, отставание социального законодательства, усилившееся еще в середине 1990-х, в полной мере не преодолено.¹⁵⁴

Особое место в системе социальной защиты инвалидов занимают социально ориентированные некоммерческие организации. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (п. 2.1 ст. 2) относит к ним некоммерческие организации, созданные в предусмотренных законодательством формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся

¹⁵² Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48, ст. 4563.

¹⁵³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

¹⁵⁴ Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др., отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра-М, 2015. С. 21-22.

политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в РФ¹⁵⁵.

К конкретным видам деятельности, при осуществлении которых организация будет определена как социально ориентированная, указанный закон (ст. 32) относит, в частности, социальное обслуживание, социальную поддержку и защиту граждан; подготовку населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам; охрану окружающей среды и защиту животных; охрану и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений. К ним относятся также оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина; профилактику социально опасных форм поведения граждан; благотворительную деятельность, а также деятельность в области организации и поддержки благотворительности и добровольчества (волонтерства); деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и иные виды социально-ориентированной деятельности.

Таким образом, если организация является некоммерческой (не имеет извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяет полученную прибыль между ее участниками), а также создана в предусмотренных законом формах и ведет деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества, такая организация будет являться социально ориентированной некоммерческой организацией.

«Попадание» в указанную категорию дает возможность использовать широкий спектр дополнительных возможностей и гарантий, предоставляемых государственными органами власти и органами местного самоуправления РФ, включающих финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров) социально ориентированных некоммерческих организаций; предоставление льгот по налогам и сборам в соответствии с налоговым законодательством; некоторые преференции при осуществлении государственных и муниципальных закупок у социально ориентированных НКО; предоставление налоговых льгот юридическим лицам, оказывающим финансовую поддержку социально ориентированным НКО; предоставление иных льгот и гарантий, перечень которых не является исчерпывающим.

¹⁵⁵ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 145

Примером социально ориентированной некоммерческой организации является Всероссийское общество инвалидов (далее по тексту – ВОИ).

ВОИ было создано в РСФСР 17 августа 1988 г. и является одной из немногих общественных организаций, которая была сохранена в постсоветское время и существует до сих пор, несмотря на смену политического курса государства.

В соответствии со ст. 4 Устава ВОИ предметом и целями деятельности ВОИ являются:

- содействие инвалидам в осуществлении равных прав и возможностей с другими гражданами Российской Федерации;
- защита общих прав и интересов инвалидов;
- содействие в интеграции инвалидов в современное общество.

Членами ВОИ могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, являющиеся инвалидами, законными представителями инвалидов, опекунами или попечителями инвалидов.¹⁵⁶

При этом можно отметить, что есть и другие некоммерческие организации, которые защищают права и интересы инвалидов. Так, Всероссийское общество глухих существует с 1926 г. и оказывает помощь и поддержку инвалидам по слуху.¹⁵⁷

ВОИ, как и другие организации защиты и помощи инвалидам, создано в организационно-правовой форме общественной организации.

По территориальной сфере деятельности ВОИ является общероссийской организацией.

ВОИ имеет разветвленную территориальную структуру. В нее входят региональные и местные организации, которые действуют, как на основании Устава ВОИ, так и могут иметь свои уставы. При этом Устав ВОИ закрепляет основные положения и требования к уставам региональных и местных организаций ВОИ, обеспечивающие организационное единство ВОИ.¹⁵⁸

В структуре ВОИ имеется определенная иерархия: организации ВОИ, созданные в субъектах РФ, являются вышестоящими организациями по отношению к местным организациям ВОИ и нижестоящими по отношению к ВОИ.

Сегодня ВОИ – это более 1,5 млн. человек, 24 300 первичных организаций, 2 100 местных и 83 региональные организации¹⁵⁹.

В Москве находится, как основной постоянно действующий коллегиальный орган ВОИ - Центральное правление ВОИ, так и региональная организация ВОИ, так как город Москва является самостоятельным субъектом РФ.

Региональной организацией ВОИ в городе Москве является Московская городская организация Общероссийской общественной организации "Всероссийское общество инвалидов".

Также в каждом округе города Москвы действуют местные районные организации МГО ВОИ. Так, например, в Юго-Восточном округе действуют следующие местные районные организации: «Лефортово», «Текстильщики», «Южнопортовая», «Некрасовка»,

¹⁵⁶ URL: http://www.voi.ru/o_nas/vstupit_v_voi (дата обращения 02.04.2019)

¹⁵⁷ URL: <https://www.voginfo.ru/zhestovyj-yazyk.html> (дата обращения 02.04.2019)

¹⁵⁸ URL: http://www.voi.ru/o_nas/ustav_voi (дата обращения 02.04.2019)

¹⁵⁹ URL: http://www.voi.ru/o_nas/ob_organizacii (дата обращения 02.04.2019)

«Люблино», «Капотня», «Выхино-Жулебино», «Рязанский», «Нижегородский», «Марьино», «Кузьминки», «Печатники»¹⁶⁰.

Разветвленная организационная структура ВОИ охватывает все регионы Российской Федерации и широко представлена на местном уровне. Значительная самостоятельность региональных и местных организаций ВОИ, многие из которых зарегистрированы в качестве отдельных юридических лиц (пример: Веселовская районная организация Ростовской областной организации Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов», ОГРН: 1026100031649), а, следовательно, максимально приближены к членам организации на местах, могут в полной мере учитывать специфику региона, его потенциал, привлекать дополнительные источники финансирования, исходя из уровня развития региона, активно сотрудничать с органами исполнительной власти, представителями бизнес-сообщества и гражданского общества на региональном и местном уровнях, при этом не теряя общей координационной связи с центральными органами ВОИ. Это, на наш взгляд, является безусловно сильной стороной организации управления и деятельности ВОИ, позволяющей ему длительное время оставаться крупнейшей общероссийской структурой, защищающей права инвалидов. Также особой сплоченности, единению ВОИ способствует особая однородная структура членства – инвалиды, члены их семей, опекуны, попечители – лица, которые объединены общими проблемами, задачами и целями.

Председатель ВОИ Михаил Терентьев одновременно является депутатом Государственной Думы Российской Федерации, непосредственно участвует в законотворческой деятельности, что не может не оказывать положительного влияния, как на общий имидж ВОИ, так и на отражение в законопроектной деятельности, направленной на защиту интересов инвалидов, практического опыта ВОИ.

При этом, по нашему мнению, организационная структура такого масштаба может иметь определенные управленческие вызовы, связанные с осуществлением общего контроля за деятельностью в регионах и на местах, и с учетом интересов каждого члена организации и доведением адресной, персонифицированной помощи и поддержки.

В статье «Оценка устойчивости систем менеджмента организации (подход на основе моделей премий качества)» Ветрова Е.В., Царенко А.С. предлагают несколько вариантов оценки качества и устойчивости управления в организациях; эти модели, по мнению авторов, являются универсальными и могут использоваться, в том числе для улучшения менеджмента некоммерческих организаций¹⁶¹.

В Информационной справке к вопросу повестки дня заседания Центрального правления ВОИ (10 ноября 2017 г.) «О ходе реализации приоритетных направлений деятельности ВОИ в 2017 году в соответствии с Постановлением VI Съезда ВОИ «Об отчете Центрального правления ВОИ о работе за период с 2011 по 2016 годы и о приоритетных направлениях деятельности ВОИ на 2017-2021 годы» от 11 ноября 2016 г. № 6-1»

¹⁶⁰Московская городская организация Общероссийской общественной организации "Всероссийское общество инвалидов". Структура МГО ВОИ. [Электронный ресурс] // URL: <http://mgo-voi.ru/structure/> (дата обращения 02.04.2019)

¹⁶¹ Ветрова Е.В., Царенко А.С. Оценка устойчивости систем менеджмента организации (подход на основе моделей премий качества) // Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы / Материалы 16-й Международной конференции Государственное управление в XXI веке: [Сборник], электронное издание сетевого распространения / Коллектив авторов. М.: «КДУ», «Университетская книга», 2019. С. 399-405.

обозначены некоторые направления совершенствования управления ВОИ в отдельных сферах, в частности, повышение организационно-управленческой компетенции и эффективности деятельности руководителей региональных и местных организаций ВОИ; формирование из числа актива ВОИ специалистов, подготовленных к экспертной работе по различным направлениям социальной защиты и социальной поддержки инвалидов, в том числе в составе координационных и совещательных органов различных уровней; внедрение в деятельность ВОИ, региональных и местных организаций технологий проектной деятельности и фандрайзинга; совершенствование механизма распределения средств централизованных фондов ВОИ, направляемых на уставную деятельность региональных организаций ВОИ; совершенствование системы электронного (автоматизированного) учета членов ВОИ; разработка и принятие отдельных управленческих документов – Стратегии развития ВОИ, Программы ВОИ по развитию производственной инфраструктуры и поддержки хозяйственных обществ ВОИ до 2021 года, Стандарта «Показатели и критерии эффективности деятельности региональных и местных организаций ВОИ», Программы повышения организационно-управленческой компетенции кадров системы ВОИ, в том числе руководителей учреждений и предприятий ВОИ.¹⁶²

Можно сделать вывод, что указанные направления организационной деятельности выявлены в ходе проведенной оценки качества и эффективности управления ВОИ и являются вызовами, на преодоление которых ориентировано ВОИ в своей деятельности на ближайшее время. При этом с сожалением отмечаем, что сведений о полной всесторонней оценке качества управления ВОИ открытые источники не содержат.

Одной из задач-вызовов указана популяризация результатов деятельности ВОИ в средствах массовой информации, в том числе в социальных сетях. На наш взгляд, активное сотрудничество со СМИ, внедрение новых цифровых технологий внутреннего взаимодействия ВОИ, в том числе взаимодействия ее членов между собой и с органами управления организации, позволит существенно повысить прозрачность деятельности ВОИ, «понятность» ее деятельности для потенциальных организаций-партнеров, а также положительно повлияет на общую сплоченность организации и на максимальное достижение поставленных целей.

Государство и общественные объединения осуществляют совместный поиск оптимальных решений всех имеющихся вызовов для того, чтобы обеспечить людям с ограниченными возможностями максимально широкие условия для реализации¹⁶³ гражданских, экономических, политических и других прав и свобод.

За рубежом социальные услуги населению оказываются чаще всего специальными некоммерческими учреждениями. В РФ просматривается некоторая монополизированность рынка социальных услуг, которую отмечает в своей работе Максимова О.В.¹⁶⁴ Как указывает профессор, доктор юридических наук Хабриева Т.Я.: «Абсолютное большинство

¹⁶² Всероссийское общество инвалидов. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.voi.ru/> (дата обращения: 24.01.2020).

¹⁶³ Колосова Н.М. Прямое действие Конституции Российской Федерации и ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в контексте судебной практики // Журнал российского права. 2019. № 8 С. 36-47

¹⁶⁴ Максимова О.В. Институциональные барьеры на пути вовлечения социально ориентированных некоммерческих организаций в межсекторное партнерство с государством // Сборник материалов 4-й научно-практической конференции памяти заслуженного профессора Московского университета М.И. Панова (27 октября 2017 года, г. Москва). 2017. С. 127-137.

организаций социальной сферы (по данным Федеральной налоговой службы России на 1 января 2014 г. их общее число составило более 300 тыс.) созданы и функционируют в форме государственных бюджетных учреждений»¹⁶⁵.

Следует отметить некоторую положительную динамику участия НКО в государственных закупках социальных услуг в отдельных регионах РФ. Так, согласно исследованию, проведенному С. Суловой (НИУ ВШЭ, Пермь), квази-рынок социальных услуг Пермского края вырос в 2014 г. по сравнению с 2012 г. И, если в 2012 г. из 17 участников закупок – НКО победу одержали только 12, то в 2014 г. из 16 участников – НКО победили в торгах 15. С другой стороны, потенциал НКО в госзакупках и муниципальных закупках в социальном секторе автор оценивает в 100%, тогда как преимущественно участниками таких закупок и, соответственно, победителями были представители бизнеса¹⁶⁶.

Думается, что расширение участия ВОИ в качестве поставщика в государственных и муниципальных закупках в сфере социальных услуг может стать дополнительным источником финансирования деятельности этой организации, создаст дополнительные рабочие места для ее членов, будет являться стимулом для дальнейшего развития ВОИ. Именно благодаря уникальной организационно-управленческой модели и максимально широкому территориальному представительству, ВОИ имеет возможность предоставлять социальные услуги населению, конкурируя с государственными и бизнес-структурами в этой сфере деятельности.

Опыт и инструментарий ВОИ, накопленные за годы работы организации, уникальны; вместе с тем потенциал развития ВОИ как некоммерческой социально ориентированной организации значителен.

Список литературы

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995, № 21, ст. 1930.
3. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996, № 3, ст. 145.
4. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48, ст. 4563.
5. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др., отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра-М, 2015. 272 с.
6. *Ветрова Е.В., Царенко А.С.* Оценка устойчивости систем менеджмента организации (подход на основе моделей премий качества) // Государственное управление Российской Федерации

¹⁶⁵ Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др., отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. С. 25.

¹⁶⁶ Сулова С. Участие НКО в госзакупках социальных услуг после принятия 44-ФЗ [Электронный ресурс]// www.hse.ru (дата обращения: 24.01.2020)

Федерации: вызовы и перспективы / Материалы 16-й Международной конференции Государственное управление в XXI веке: [Сборник], электронное издание сетевого распространения / Коллектив авторов. М.: «КДУ», «Университетская книга», 2019. С. 399-405.

7. *Колосова Н.М.* Прямое действие Конституции Российской Федерации и ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в контексте судебной практики // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 36-47.
8. *Максимова О.В.* Институциональные барьеры на пути вовлечения социально ориентированных некоммерческих организаций в межсекторное партнерство с государством // Сборник материалов 4-й научно-практической конференции памяти заслуженного профессора Московского университета М.И. Панова (27 октября 2017 года, г. Москва). 2017. С. 127-137.
9. Официальный сайт Росстата России [Электронный ресурс] // URL: <http://www.gks.ru>
10. Всероссийское общество инвалидов. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.voi.ru>
11. Московская городская организация Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов» [Электронный ресурс] // URL: <http://mgo-voi.ru/>

УМНЫЕ ЭКОГОРОДА

Тезисы

Ключевые слова: *умный город, зеленая экономика, эко-стратегии, зеленая архитектура, цифровая экономика*

Аннотация

В тезисах рассматриваются концепции «умных городов» и «зеленой экономики», которые приобрели большое значение во многих странах. Дано определение «зеленой экономики», выделены ее основные секторы. В статье приведены примеры «умных» эко-стратегий в городах Европы. Также обращается внимание на определенные шаги, предпринятые в России в данном направлении. В работе освещается мнение экспертов о целесообразности модернизации существующих мегаполисов. В статье дается информация о первом экогороде России и ежегодном фестивале зелёной архитектуры. В заключение подчеркивается, что начало таким трансформациям положено и поощряется государством и заинтересованными лицами, что в перспективе даст свои результаты.

Вопросы «умных городов» и «зеленой экономики» привлекают внимание ученых, экологов и экономистов всего мира, дискутирующих на различных форумах и конференциях, электронных ресурсах для обмена знаниями и поиска новых инновационных моделей. Технологии «умных городов» нацелены на значительное улучшение качества работы городских служб и уровня жизни горожан. Зеленая экономика – это экономическая деятельность, которая приводит к улучшению благосостояния людей и социальной справедливости, в то же время значительно снижая экологические риски и экологический дефицит. И «умные города», и «зеленая экономика» – это глобальные тенденции и модели развития для тех стран, которые хотят оставаться конкурентоспособными и стать лидерами в перспективе. Уже сегодня ясно, что со временем развивающиеся страны с так называемой «коричневой экономикой» выпадут из глобальных экономических процессов. Таким образом, ориентир на долгосрочную перспективу в мировой экономике уже определен.

«Умные экогорода» – это возможность улучшить благосостояние и комфорт горожан с минимальным ущербом для окружающей среды. Их главная цель состоит в нахождении баланса между обеспечением основных потребностей горожан, зависящих от муниципальных властей, и сохранением экологической стабильности, поскольку нынешнее население несет ответственность перед будущими поколениями.

«Зеленая экономика» направлена на экономное потребление истощаемых ресурсов и рациональное использование неисчерпаемых ресурсов. Зеленая экономика основана на чистых или «зеленых» технологиях и зеленой этике. Такой подход можно назвать «зеленой» революцией, которая подразумевает переход человека из привычной современному человеку урбанизированной среды обитания в экологические города или иные «зеленые» поселения.

В более узкой интерпретации под «зеленой экономикой» можно подразумевать производство и эксплуатацию оборудования для контроля и сокращения выбросов загрязняющих веществ, мониторинга и прогнозирования изменения климата и возобновляемой энергетики.

В рамках концепции «умного города» зеленые технологии включают производство и использование материалов для защиты зданий от колебаний температуры, влажности и

* *Ветрова Валентина Дмитриевна* — магистрант 2 курса, направление подготовки «Финансы и кредит», экономический факультет, ВИУ РАНХиГС, г. Волгоград, РФ. E-mail: valentina-vetrova1995@yandex.ru.

ветровой нагрузки, производство экологически чистых продуктов питания и потребительских товаров без химических добавок. Это доказывает тот факт, что главное в «зеленой экономике» – это вопросы социально-экономического развития, на решение которых могут повлиять органы власти, которые выбрали в качестве ориентира «умное» и экологичное развитие городов и других населенных пунктов.

Карл Буркарт (Karl Burkart) определяет «зеленую экономику как основанную на шести основных секторах¹⁶⁷:

- возобновляемая энергия;
- устойчивый транспорт;
- зеленое строительство;
- управление водными ресурсами;
- управление отходами;
- управление земельными ресурсами.

Официальные проекты «умных экогородов» делают различные акценты на связанных с развитием зеленой экономики направлениях. Так, в Амстердаме актуален вопрос защиты населения от наводнений, а в Валенсии достаточно благоприятные условия для развития альтернативной солнечной энергетики, что, несомненно, является большой возможностью для развития в новом столетии (таблица 1):

Таблица 1

Примеры «умных» эко-стратегий в городах Европы¹⁶⁸

Город / страна	Содержание стратегий	цели
Амстердам (Нидерланды)	волнорезы, хаусботы, система «умный город» (TreeWiFi, система оценки уровня затопления, заключенная в асфальтное покрытие и т. д.) ¹⁶⁹	защита от наводнений, энергосбережение, идентификация загрязнения воздуха, защита окружающей среды
Валенсия (Испания)	уникальные прозрачные солнечные батареи	альтернативная энергетика, энергосбережение, защита окружающей среды

Понятия «умный город» и «зеленая экономика» в европейских правилах и директивах и, разумеется, в практике европейских городов встречаются все чаще. При этом масштабы «зеленых» секторов российских городов все еще относительно невелики. Тем не менее, определенные шаги в этом направлении в России совершаются, и уже сегодня на улицах российских городов можно увидеть солнечные батареи, электромобили, контейнеры для раздельного сбора мусора и прочие элементы устойчивого развития городов. Об «умных городах» в более глобальных масштабах в России официально заговорили только в 2018 году, когда была опубликована программа «Цифровая экономика» и ее отдельное направление «Информационная инфраструктура». Так, одним из первых российских «умных» мегаполисов будет Санкт-Петербург¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Burkart K. How do you define the «green» economy? MNN - Mother Nature Network. 2009-01-09. Retrieved 2013-11-09.

¹⁶⁸ Составлено автором.

¹⁶⁹ Amsterdam Smart City. URL: <https://amsterdamsmartcity.com/> (дата обращения: 10.12.2019).

¹⁷⁰ Бурочкин А. Альтернативная энергетика и будущее "умных" городов. URL: <http://www.comnews.ru/digital-economy/content/117924/2019-02-18/alternativnaya-energetika-i-budushchee-umnyh-gorodov> (дата обращения: 10.12.2019).

По мнению экспертов «умный город» проще построить «с нуля», чем модернизировать уже существующие мегаполисы¹⁷¹. По этому принципу возводится первый экогород России – Новое Ступино в Московской области¹⁷².

Отметим, что в России ежегодно проводится фестиваль зеленой архитектуры «Эко-тектоника», который объединяет людей с инновационными и экологичными взглядами на трансформацию принципов построения городов. Лучшие проекты из самых разных городов России получают награды и возможности для их реализации. Можно отметить такие проекты, как использование FSC-сертифицированной древесины в градостроительстве, экодом «Модуль», многофункциональный центр «Зеленый город» и др.

Таким образом, темпы «умного» и экологичного развития российских городов относительно невелики, однако начало таким трансформациям положено и поощряется государством и заинтересованными лицами, что в перспективе, несомненно, даст свои результаты.

Список литературы

1. *Бурочкин А.* Альтернативная энергетика и будущее "умных" городов. URL: <http://www.comnews.ru/digital-economy/content/117924/2019-02-18/alternativnaya-energetika-i-budushchee-umnyh-gorodov> (дата обращения: 10.12.2019).
2. *Мосеев В.* Умные города: европейский опыт и российские реалии. URL: https://iot.ru/energetika/umnye_goroda_evropejskij_opyt_i_rossijskie_realii (дата обращения: 10.12.2019).
3. О проекте Новое Ступино. URL: <https://www.novoestupino.ru/> (дата обращения: 10.12.2019).
4. Amsterdam Smart City. URL: <https://amsterdamsmartcity.com/> (дата обращения: 10.12.2019).
5. *Burkart K.* How do you define the «green» economy?. MNN Mother Nature Network. 2009-01-09. Retrieved 2013-11-09.

¹⁷¹ Мосеев В. Умные города: европейский опыт и российские реалии. URL: https://iot.ru/energetika/umnye_goroda_evropejskij_opyt_i_rossijskie_realii (дата обращения: 10.12.2019)

¹⁷² О проекте Новое Ступино. URL: <https://www.novoestupino.ru/> (дата обращения: 10.12.2019)

ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В РОССИИ

Тезисы

Ключевые слова: ответственность, юридическая ответственность, предприниматель, формы юридической ответственности предпринимателей.

Аннотация.

Тезисы посвящены анализу особенностей юридической ответственности предпринимателей в России. В работе рассматриваются различные формы ответственности предпринимателей в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

В научном понимании ответственностью является разновидность юридических последствий, наступающих при наличии определенных фактов, это форма воздействия норм права на общественные отношения. Особенностью юридической ответственности является то, что она наступает лишь в результате нарушения правовых норм. В современном понимании юридическая ответственность определяется как применение к лицу, совершившему правонарушение, предусмотренных законом мер государственного принуждения в установленном для этого процессуальном порядке.

В общем виде под ответственностью предпринимателей понимается обязанность, необходимость совершать определенные действия, направленные на восстановление неисполненных установленных (договорных) обязанностей (обязательств), нарушенных прав хозяйствующих субъектов, клиентов, работников, государства. Соответственно, хозяйствующие партнеры, государственные органы несут ответственность перед предпринимателями при невыполнении договорных обязательств, принятии решений, нарушающих права предпринимателей¹⁷³.

Предприниматели несут юридическую ответственность, которая представляет собой установленную правовыми нормами обязанность предпринимателей претерпевать неблагоприятные последствия при неисполнении ими установленных нормами права и договорами обязанностей и обязательств. В зависимости от отраслевой принадлежности юридических норм, устанавливающих ответственность, применяется гражданско-правовая, административная и уголовная ответственности.

* **Чемерисова Ксения Андреевна** — студентка программы бакалавриата юридического факультета Таганрогского института управления и экономики, Таганрог, РФ. E-mail: ksenia.tchemerisova@yandex.ru.
Научный руководитель: Косовская И.И., ст. преподаватель кафедры Гражданского права и процесса Таганрогского института управления и экономики.

¹⁷³ **Вайтан В.А.** Правовое регулирование деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства: учебно-методический комплекс (учебное пособие в рамках дисциплины «Предпринимательское право Российской Федерации»). М.: Юстицинформ, 2018.

В своей хозяйственной деятельности предприниматель постоянно вступает в различные правоотношения с массой субъектов. Категория ответственности в данной ситуации выступает как бы балансом, противовесом его обязанностям. Юридическая ответственность выступает гарантией для других участников хозяйственного оборота. Юридическая ответственность предпринимателя, как часть его правового статуса, в отличие от обычных граждан имеет ряд существенных особенностей¹⁷⁴.

Предприниматели как субъекты рыночной экономики, участники гражданского оборота несут, в первую очередь, гражданскую ответственность, которая представляет собой установленные гражданским законодательством юридические последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения предусмотренных обязанностей и обязательств. Гражданская ответственность проявляется в применении к правонарушителю в отношении другого лица (кредитора) либо государства установленных законом или договором мер воздействия, имеющих для правонарушителя отрицательные имущественные (финансовые) последствия в форме уплаты неустойки, штрафа, пени, возмещения убытков, ареста имущества, возмещения вреда.

Гражданская ответственность является имущественной, носит компенсационный характер, так как главной целью ее применения является восстановление прав потерпевшей стороны (кредитора). Она возникает из внедоговорных отношений, устанавливается соответствующими нормами права, а также является договорной, вытекающей из неисполнения или ненадлежащего исполнения заключенных договоров.

Действующее гражданское законодательство закрепляет положение о том, что предприниматель несет повышенную ответственность в отличие от иных граждан, поскольку по действующему законодательству (п.3 ст.401 ГК РФ) лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, независимо от наличия вины¹⁷⁵.

Правила о безвиновной ответственности предпринимателя являются диспозитивными. Стороны своим соглашением могут вводить вину в качестве условия ответственности предпринимателя. Кроме того, и законом во многих случаях вводится ответственность предпринимательских структур только при наличии вины. Например, ст.538 ГК РФ устанавливает, что производитель сельскохозяйственной продукции, не исполнивший обязательство по договору контрактации, либо исполнивший его ненадлежащим образом, отвечает только при наличии своей вины. Если, например, причиной невыполнения обязательства явилась засушливая погода, производитель сельскохозяйственной продукции освобождается от ответственности за невыполнение договора контрактации. Исполнитель по договору на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по правилам ст.777 ГК РФ отвечает перед заказчиком за нарушение договора лишь постольку, поскольку он не доказал, что нарушение произошло не по его вине¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Вайпан В.А. Правовое регулирование деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства: учебно-методический комплекс (учебное пособие в рамках дисциплины «Предпринимательское право Российской Федерации»). М.: Юстицинформ, 2018.

¹⁷⁵ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019).

¹⁷⁶ "Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.11.2019).

Индивидуальный предприниматель, который не в состоянии удовлетворить требования кредиторов, связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности, по решению суда может быть признан несостоятельным (банкротом).

Административная ответственность предпринимателей и должностных лиц предпринимательских организаций установлена за совершение ими административного правонарушения при осуществлении предпринимательской деятельности. Она возникает при невыполнении обязанностей в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, а также при невыполнении обязанностей (обязательств), установленных другими законами. Для предпринимателей основной формой административного наказания (ответственности) является штраф — денежное взыскание¹⁷⁷.

Еще одна особенность юридической ответственности вытекает из административного права. В соответствии с Примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное¹⁷⁸.

Уголовная ответственность — это, в соответствии с положениями Уголовного кодекса РФ, — один из видов ответственности предпринимателей, возникающая при совершении противоправных действий в процессе предпринимательской деятельности, содержащей все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ, в первую очередь, в гл. 2 «Преступления в сфере экономической деятельности». Виновным в преступлении признается лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности.

Видами уголовного наказания за противоправные действия при осуществлении предпринимательской деятельности являются: штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; обязательные работы; исправительные работы; конфискация имущества; ограничение свободы; арест; лишение свободы на определенный срок¹⁷⁹.

В заключение хотелось бы отметить, что по обязательствам предприниматели вынуждены отвечать всем своим имуществом. Эта особенность делает коммерческую деятельность ИП крайне рискованной. Неудачи грозят потерей сбережений, недвижимости, транспорта, земельных участков и ценных бумаг. Единственной защитой является статья 446 ГПК РФ. Закон закрепляет список ценностей, изъять которые нельзя даже при банкротстве. Кроме того, от претензий ограждены члены семьи предпринимателя. Обратиться взыскание по долгам можно лишь на личные активы. Совместно нажитое имущество в браке предварительно подлежит разделу. Доли других собственников также выделяют. Серьезную опасность представляет высокая вероятность нематериальной ответственности. В уголовной практике регулярно встречаются дела, основанные на неверной квалификации сделок. Расследования превратились в инструмент негласного давления на бизнес.

¹⁷⁷ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.12.2019).

¹⁷⁸ *Скворцова Т.А., Смоленский М.Б.* Предпринимательское право: учебное пособие / под ред. Т.А. Скворцовой. М.: Юстицинформ, 2017.

¹⁷⁹ "Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.11.2019).

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019)
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.11.2019).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.12.2019)
4. *Вайпан В.А.* Источники предпринимательского права: учебно-методический комплекс (учебное пособие в рамках дисциплины «Предпринимательское право Российской Федерации»). М.: Юстицинформ, 2017.
5. *Вайпан В.А.* Правовое регулирование деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства: учебно-методический комплекс (учебное пособие в рамках дисциплины «Предпринимательское право Российской Федерации»). М.: Юстицинформ, 2018.
6. *Скворцова Т.А., Смоленский М.Б.* Предпринимательское право: учебное пособие / под ред. Т.А. Скворцовой. М.: Юстицинформ, 2017.

О СОСТОЯНИИ НАУКИ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ В XXI ВЕКЕ

Тезисы

Ключевые слова: антикризисное управление, философия управления

Аннотация

Тезисы посвящены анализу состояния науки антикризисного управления сегодня и в начале 2000-х годов. Автор приходит к выводу, что направления изучения остаются актуальными и по сей день. Тем не менее, качество антикризисного управления в организациях имеет значительный резерв для улучшения. Данные о том, как управленцы воспринимают готовность организации к кризисным ситуациям, входят в противоречие с показателями, описывающими реальные действия организаций. Предлагается направить исследовательские усилия к снижению степени таких различий. Анализ количества индексированных источников по теме приводит к выводу о насыщении статьями по антикризисной тематике. Существуют основания предполагать, что в самой науке антикризисного управления зарождается кризис развития.

К понятию «антикризисное управление» существует множество различных подходов. Это и попытки удержания контроля над ситуацией, когда разрушительные события появляются только на горизонте. Это могут быть меры, которые принимаются в самом расцвете кризисных тенденций. Это может быть и «разбор полётов» после того, как основные события прошли, и социально-экономическая система вышла на принципиально новое состояние или вовсе перестала существовать. Очевидно, что эффективное антикризисное управление должно включать в себя все эти разновидности мер. Наука антикризисного управления – одно из самых молодых ответвлений в изучении менеджмента.

Какие направления выделялись учёными для исследования? П. Харт и др. выделяют следующие тренды в практике антикризисного управления.¹⁸⁰

1. Переход от индустриального общества к постиндустриальному обществу риска.

- Быстрое распространение риска, сложности и взаимосвязанности. Процесс глобализации и развитие новых технологий приводят к усложнению коммуникационных сетей и ускорению взаимодействий.

- Публичное осознание общества риска. Тренд наблюдается в парадоксе безопасности, который описал У. Розенталь (1984): чем более защищенным является общество, тем более уязвимыми становятся люди и институты, когда происходит кризисная ситуация.

- Политизация риск-менеджмента. Политические акторы вынуждены тратить больше времени на предотвращение кризисных ситуаций.

* *Седых Артём Игоревич* — аспирант 2-го года обучения ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия.

¹⁸⁰ 't Hart P., Heyse L., Boin A. New trends in crisis management practice and crisis management research: Setting the agenda //Journal of Contingencies and Crisis Management. – 2001. – Т. 9. – №. 4. – С. 181-188.

2. Изменение подхода к кризисному реагированию: от «геройства» к «осаждённой крепости»

- Трансграничная организация кризисного реагирования. Кризисы стали широко распространяться, их перестали сдерживать топологические рамки.

- Медиатизация кризисного реагирования. Кроме плана действий на месте антикризисным командам теперь нужно не допускать ущерба репутации.

- Смещение акцента с героев на виновников. СМИ стали более критично подходить к анализу кризисных ситуаций и начали задавать неудобные вопросы о случившихся событиях.

3. Переход от ситуационного к непрерывному антикризисному управлению.

- От «катарсиса» к «трясине». Кризисы воспринимаются не как странные и редкие явления, а как симптомы давно существующих проблем.

- Забытая боль вспоминается вновь. Если раньше о жертвах довольно быстро забывали, то сейчас с поддержкой СМИ прошлые кризисы могут вернуться в политическую повестку дня.

- Парадокс кризисного обучения. Чем больше мы знаем о кризисе, тем меньше уроков из него извлечём. Данные, которые собираются о прошедших кризисных явлениях, используются индивидами и организациями в соответствии со своим представлением об ответственности.

Остались ли эти тренды актуальными спустя 20 лет? Анализ многочисленных примеров подтверждает нашу догадку.

В современных исследованиях наблюдается различие между восприятием кризисных ситуаций и реальными действиями организаций по их предотвращению. Исследование Deloitte в 2016 году показало следующие результаты.¹⁸¹ Были опрошены 300 топ-менеджеров из компаний по всему миру с прибылью от 500 млн до 20 млрд долларов.

Исследование выявило разрыв между уровнем осознания кризисных ситуаций и уровнем подготовки к ним. Авторы приводят такую статистику: 62% опрошенных респондентов считают, что стратегии антикризисного управления полностью подготовлены. При этом более 50% опрошенных не учитывают основные шаги в подготовке: оценку сценариев, анализ внешней и внутренней среды, определение ключевых стейкхолдеров и т.д.

Наибольшая разница в ожидаемой подготовленности и реальной наблюдается в следующих классах кризисов: терроризм (45 п.п.), кризисы, вызванные слухами (42 п.п.), техногенные катастрофы (42 п.п.). Наименьшая разница – проблемы в цепочке поставок (19 п.п.), насилие на рабочем месте (17% п.п.) и кризисы ликвидности (9 п.п.).

То, насколько не согласуются суждения топ-менеджеров о готовности компании к кризисным ситуациям и реальные действия компании по подготовке к ним, можно измерить количественно. Для этого рассчитаем ранговую корреляцию Спирмена на основании данных в источнике. Значение коэффициента $\rho_s = 0,339$ меньше предельного коэффициента $\rho_T = 0,549$ для $k = 10$ степеней свободы и уровне значимости $\alpha = 0,1$. Это говорит нам о том, что согласованность рассматриваемых параметров статистически незначима.

¹⁸¹ A crisis of confidence. Deloitte's global survey report, 2016. [Электронный ресурс] URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/sg/Documents/risk/sea-risk-crisis-of-confidence-noexp.pdf> (дата обращения: 19.12.2019)

Спустя 2 года ничего не поменялось. Опрос, проведённый Deloitte в 2018 году, в котором участвовало 523 респондента, показал аналогичную разницу в восприятии¹⁸². Здесь наблюдалась разница в ожидаемой подготовленности и проведении тренировочных мероприятий. Типы кризисов, в которых респонденты чувствовали себя наиболее уверенно: системные сбои (90%), изменения в законодательном регулировании (89%), корпоративные скандалы (88%). В то же время, типы кризисов, к которым осуществлялась подготовка в виде тренингов или симуляций, чаще всего выглядят иначе: кибератаки (53%), системные сбои (50%) и несчастные случаи на производстве (37%).

Рассчитаем ранговую корреляцию Спирмена для соотношения ожидаемой подготовленности компаний к кризисам и частоте проведения тренировочных мероприятий. Значение коэффициента $\rho_s = 0,115$ меньше предельного коэффициента $\rho_T = 0,458$ для $k = 12$ степеней свободы и уровне значимости $\alpha = 0,1$. Согласованность рассматриваемых параметров снова статистически незначима.

В исследовании PwC Global Crisis Survey за 2019¹⁸³ для сравнения приводятся два распределения: относительное число кризисов, через которые пришлось пройти компаниям, и доля опрошенных, которая выражает опасение о том или ином классе кризисов. Среди 2084 респондентов 38% ответили, что их компания предполагает кибератаку, 37% – потерю конкурентоспособности на рынке, 28% – финансовый кризис / кризис ликвидности. С другой стороны, 14% в прошлом сталкивались с кризисами ликвидности, 11% – с техническими сбоями, а 8,5% – со сбоями в операционной деятельности.

Произведём расчёт ранговой корреляции Спирмена для соотношения кризисных ожиданий компаний и действительной частотой кризисных ситуаций. Корреляция здесь сильнее всего из рассматриваемых показателей: $\rho_s = 0,400$. Тем не менее, она меньше предельного коэффициента $\rho_T = 0,412$ для $k = 17$ степеней свободы и уровне значимости $\alpha = 0,1$. И здесь согласованность рассматриваемых параметров не имеет статистической значимости.

Как мы видим, в организациях наблюдается различие между восприятием кризисных ситуаций и реальными действиями организаций по их предотвращению. Направления работы не имеют значимой корреляции с реальной частотой событий, а ожидания топ-менеджеров часто расходятся с реальностью. Логичным кажутся изменения направлений исследования с технического подхода к организации на ориентацию на людей.

Теперь обратимся к анализу частоты публикаций по тематике. На диаграмме ниже представлено количество индексируемых публикаций в библиографической системе Google Scholar по ключевым словам «crisis management» и «антикризисное управление» в названиях и аннотациях источников. Логично предположить, что в первом случае будут учитываться публикации по всему миру, а во втором – в русскоязычных (преимущественно российских) источниках.

¹⁸² Stronger, fitter, better. Crisis management for the resilient enterprise. Deloitte Insights Crisis Management Survey, 2018. [Электронный ресурс] URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/GLOB305_Crisis-management-survey/DI_Crisis-Management-Survey.pdf (дата обращения: 19.12.2019)

¹⁸³ Crisis Preparedness as the next competitive advantage: Learning from 4,500 crises. PwC's Global Crisis Survey 2019. [Электронный ресурс] URL: <https://www.pwc.com/gx/en/forensics/global-crisis-survey/pdf/pwc-global-crisis-survey-2019.pdf> (дата обращения: 19.12.2019)

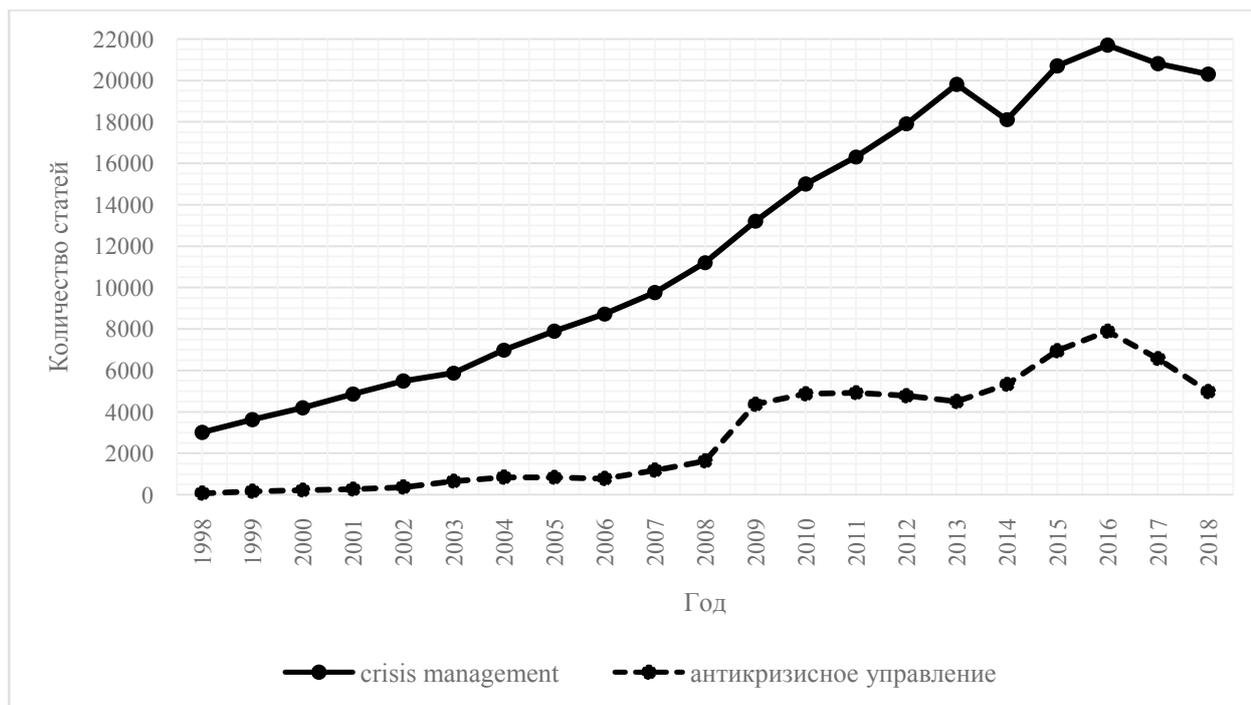


Рис. 1. Количество индексируемых статей в системе Google Scholar на 19.12.2019.

В статьях, индексируемых по словам «crisis management», наблюдается стабильное насыщение в течение последних 20 лет. В российских статьях, индексируемых по словам «антикризисное управление», наблюдаются два очевидных резких подъёма: в 2009 году, когда к нам пришёл мировой финансовый кризис, и в 2015–2016 гг., когда ставился вопрос о защитных мерах для российской экономики на фоне введения санкций. Анализ количества индексируемых источников по теме приводит к выводу о насыщении статьями по антикризисной тематике: график имеет вид логистической кривой.

Итак, мы выяснили, что направления изучения остаются актуальными и по сей день. Качество антикризисного управления в организациях имеет значительный резерв для улучшения. Данные о том, как управленцы воспринимают готовность организации к кризисным ситуациям, входят в противоречие с показателями, описывающими реальные действия организаций. Поэтому для снижения степени таких различий предлагается направить исследовательские усилия в этом направлении. Анализ количества индексируемых источников по теме приводит к выводу о насыщении статьями по антикризисной тематике. Существуют основания предполагать, что в самой науке антикризисного управления зарождается кризис развития.

Список литературы

1. 't Hart P., Heyse L., Boin A. New trends in crisis management practice and crisis management research: Setting the agenda //Journal of Contingencies and Crisis Management. – 2001. Т. 9. №. 4. С. 181-188.
2. A crisis of confidence. Deloitte's global survey report, 2016. [Электронный ресурс] URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/sg/Documents/risk/sea-risk-crisis-of-confidence-noexp.pdf>

3. Crisis Preparedness as the next competitive advantage: Learning from 4,500 crises. PwC's Global Crisis Survey 2019. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/forensics/global-crisis-survey/pdf/pwc-global-crisis-survey-2019.pdf>
4. Stronger, fitter, better. Crisis management for the resilient enterprise. Deloitte Insights Crisis Management Survey, 2018. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/GLOB305_Crisis-management-survey/DI_Crisis-Management-Survey.pdf

IV. ГОРЯЩАЯ ТЕМА

«ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

(избранные проектные студенческие работы — реферативные обзоры)

В рамках данного раздела публикуются работы студентов, выполненные как задания в рамках спецкурса «Электронное правительство», читаемого по программе бакалавриата, направления «Государственное и муниципальное управление», в весеннем семестре 2019/2020 учебного года (преподаватель: к.э.н., доцент кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления ФГУ МГУ Царенко А.С.).

Семестровое групповое задание предполагало проведение анализа зарубежной практики внедрения стратегии «Электронного правительства (ЭП)» и цифровизации государственного управления. Проектная группа выбирала конкретную страну, описывала практику цифровизации по следующим параметрам:

1. Документы нормативного и стратегического характера, обеспечивающие программу

- законодательство в сфере ЭП;*
- документы стратегического характера - «стратегия», «концепция»,*

«программа»:

- цели и задачи;*
- структура программы;*
- основные мероприятия;*
- обзор основных целевых индикаторов;*
- ресурсное обеспечение;*
- стратегия в области кибербезопасности (если есть).*

1.А. Координаторы реализации стратегии:

- органы государственной власти (профильные министерства и ведомства).*

Опционально:

- структуры гражданского общества;*
- структуры бизнеса;*
- форматы и формы взаимодействия.*

2. Оценка по сегментам с приведением лучших практик:

- G2C;*
- C2G;*
- G-G;*
- G-E;*
- G-B.*

3. Инструменты ЭП (Отдельное дополнительное развёрнутое описание инструментов – приведение примеров с критической оценкой функционала и скриншотами, ссылками на ресурс):

- Государственный портал оказания государственных услуг.*
- Государственный портал открытых данных.*
- Электронная цифровая подпись и система идентификации граждан.*
- Порталы совместной работы, поддерживающие краудсорсинговые проекты, инструменты вовлечения.*

Иные (опционально).

4. *Оценка удовлетворённости государственными услугами. Решения на базе электронного правительства./*
5. *Решения «мобильного правительства» (имеются ли приложения-дублиры порталов, каков состав мобильных услуг, применяются ли смс-сервисы).*
6. *Развитие цифровых решений на локальном уровне, обеспечение деятельности местного самоуправления.*
7. *Общая оценка цифровой зрелости государства (по данным основных рейтингов, с приведением инфографики, таблицы).*

В качестве резюме: какие решения, «лучшие практики» рекомендуется использовать для РФ

** * **

Данный раздел, с одной стороны, задуман для некоммерческого обмена лучшими учебно-образовательными методическими практиками, с другой — представляет научно-популярный интерес для читателя.

Примечание: работы не лишены содержательных ошибок и недостатков, проведено техническое редактирование

Анварбеков М.А.

Бойко С.А.,

Дадиани М.А.,

Мельникова К.С.,

*Темичев Ю.А. **

ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» И ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проект-реферат

1. Документы нормативного и стратегического характера, обеспечивающие программу.

1.1. Законодательство в сфере «Электронного правительства»

1.1.1 Законодательство о свободе информации

Закон о свободе информации (2000)

Закон о свободе информации 2000 года (FOIA) получил королевскую санкцию 30 ноября 2000 года и полностью вступил в силу 1 января 2005 года. Он предоставляет чёткие законные права любому члену общества подавать заявку на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов государственного сектора. В соответствии с Законом были учреждены новая *Канцелярия Уполномоченного по вопросам информации и Информационный Трибунал*, обладающие широкими полномочиями по обеспечению соблюдения созданных прав, наряду с обязанностью государственных органов принять схему публикации информации. Законодательство распространяется на широкий круг государственных органов, включая парламент, правительственные ведомства, местные органы власти и другие образования в Англии, Северной Ирландии и Уэльсе. В Шотландии действует специальный Закон о свободе информации 2002 года, который предусматривает раскрытие информации, которой владеют шотландские государственные органы.

1.1.2 Защита данных / Законодательство о конфиденциальности

Закон о цифровой экономике (2010)

Закон касается нарушения авторских прав в Интернете. Он создаёт систему, которая нацелена на то, чтобы упростить отслеживание и судебное преследование постоянных нарушителей и, по крайней мере, через год разрешить введение «технических мер» для снижения качества или возможного прекращения интернет-соединений этих нарушителей. Кроме того, это вводит новый экс-судебный процесс для рассмотрения апелляций.

Закон о защите данных (1998)

Закон о защите данных 1998 года получил королевскую санкцию в июле 1998 года и вступил в силу 1 марта 2000 года, что привело к выполнению Директивы ЕС о защите

* *Анварбеков Магомед Абдулазизович, Бойко Светлана Алексеевна, Дадиани Меланья Александровна, Мельникова Кристина Сергеевна, Темичев Юрий Александрович* — студенты 4-го курса программы бакалавриата направления «Государственное и муниципальное управление» ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия.

данных (95/46 /ЕС). В нём изложены правила того, как организации должны обращаться с личными данными и информацией, которые применяются к бумажным и электронным записям. Эти правила являются обязательными для всех организаций, которые хранят или обрабатывают личные данные, как в государственном, так и в частном, и добровольном секторах. Закон содержит восемь принципов защиты данных, в которых говорится, что все данные должны быть обработаны справедливо и законно; получены и использованы только для указанных и законных целей; адекватны, актуальны и не чрезмерны; точны и, при необходимости, обновлены; должны храниться не дольше, чем необходимо; обрабатываться в соответствии с правами человека; храниться в безопасности; передаваться только в страны, которые предлагают адекватную защиту.

1.1.3 Законодательство об электронных подписях.

Закон об электронных коммуникациях (2000).

Закон об электронных коммуникациях 2000 года создаёт правовую основу для использования электронных подписей в государственном и частном секторах.

Положение об электронной подписи (2002 г.).

Закон дополнен Положением об электронных подписях 2002 года, в котором в законодательстве Великобритании реализована Европейская директива об основах Сообщества для электронных подписей (1999/93/ЕС).

1.1.4 Законодательство об электронной коммерции.

Закон об электронных коммуникациях (2000).

Закон об электронных коммуникациях 2000 года призван помочь укрепить доверие к электронным коммуникациям путём создания правовой основы для электронной торговли в частном и государственном секторах.

Правила электронной торговли (2002).

Положения об электронной торговле 2002 года переносят в законодательство Великобритании большинство положений Директивы ЕС об электронной торговле (2000/31/ЕС) об определённых правовых аспектах услуг информационного общества и, в частности, об электронной торговле на внутреннем рынке.

Положение об электронной торговле (директива ЕС) (расширение) (№ 2) (2003).

Это дополнительное положение, гарантирующее, что правила электронной коммерции применяются к законодательству, в которое были внесены поправки в Положения об авторском праве и смежных правах 2003 года. Они также применяются к правилам электронной коммерции, Приказу об исполнениях 2003 года и Приказу об авторском праве 2003 года.

1.1.5 Законодательство об электронных коммуникациях.

Закон о связи (2003).

Другие ключевые элементы Рамочной основы электронных коммуникаций ЕС, такие как Рамочная директива (2002/21/ЕС), Директива о доступе (2002/19/ЕС), Директива об авторизации (2002/20/ЕС) и Директива об универсальном обслуживании (2002/22/ЕС) были внедрены в Великобритании в соответствии с Законом о связи 2003 года.

Правила конфиденциальности и электронных коммуникаций (директива ЕС) (2003 г.)

Транспонирование новой нормативно-правовой базы ЕС для электронных коммуникаций было в значительной степени завершено со вступлением в силу Регламента 2003 года о конфиденциальности и электронных коммуникациях (Директива ЕС) (заменяющего Директиву ePrivacy) от 11 декабря 2003 года.

1.1.6 Законодательство об электронных закупках.

Положение о публичных договорах (2006).

Использование электронных средств в процессе государственных закупок регулируется Положением о государственных контрактах 2006 года (Законодательный акт 2006 года № 5), которое вступило в силу 31 января 2006 года. Оно реализует Европейскую

директиву 2004/18/ЕС от 31 марта 2004 года о координации процедур присуждения контрактов на общественные работы, контрактов на общественные поставки и контрактов на общественные услуги. Правила распространяются на Англию, Уэльс и Северную Ирландию. Соответствующее законодательство для Шотландии содержится в Положении о государственных контрактах (2006 г.) и в дополнительном законодательстве о государственных закупках, доступном на веб-сайте исполнительной власти Шотландии.

1.1.7 Повторное использование информации государственного сектора (PSI).

Регламент о повторном использовании информации об общественном секторе (2005).

Регламент 2005 года о повторном использовании информации о государственном секторе, вступивший в силу 1 июля 2005 года, включает в закон Великобритании Европейскую директиву 2003/98/ЕС от 17 ноября 2003 года о повторном использовании информации о государственном секторе (Директива PSI). В «Отчёте Соединённого Королевства о повторном использовании информации о государственном секторе за 2010 год» изложены ключевые инициативы и ориентиры.

1.2. Документы стратегического характера «стратегия», «концепция», «программа»

В феврале 2017 года Британская правительственная цифровая служба (Government Digital Service) опубликовала **Национальную Стратегию цифровых преобразований**¹⁸⁴. В её рамках планируется обновление устаревших ИТ-систем для более эффективного использования данных и создания единых платформ для интерактивных госуслуг. Стратегия будет способствовать развитию услуг, оказываемых государственными органами. К примеру, планируется улучшить взаимодействие органов соцобеспечения с налоговой системой и отдельное внимание уделить усилению кибербезопасности существующих систем.

1.2.1 Компоненты стратегии:

- ❖ трансформация цифровых услуг в государственном секторе, ориентированных на всех пользователей и везде, где это возможно;
- ❖ полная трансформация департамента путём преобразования способов предоставления своих услуг с помощью цифровых технологий, что приведёт к более гибкому управлению, улучшит обслуживание граждан по всем каналам и повысит эффективность;
- ❖ внутренняя трансформация правительства, которая не обязательно внешне повлияет на публичные сервисы, но имеет значение для повышения уровня межведомственного взаимодействия путём преобразования внутреннего управления.

1.2.2 Цели стратегии:

- ❖ предоставление цифровых услуг мирового класса и преобразование методов работы правительства, от служб обслуживания гражданина как конечного потребителя до бэк-офиса современным и эффективным способом;
- ❖ развитие высоких навыков пользования ИКТ и повышение интернет-культуры в гражданском обществе и бизнесе;
- ❖ создание новых цифровых инструментов и упрощение процедур в государственном секторе, повышение эффективности работы государственных служащих;
- ❖ более эффективное использование данных не только для обеспечения прозрачности, но и для обеспечения трансформации государственного и частного сектора;
- ❖ создание, эксплуатация, итерация и внедрение эффективных общих платформ (основ) цифрового правительства и использование множественных бизнес-возможностей для ускорения трансформации, основываясь на общих открытых стандартах, шаблонах.

¹⁸⁴ См. подробнее: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>.

По каждой из пяти целей в документе описаны общие результаты, которых необходимо добиться к 2020 году. Например, что касается использования данных, нужно сделать открытой всю возможную государственную информацию с помощью API; назначить нового ответственного за данные (*Chief Data Officer*); повысить аналитические мощности правительства, чтобы принимать верные решения на основе имеющихся данных; построить национальную информационную инфраструктуру реестров (ранее доступных лишь для внутреннего пользования) и убедиться, что она адекватно защищена, и т.д.

В части построения единых платформ следует отказаться от крупного единственного поставщика и многолетних IT-контрактов; разработать и опубликовать стандарты и руководства по компонентам, платформам и техническим возможностям; снять барьеры для изучения и использования госплатформ и их компонентов внешними разработчиками; повысить вовлечённость граждан в использование системы, обеспечивающей их единой учётной записью для доступа к электронным госуслугам (к 2020 году количество пользователей системы должно достичь 25 миллионов), и изучить возможность внедрения идентификационных сервисов для бизнес-структур и посредников; изучать международный опыт и делиться своим; провести ревизию устаревшего контента и пр.

1.3. Стратегия в области кибербезопасности

1 ноября 2016 г. канцлер казначейства Великобритании Филип Хэммонд официально представил новую *Национальную Стратегию Правительства по кибербезопасности*¹⁸⁵, в которой излагаются меры по защите экономики страны и неприкосновенности личной жизни граждан Великобритании. Также в ней содержится призыв к представителям данной отрасли к тому, чтобы они поддерживали усилия по предотвращению пагубных кибератак.

Методы применения Великобританией автоматизированных систем обороны для поддержания безопасности граждан и деловых предприятий на фоне растущих киберугроз:

- ❖ оказание поддержки развивающейся в Великобритании отрасли кибербезопасности.
- ❖ подготовка первоклассных специалистов в области кибербезопасности.
- ❖ сдерживание кибератак, совершаемых преступниками и враждебными субъектами.

Национальная стратегия по кибербезопасности будет осуществляться посредством инвестиционных вложений в размере £1,9 млрд. и принятия целенаправленных усилий по трём ключевым направлениям:

- **ОБОРОНА**

В стратегии излагаются меры, которые примет правительство по укреплению оборонного потенциала, а также шаги, чтобы удостовериться в том, что промышленность развивается в верном направлении для обеспечения защиты критически важной национальной инфраструктуры в таких областях, как энергетика и транспорт. Такая работа будет проводиться в партнёрстве с представителями отрасли, в том числе и таких компаний, как инновационное МСП Netcraft, будет осуществляться использование автоматизированных систем обороны для снижения воздействия кибератак, совершаемых хакерами, прекращения распространения вирусов и электронных писем, содержащих спам, как только подобные действия будут совершаться в отношении предполагаемой жертвы.

¹⁸⁵ См. подробнее: <https://www.gov.uk/government/publications/national-cyber-security-strategy-2016-to-2021>.

- СДЕРЖИВАНИЕ

Значительный объём инвестиций будет направлен на противодействие тем, кто представляет угрозу киберпространству Великобритании и для безудержного выявления тех, кто продолжает атаковать страну. Такая деятельность будет проводиться путём укрепления системы правоприменения, в которой будут повышены штрафы за киберпреступления, посредством выстраивания партнёрских связей и занятия чёткой позиции, согласно которой Великобритания будет защищать своё киберпространство и ответит на действия тех, кто попытается причинить вред стране.

- РАЗВИТИЕ

В новой стратегии пристальное внимание акцентируется на развитии возможностей страны для соответствия её потенциала масштабу киберугроз. Будет увеличен объём инвестиций для подготовки нового поколения студентов и специалистов. Канцлер казначейства также объявил об учреждении нового института по исследованию вопросов кибербезопасности: виртуальной единой базы университетов Великобритании. Институт будет работать над повышением безопасности смартфонов, планшетов и ноутбуков на базе исследования, направленного на то, чтобы в будущем не было необходимости пользоваться паролями.

1.А. Координаторы реализации стратегии¹⁸⁶

С 1 апреля 2004 года в Великобритании работал сервис электронного правительства «DirectGov», предоставляющий значительное количество информационных ресурсов для граждан. В октябре 2012 года он был отключён, а на замену был создан полностью новый портал «GOV.UK» На данном сайте возможно онлайн:

- ❖ подать заявление на пособие соискателя (JSA), получить полную или частичную занятость;
- ❖ подать заявление на получение паспорта (услуга платная и стоит £9.50);
- ❖ подать заявку на получение европейской карты медицинского страхования;
- ❖ имеется возможность заполнить и отправить свою налоговую декларацию, а также проверить свои данные и распечатать расчёт налога;
- ❖ подать на развод;
- ❖ подать заявление о банкротстве (платно и стоит £680);
- ❖ подать заявку для получения стипендии для учёбы в университете и многое другое.

Как видно, имеется множество государственных услуг, которые предоставляются платно в Великобритании.

Перейдём к рассмотрению органов государственной власти и подведомственных им структур, обеспечивающих функционирование «Электронного правительства».

1. **Секретариат кабинета министров Великобритании** (англ. The Cabinet Office). Секретариат кабинета министров Великобритании несёт общую ответственность за эффективность и реформирование правительства с общей целью улучшения работы правительства. Здесь стоит упомянуть также о так называемом «**Chief Data Officer**». **Директор по данным** отвечает за разработку и реализацию стратегии цифровой трансформации, формирование корпоративного центра компетенций в сфере цифровых технологий и обеспечение лидерства в управлении изменениями, связанными с внедрением сквозных цифровых технологий.

¹⁸⁶ Ответственная за раздел: Бойко С. А.

2. Органом, ответственным за перевод государственных услуг в электронный вид, стала **Государственная электронная служба** (англ. Government Digital Service (GDS)), созданная по инициативе секретариата кабинета министров. Инициатором создания электронного правительства в Великобритании являлся тогдашний премьер-министр Тони Блэр, благодаря которому увеличились расходы бюджета на формирование нужной инфраструктуры. Государственная электронная служба является частью секретариата кабинета министров.

3. **Группа «Эффективность и реформы»** (англ. Efficiency and Reform Group) — это новая структура, миссия которой заключается в применении скоординированного подхода для повышения подотчётности и эффективности во всех государственных ведомствах. А именно: повышение эффективности в сфере закупок, управления крупными проектами, реформы государственной службы и ИКТ.

4. **Совет руководителей информационных служб**¹⁸⁷ (англ. The Chief Information Officers Council) Миссия Совета состоит в улучшении предоставления государственных услуг. Совет выступает в качестве ключевого центра притяжения для реализации партнёрства между IT-специалистами и как средство для согласования общегосударственных программ с подотчётностью отраслевых организаций. Также основной целью совета является управление рисками и обеспечение конфиденциальности и безопасности.

5. **Совет директоров по технологическим вопросам**¹⁸⁸ (англ. The Chief Technology Officers Council). После создания Совета руководителей информационных служб был сформирован Совет директоров по техническим вопросам.

6. **Управление, уполномоченное по вопросам информации**¹⁸⁹ (англ. The Information Commissioner's Office). Уполномоченный по вопросам информации является независимым надзорным органом, отвечающим за соблюдением законодательства в области защиты данных/конфиденциальности и свободы информации. Подчиняется непосредственно парламенту.

7. **Сеть технологических лидеров** (англ. Technology and Digital Leaders Network). Объединение цифровых лидеров, которое было создано в начале 2012 года для содействия продвижению цифровой повестки дня в правительстве, а также для помощи правительству в получении необходимых технологий для предоставления качественных цифровых услуг.

Основу взаимодействий органов власти и подведомственных им является «Стратегия трансформации правительства на 2017 – 2020 годы» (англ. Government Digital Strategy). Эта стратегия определяет, как правительство будет использовать цифровые технологии для выстраивания отношений между гражданином и государством. Цифровая стратегия правительства — это план того, как правительство будет перестраивать свои цифровые услуги, чтобы сделать их настолько простыми и удобными, чтобы люди предпочитали ими пользоваться. Стоит отметить, что каждый департамент имеет свою цифровую повестку, которая не противоречит целям основной стратегии.

Стратегия состоит из трёх основных компонентов.

❖ Трансформация всех общедоступных сервисов — с целью дальнейшего повышения их удобства для граждан, бизнеса и пользователей госсектора.

❖ Полная трансформация департаментов — приведёт к гибкому исполнению целевых задач, улучшит кросс-канальное предоставление услуг, повысит эффективность.

❖ Внутренняя трансформация правительства, которая не обязательно внешне повлияет на публичные сервисы, но жизненно необходима для лучшего взаимодействия частей госаппарата и для осуществления «цифровых» преобразований.

¹⁸⁷ URL: <https://www.cio.gov> (дата обращения: 10.04.2020).

¹⁸⁸ URL: <https://tiaonline.org/what-we-do/technology/cto-council/> (дата обращения: 10.04.2020).

¹⁸⁹ URL: <https://ico.org.uk> (дата обращения: 10.04.2020).

2. Оценка по сегментам¹⁹⁰

G2C

G2C = Government to Citizens (Государство — Гражданам)

1. GOV.UK

GOV.UK — это сайт правительства Великобритании. Он обеспечивает людям и предприятиям в Англии и Уэльсе лёгкий и эффективный цифровой доступ ко всем государственным услугам и связанной с ними информации. Этот сайт поддерживается правительственными цифровыми сервисами. Сайт стал доступен в 2012 году и обеспечивает единую точку доступа к государственным услугам НМ, заменив Directgov и Business Link, а также отдельные сайты сотен государственных ведомств и государственных органов. Все 24 министерских департамента и 28 других организаций переехали в г. GOV.UK к 1 мая 2013 года.

Кроме того, возможности сервиса будут расширяться. Сначала разработчики сделали упор на отправку уведомлений о статусе госуслуги. В будущем GOV.UK Notify позволит, к примеру, менять время посещения госучреждения, предоставляемого госуслугу, вести переписку с ним, получать дополнительную информацию и многое другое.

Британские органы государственного управления ежегодно получают миллионы звонков от людей, желающих выяснить, на какой стадии находится та или иная запрошенная госуслуга. Пользователи тратят много времени на ожидание ответа от сотрудников колл-центров, а последние обходятся государству недешево. В связи с этим и было принято решение о создании GOV.UK Notify.

2. eAdmissions

Портал "eAdmissions" создан местными властями Лондона, где родители могут легко найти подробную информацию о школах, находящихся в ведении лондонских местных властей.

3. Excellence Gateway

"Excellence Gateway" — это полноценный национальный онлайн-сервис для практикующих специалистов всех уровней в Великобритании. Он оказывает практическую помощь в улучшении повседневной работы и направлен на содействие инновациям в преподавании и обучении. Кроме того, этот портал позволяет практикам обмениваться, как профессиональными знаниями, так и примерами эффективной практики работы с другими пользователями.

4. Hm Revenue & Customs

Hm Revenue & Customs — это налоговый орган в Великобритании. Услуги охватывают все аспекты налогообложения, включая физических лиц и наёмных работников, работодателей, предприятия и корпорации. Гражданам и предприятиям предоставляется полный набор онлайн-сервиса.

G2G

G2G = Government to Government (Государство — Государству)

1. Government Security Intarnet (GSI)

GSI является основной сетевой инфраструктурой для подключения и объединения центрального правительства, департаментов и агентств. Он обеспечивает безопасное и надёжное подключение к Интернету, в том числе защищённый доступ к сети, средства

¹⁹⁰ Ответственная за раздел: Даддани М.А.

передачи файлов и поиска; службы каталогов, веб-публикации и механизм для обмена электронной почтой, как внутри сообщества GSI, так и через Интернет.

2. Public Service Network (PSN)

PSN намеревается создать единую сеть для государственного сектора из существующих коммерческих сетей и создать рынок, обеспечивающий возможности для промышленности и экономии средств для государственного сектора. PSN стремится к открытой, совместной среде для всех сотрудников государственного сектора Великобритании.

3. Government connect secure extranet (GCSx)

GCSx — это финансируемая правительством программа по созданию защищённой частной широкополосной сети (WAN) для обеспечения безопасного взаимодействия между подключёнными местными органами власти и организациями.

G2B

G2B = Government to Business (Государство — Бизнесу)

1. Hm Revenue & Customs

Сервис, позволяющий компаниям и агентам отправлять корпоративные налоговые декларации, расчёты и счета через Интернет, и производить соответствующие платежи. Компании могут также просмотреть подробную информацию о своей позиции по корпоративному налогу, включая обязательства и платежи за каждый отчётный период, а также любые проценты или штрафы, которые могут быть начислены.

2. Registrar of Companies (Companies House)

Данный портал предоставляет подробную информацию по формам для регистрации компании и представления информации о компании. Формы для регистрации компании могут быть поданы в электронном виде с помощью онлайн-сервиса.

3. Government Procurement Service

В Великобритании действует децентрализованная политика электронных закупок. Организации-заказчики могут свободно определять свои собственные стратегии закупок, и большое число частных или государственных платформ достигают некоторых или всех этапов электронных закупок. Служба государственных закупок — это необязательная Национальная платформа электронных закупок Великобритании, которая является исполнительным органом Кабинета Министров. Это торговый фонд, работающий по коммерческим линиям, который генерирует доход для покрытия своих расходов и работает без каких-либо затрат для налогоплательщика. Это единственная платформа, имеющая юридическое право осуществлять закупки от имени всех британских подрядных организаций и крупнейшая профессиональная закупочная организация в государственном секторе.

4. xchangewales

"Xchangewales" — это программа, которая направлена на то, чтобы позволить всем организациям государственного сектора в Уэльсе и их поставщикам торговать друг с другом в электронном виде. Платформа включает в себя полный набор инструментов электронных закупок и связанных с ними вспомогательных услуг, таких как xchangewales — eSourcing и xchangewales — ePurchasing. Услуга предоставляется в модульном формате для удовлетворения потребностей заказчика.

G2E

G2E = Government to Emploeyess (Государство — Госслужащим)

1. Employee Authentication Service (EAS)

EAS — это межведомственный проект, который позволяет уполномоченным государственным служащим получить доступ к конфиденциальным данным.

3. Инструменты. Отдельное дополнительное развёрнутое описание инструментов¹⁹¹

1. Государственный портал оказания государственных услуг

Gov.uk — информационный веб-сайт государственного сектора Соединённого Королевства, созданный Государственной цифровой службой для обеспечения единой точки доступа к государственным службам Её Величества. Сайт был запущен в качестве бета-версии 31 января 2012 года. Он официально заменил Directgov и онлайн-сервисы Business Link 17 октября 2012 года.

Портал даёт доступ к 24 департаментам и министерствам. С самого начала есть ссылки на самые популярные вопросы и темы (работа, учёба, оплата ЖКХ...). Также присутствует описание каждого из сервисов.

2. Государственный портал открытых данных

Для предоставления данных гражданам правительство использует тот же сайт (<https://data.gov.uk/>). Его основная цель — осведомление людей о ситуации в определённых отраслях и их вовлечении в экономику.

Отсутствует список направлений, по которому можно найти нужные данные, а получить информацию можно только через поисковую строку, которая не всегда выдаёт нужный результат.

3. Электронная цифровая подпись и система идентификации граждан

В Великобритании Электронная цифровая подпись впервые начала законодательно регулироваться с Закона «Об электронных средствах коммуникации» от 25 мая 2000 года. Закон предлагает расширить рамки законодательного признания электронных подписей, которые соответствуют определённым общим критериям и критерию функциональной эквивалентности.

Закон не вводит обязательной сертификации подписей. Упрощён механизм сертификации: конкретная электронная подпись признаётся сертифицированной, если любое лицо (независимо, до или после передачи информации), подтвердит, что подпись, механизм её создания, передачи или подтверждения является достаточным средством для проверки аутентичности и целостности информации.

Британские Правила не содержат никаких технических требований к программным и аппаратным средствам, применяемым для создания и использования электронной подписи, ограничиваясь лишь требованиями к результату их использования, в то время как российский ФЗ «Об электронной подписи» содержит более подробные технические требования. Возможно, это является наследием предыдущего Федерального закона «Об электронной цифровой подписи», в котором техническая сторона создания и использования электронной подписи была ещё более подробно регламентирована. В части же определения видов электронной подписи наблюдается очевидное влияние западного подхода к регулированию вопросов создания и применения электронной подписи на российское нормативное регулирование, поскольку британские Правила были созданы на девять лет раньше, чем российский закон.

¹⁹¹ Ответственный за раздел: Темичев Ю.А.

4. Оценка удовлетворённости государственными услугами¹⁹²

Согласно результатам многостранового опроса, проведённого Accenture, большинство (62%) граждан Великобритании, пользующихся услугами цифрового правительства, довольны своим опытом. Тем не менее, почти треть (28%) опрошенных граждан заявили, что они не используют или не знают, как получить доступ к какой-либо государственной цифровой услуге.

Чуть менее половины (45%) респондентов в Великобритании заявили, что они увеличат использование цифровых госуслуг, если смогут получить доступ к нескольким государственным службам через единый онлайн-портал. Кроме того, половина (50%) сказали, что их доверие к правительству возрастёт, если правительство будет лучше информировать, как внедряемые ими технологические инновации улучшат жизнь граждан.

Исследование показало, что, поскольку граждане становятся всё более мобильными и технически подкованными, они ожидают, что правительственные веб-сайты и цифровые возможности будут обеспечивать функциональность и преимущества, сопоставимые с доступными в частном секторе. Например, две трети (62%) респондентов определили простоту взаимодействия как наиболее важную при доступе к государственным услугам в Интернете.

Опрос также показал, что, поскольку граждане всё чаще получают доступ к более удобным для пользователей решениям на основе ИИ в своей повседневной жизни, они ожидают, что тот же тип инноваций облегчит доступ к государственным услугам. Чуть более половины (51%) респондентов заявили, что они будут расширять использование услуг цифрового правительства, если бы ИИ использовались для круглосуточного предоставления услуг онлайн, и ещё больше (54%) заявили, что они увеличат использование госуслуг, если правительство использовало ИИ для лучшей защиты от угроз кибербезопасности и защиты своих данных.

Исследование также выявило спрос на цифровые правительственные услуги, которые являются более персонализированными — например, путём учёта предпочтений, возраста, демографии или местоположения отдельного гражданина — более половины (55%) респондентов предпочитают проактивный контент из правительственных приложений. Тем не менее, менее половины респондентов (47%) хотят, чтобы государственные цифровые услуги включали больше возможностей для граждан, чтобы настроить их пользовательский опыт. И только 43% хотят иметь возможность осуществлять платежи государственным органам в режиме онлайн через предпочтительный способ оплаты.

Треть (29%) респондентов из Великобритании не используют или не знают ни о каких государственных цифровых услугах.

Одна треть (37%) респондентов из Великобритании считают, что правительство должно шире использовать инновационные технологии искусственного интеллекта.

Более чем половина (51%) респондентов Великобритании заявили, что они увеличат использование государственных цифровых услуг, если их правительство будет использовать ИИ для круглосуточного предоставления услуг онлайн.

Общий вывод об удовлетворённости граждан.

❖ Удовлетворённость пользователей превзошла цели Министерства (80 %) и достигает в среднем 84,4 % — ниже на 1 % показателей прошлого года.

❖ Два года подряд четверть опросов показала, что пользователи удовлетворены на 10/10.

❖ 10 пользователей (5% от опрошенных) были не удовлетворены и поставили оценки ниже 6 из 10.

¹⁹² Ответственная за раздел: Мельникова К.С.

❖ Показатель пользователей, неудовлетворённых услугами, вырос по сравнению с показателями 2014/2015 года (1,5%).

❖ 1,5% пользователей (3 человека из опрошенных) считают, что к ним отнеслись несправедливо на портале госуслуг — данный показатель не изменился с прошлого года.

Пользователей опросили, какими сервисами госуслуг они чаще всего пользуются. Как и следовало ожидать, получение лицензий на товарный знак оказалось самой популярной услугой, многие пользователи также используют ряд других услуг:

Пользователей попросили оценить удовлетворённость сервисом госуслуг по шкале от 1 до 10. Средний показатель за год составил 8,44 из 10, или 84,4%. В целом, 10 пользователей (5%) дали оценки менее 6, что выше на 4 % по сравнению с предыдущим годом.

Если сравнивать показатели удовлетворённости за последние 4 года, можно увидеть устойчивые показатели, однако сам график удовлетворённости стал более плоским, учитывая то, что в 2016 году пользователи ставили в основном оценки 9/10, в сравнении с предыдущими годами, когда 8/10 была самой популярной оценкой.

5. Решения «мобильного правительства»¹⁹³

Основной список услуг и информации, предоставляемый мобильным правительством Великобритании, выглядит следующим образом.

- ❖ Выгоды (льготы).
- ❖ Роды, смерти, браки и разводы (законы, права, пособия).
- ❖ Бизнес и самозанятость (налоги, тарифы, поддержка).
- ❖ Уход за детьми и воспитание детей (правовые вопросы, финансовая поддержка).
- ❖ Гражданство и проживание в Великобритании (что необходимо для получения гражданства)
- ❖ Преступность, справедливость и закон (судебные решения, получение компенсации).
- ❖ Для людей с ограниченными возможностями (воспитатели, права и спец. оборудование).
- ❖ Вождение и транспорт (получение водительских прав, оплата налогов, запись на курсы в автошколе).
- ❖ Образование и обучение (запись в школу, поиск курсов высшего образования).
- ❖ Трудовые отношения (права и обязанности сторон трудового договора).
- ❖ Окружающая среда и сельская местность (лицензия на рыбалку и охоту, наблюдение за охраняемыми видами, сообщения о находке сокровищ).
- ❖ Жилищные и местные услуги (вопросы, касающиеся электроэнергетики, мусора, шума соседей, аренды помещения, муниципальных налогов).
- ❖ Деньги и налог (подходный налог, судебные иски, долги, банкротство).
- ❖ Паспорта, путешествия и проживание за границей (совет по путешествию, права в аэропорту, налоги Великобритании на услуги за рубежом).
- ❖ Визы и иммиграция (что необходимо для получения визы и работы в Великобритании).
- ❖ Работа и пенсии (трудовое законодательство, расчёт пенсии пособие по безработице, поиск работы).

¹⁹³ Ответственный за раздел: Анварбеков М.А.

Также есть мобильное приложение Hm Revenue & Customs (налоговая и таможенная служба Великобритании). Оно предоставляет услуги, связанные с оплатой налогов, пошлин, выплатой пособий и прочие финансовые вопросы. В остальном же мобильные приложения в Великобритании сейчас не так активно развиваются, так как их разработка и оптимизация к постоянно меняющимся операционным системам — это крайне дорогое предприятие, и проще создать универсальный веб-сайт для всех платформ, нежели создавать отдельное дублирующее приложение для мобильных устройств.

6. Развитие цифровых решений на локальном уровне¹⁹⁴

Использование технологий и цифровых инструментов в государственном секторе далеко не ново. Местное правительство, в частности, демонстрирует постоянное желание использовать информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) в своей повседневной деятельности.

Здесь мы опишем четыре широкие эпохи технологий и электронного правительства, охватывающие последние десятилетия, и выделим ключевые вехи в советах по организации поездок, направленных на использование новой технологии и её использование для достижения, как экономии средств, так и улучшения результатов для пользователей услуг.

1. 1970 – 1990 гг.

Именно в эту эпоху советы впервые широко и регулярно использовали технологии. Тем не менее, его применение было в основном внутренним, ориентированным на запуск отдельных систем бэк-офиса, таких как финансы и ремонт жилья. Использование ИКТ для предоставления услуг внешним клиентам было относительно ограничено до конца периода, поскольку население в целом не имело доступа к видам сложных технологий, которые мы всё чаще принимаем как должное сегодня.

Несмотря на это, этот период демонстрирует заинтересованность местных органов власти в понимании и использовании потенциала информационных технологий. Фонд информационных технологий в местном самоуправлении (FITLOG) был создан в качестве независимой исследовательской организации, которая должна привлекать советников и старших менеджеров к использованию ИКТ для улучшения обслуживания местных органов власти. Между тем, в 1986 году было сформировано Общество управления информационными технологиями (Socitm), в состав которого вошли, в основном, руководители ИТ-советов. Первый из его влиятельных отчётов об IT Trends появился в следующем году.

Обе организации сыграли важную роль в выявлении и обмене передовым опытом во всём секторе и в содействии инновационному использованию технологий, роль, которую Socitm и представительные органы, такие как LGA, продолжают выполнять сегодня.

2. Конец 1990-х годов

В конце 1990-х годов произошёл шаг в росте интернета, росте персональных компьютеров в домашних условиях и значительном прогрессе в таких областях, как телефония и технологии центров обработки вызовов. Опять же, местные органы власти рано проявили интерес к потенциалу этих разработок для улучшения обслуживания клиентов и, в частности, к управлению контактами.

Именно на этом фоне канцелярия электронного посланника была учреждена в 1999 году тогдашним премьер-министром Тони Блэром. Его цель заключалась в том, чтобы «улучшить предоставление государственных услуг и добиться долгосрочной экономии средств путём объединения онлайн-государственных служб с учётом потребностей клиентов», и его заявленное стремление состояло в том, чтобы к 2005 году 100 процентов

¹⁹⁴ Ответственный за раздел: Темичев Ю.А.

государственных услуг, в том числе предоставляемых советами, были доступны в электронном виде, как это предусмотрено в онлайн-стратегии Великобритании.

Положительным результатом этого нового направления стала реализация наиболее полной на сегодняшний день национальной технологической программы для местного самоуправления, которая позволила осуществить крупные инвестиции в инфраструктуру ИКТ советов. Онлайн-программа местного самоуправления (LGOL), которая осуществлялась в период с 2000 по 2005 год и была поддержана инвестициями центрального правительства в размере 670 млн. фунтов стерлингов, помогла советам использовать технологии для существенного улучшения опыта как клиентов, так и персонала и достижения измеримой экономии. Это был период значительных нововведений, в которых возникли многие последующие инициативы.

Основная программа LGOL была завершена в декабре 2005 года, но право собственности на результаты программы было сохранено местными органами власти и остаётся на сегодняшний день наиболее полным сопоставлением тематических исследований и докладов местного электронного правительства. Многие отдельные проекты, такие, как поступление в школу через Интернет, продолжали разрабатываться и реализовываться после официального завершения программы LGOL.

3. 2005-2006 гг.

Программа LGOL заложила основу для периода очень активных ориентированных на клиента инноваций в использовании технологий на местном уровне. Советы признали, что:

- Люди часто сталкиваются со сложными взаимосвязанными потребностями, которые должны быть рассмотрены в ходе раунда партнёрами по государственной службе, работающими совместно.

- Контакты через Интернет, по телефону или лицом к лицу — всё это варианты, которые клиенты могут использовать в разное время, и они должны быть частью интегрированной многоканальной стратегии контактов.

- Существует постоянная потребность в повышении эффективности путём обмена информацией и ресурсами, включая технологии.

Электронное правительство было лишь первым шагом, реальная цель — трансформация. Это смещение акцента с перевода сервисов в онлайн-режим и инвестирования в инфраструктуру к трансформации и проектированию сервисов с учётом потребностей граждан было отражено на национальном уровне после публикации в ноябре 2005 г. отчёта нового подразделения Кабинета министров по электронному правительству «Трансформационное правительство, включено». Шестилетняя стратегия «устанавливает, насколько эффективное использование технологий для предоставления услуг, ориентированных на потребности граждан и предприятий, может реально изменить жизнь людей».

Трансформационный потенциал технологий и цифровых инструментов и подходов был постоянной темой в течение оставшихся лет правления лейбористов. Такие программы, как Digital Challenge (DC10), отстаивали потенциал ИКТ для удовлетворения потребностей местных сообществ и отдельных граждан, в том числе социально изолированных групп, в то время как в Белой книге «Разумное правительство» от декабря 2009 года ключевым шагом было ускорение «движения» к цифровым государственным услугам, которые являются персонализированными, гибкими, экономически эффективными и экономят время людей, в которых местное правительство сыграло ведущую роль.

Между тем, непрерывная работа, проводимая советами на местном уровне по использованию технологий для объединения услуг, предоставляемых населению, и для экономии средств, была отражена в серии отчётов и тематических исследований, подготовленных в период с 2007 по 2010 год под руководством местного правительства. Совет в рамках программы Front Office Shared Services (FOSS).

4. 2010–е годы

Беспрецедентное сокращение финансирования со стороны местного правительства, введённое коалиционным правительством после всеобщих выборов 2010 года в ответ на давление на государственные финансы, ускорило стремление советов к использованию технологий и цифровых инструментов и подходов во всё более инновационных формах.

На национальном уровне правительство, как и его предшественник, признало финансовую эффективность перехода на онлайн и цифровые каналы (с предполагаемой потенциальной экономией от 1,7 до 1,8 млрд. фунтов стерлингов в год).

В соответствии с бюджетом на март 2012 года, в котором содержалось обязательство сделать услуги центрального правительства «цифровыми по умолчанию», правительство опубликовало свою цифровую стратегию в декабре того же года, указав, как оно «реструктурирует свои цифровые услуги, чтобы сделать их проще и удобнее, так как все, кто может их использовать, предпочитают это делать».

Термин «цифровой по умолчанию» имеет чёткую транзакционную направленность и является целью услуг с более чем 100 000 транзакций в год. Хотя этот подход не обязателен для местных органов власти, этот подход во многом основан на работе, которую советы выполняют годами, — это сочетание правильного выбора канала и хорошего дизайна, который не только снижает стоимость, «переводя» услуги на более дешёвые каналы, но также повышает качество обслуживания клиентов, обеспечивая более быстрое и удобное взаимодействие с клиентами в любое время и в любом месте.

Советы хорошо понимают, что этот подход необходимо применять по-разному и с осторожностью — всегда будут более сложные потребности клиентов и запросы на обслуживание, которые могут быть решены только с использованием специальных знаний или индивидуальных подходов. Например, кто-то, желающий узнать об усыновлении, может провести некоторое первоначальное исследование через веб-сайт, а затем зарегистрировать свой интерес в Интернете — но процесс собеседования должен быть углубленным, лицом к лицу и с экспертом. Плохо спроектированные цифровые услуги также могут привести к увеличению затрат в результате спроса на отказ. Еще одним соображением является поддержка, которая требуется некоторым гражданам, чтобы выходить в интернет и успешно вести свой бизнес.

Период с 2010 года претерпел огромные изменения как в технологии, так и в способе её использования. Например, данные Управления национальной статистики (ONS), опубликованные в феврале 2014 года, свидетельствуют о том, что 44,3 млн. взрослых в Великобритании (87% от общего числа), в том числе 99% всех детей в возрасте от 16 до 24 лет, использовали Интернет в четвёртом квартале 2013 года, увеличившись на 1,2 миллиона по сравнению с тем же кварталом 2012. От онлайн-банкинга до загрузки музыки и заказа продуктов на ходу, — цифровые инструменты всё чаще позволяют людям выполнять повседневные задачи, как, когда и где им нравится.

Так как Великобритания – это квази-унитарное государство, в котором 3 из 4 составляющих стран (Шотландия, Северная Ирландия и Уэльс) обладают правом ограниченной автономии, то для них требуется организовать отдельный сервис, который бы учитывал все законодательные особенности регионов.

Так вместе с порталом gov.uk были запущены и отдельные его разделы для 3 регионов:

- Северная Ирландия (<https://www.nidirect.gov.uk/>)
- Уэльс (<https://gov.wales/>)
- Шотландия (<https://www.gov.scot/>)

По большей части сайты мало чем отличаются и выполняют одинаковые функции, но таким образом правительство Великобритании учитывает особенности и законодательства каждого из регионов.

7. Оценка цифровой зрелости государства¹⁹⁵

Согласно рейтингу электронного правительства ООН, на данный момент Великобритания занимает 4 позицию по уровню развития ЭП. Индекс развития ЭП (E-Government Development Index (EGDI)) составляет 0,8999 и является очень высоким. Индекс развития онлайн-сервисов составляет 0,9792, что также является отличным показателем. По уровню развития ИКТ-инфраструктуры Великобритания занимает 10-е место (0,8004). По категории "человеческий капитал" данная страна также занимает 10 место (0,92). В целом Великобритания очень зрелое с цифровой точки зрения государство.

Резюме. «Лучшие практики для РФ»

Проанализировав данные, учитывающие опыт Великобритании, а также результаты деятельности государственных органов России в направлении улучшения функционирования и повышения качества оказываемых услуг портала, можно порекомендовать следующие методы улучшения сервиса «Госуслуги»:

- ❖ увеличивать число пользователей путём обязательной регистрации сотрудников организаций;
- ❖ повышать скорость обслуживания;
- ❖ улучшить обратную связь благодаря сокращению времени ожидания ответа;
- ❖ расширить перечень предоставляемых услуг;
- ❖ сделать программу наличия скидок на услугу при оплате через «Госуслуги» постоянной.

Если рассматривать опыт Великобритании в области мобильного правительства, то здесь наша страна мало что может взять полезного. Сами по себе мобильные приложения на данный момент почти не разрабатываются из-за сложности обновления и поддержки оптимизации. А у функционального и хорошо проработанного портала GOV.UK у нас есть аналог в виде mos.ru для столицы и government.ru для всей страны в целом. А что касается позиции в рейтинге, то попадание в его верхушку не должно быть главной и единственной целью правительства, а должно достигаться повсеместным улучшением доступности цифровых технологий, улучшением качества и скорости предоставляемых услуг и решением иных проблем, стоящих перед нашим государством.

Список литературы

1. eGovernment in the United Kingdom // European Commission May 2014 URL: <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-06/eGov%20in%20UK%20May%202014%20v.16.0.pdf>
2. National Cyber Security Strategy 2016-2021 // HM Government URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/567242/national_cyber_security_strategy_2016.pdf
3. UK Digital Strategy 2017 // Department for Digital, Culture, Media & Sport URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>

¹⁹⁵ Ответственный за раздел: Анварбеков М.А.

4. Transforming local public services using technology and digital tools and approaches // Local Government Association URL: <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/transforming-public-servi-80e.pdf>
5. GOV.UK // <https://www.gov.uk/>
6. GOV.UK / услуги и информация HMRC // <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/services-information>
7. GCN / The UK is banning government-built apps/ Should we? // <https://gcn.com/articles/2016/07/06/apps-vs-web.aspx>
8. Tadviser / Рейтинг электронного правительства ООН // <http://www.tadviser.ru/index.php/>

*Галкина В.А.
Грива И.П.
Иванов Р. А.
Плотникова Н.С.
Шевчук А.Р.**

ОПЫТ ФИНЛЯНДИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» И ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проект-реферат

1. Документы нормативного и стратегического характера, содержащие концепции электронного правительства.

1.1 Специальное законодательство о цифровом правительстве.

Стратегия «электронного правительства» Финляндии.

Долгосрочное стратегическое видение Финляндии в отношении электронного правительства заложено в 2007-2015 гг. Национальное общество по стратегии знаний приняло документ в сентябре 2006 г. Стратегия была направлена на то, чтоб превратить Финляндию в «международное привлекательное, гуманное и конкурентоспособное общество». Для достижения этой цели, стратегия фокусировалась на четырех главных стратегических намерениях, а именно:

1. «Создание в Финляндии ориентированного на человека и общество конкурентоспособного сервиса».

Многоканальные, инициативные и интерактивные электронные услуги должны быть введены в действие в распоряжение граждан и предприятий. Эти службы должны быть клиентоориентированными и экономичными. Кроме того, процессы приобретения предприятий и государственное управление должны быть сделаны электронными.

2. «Воплощение идей в продукты, реформированная инновационная система». Новые продукты, услуги и социальные инновации должны быть разработаны на основе сотрудничества между университетами, научно-исследовательскими институтами, органами государственного управления, организациями и предприятиями.

3. «Грамотное обучение отдельных лиц и рабочие сообщества». Соответствующие меры должны быть приняты для содействия гражданам для получения развивающихся знаний, поскольку это является важным фактором обеспечения конкурентоспособности Финляндии в долгосрочной перспективе.

4. «Интероперабельное информационное общество, инфраструктура как основа информационного общества».

Финляндия стремилась заложить к 2015 году надежную информационную и коммуникационную инфраструктуру, которая должна была отличаться высокоскоростными

* *Галкина Вера Алексеевна, Грива Иван Павлович, Иванов Ратмир Анзорович, Плотникова Наталья Сергеевна, Шевчук Андрей Русланович* — студенты 4-го курса программы бакалавриата направления «Государственное и муниципальное управление» ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия.

соединениями, комплексным территориальным охватом и доступностью в формате «24/7». В сочетании с повышенной безопасностью и доступностью электронной идентификации, эта инфраструктура служила бы основой для предоставления инновационных цифровых услуг.

Кроме того, в апреле 2009 года был создан национальный план действий продвижения электронных технологий для электронной демократии на период 2009-2012 гг. Этот план был направлен на:

- ❖ обеспечение всех основных электронных технологий для граждан, общества и бизнеса к 2013 году;
- ❖ обеспечение совместимости информационных систем в государственном управлении; а также
- ❖ облегчение доступа к государственным услугам через общий интерфейс клиента.

Закон об управлении информацией государственного управления.

(Act on Public Administration Information Management)

Был подготовлен новый Закон об управлении информацией в области государственного управления, который включает регулирование управления информацией в области государственного управления. Новый общий закон определил весь жизненный цикл информации в государственном управлении. Первоначально охватывались такие области, как проектирование и создание изображений, требования к информационной безопасности, основы регистрации случаев и управления услугами, а также положения, касающиеся хранения и архивирования данных.

Реформа направлена на обеспечение последовательного управления наборами данных и безопасной обработки данных. Цель состояла в том, чтобы улучшить управление информацией, чтобы власти могли предоставлять свои услуги в соответствии с принципами надлежащего администрирования и эффективно выполнять свои обязанности. Кроме того, целью было содействие взаимодействию между информационными системами и ресурсами данных.

Новый закон заменит Закон об управлении информацией в государственном управлении, и в целом в процессе реформы было изменено более тридцати законодательных актов. Изменения вступят в силу 1 января 2020 года. В процессе реформы было решено создать *Совет по управлению информацией государственного управления*, который будет работать в рамках Министерства финансов.

В соответствии с этим законом общее управление информацией для органов власти в правовом администрировании является задачей Министерства финансов. Министерство должно, в частности, организовать:

- ❖ планирование и спецификацию операционной, информационной, системной и технологической архитектуры (архитектуры предприятия) в государственном управлении;
- ❖ подготовку и ведение спецификаций и определений совместимости систем, необходимых для совместной корпоративной архитектуры управления информацией в публичном управлении;
- ❖ управление службами совместного управления информацией в государственном управлении и другие меры, необходимые для согласованной деятельности по управлению информацией.

Закон об общих правительственных ИКТ-услугах.

(Act on Government's common ICT-services)

Цель Закона об общих правительственных услугах в области ИКТ (1226/2013) заключается в повышении эффективности, качества и функциональной совместимости общей службы ИКТ в государственных учреждениях. Акт уточняет организационную структуру и внедряет новую организацию: *ИКТ Центр Вальтори* (ICT Center Valtori). Центр

отвечает за предоставление и производство общих услуг и инфраструктуру ИКТ, например, центры обработки данных, сети, рабочие станции и услуги связи. В сферу услуг Valtori также входит поддержка электронных услуг и услуг общего программного обеспечения. Правительственные организации по-прежнему несут ответственность за разработку и поддержку программного обеспечения для бизнеса.

Закон об общих вспомогательных услугах для электронного правительства.

(Act on Shared Support Services for eGovernment)

Закон об общих вспомогательных услугах для электронного правительства (571/2016) наряду с «Указом Министерства финансов об оказании определенных общих вспомогательных услуг для электронного правительства (607/2016)» вступил в силу 15 июля 2016 года. В Законе об общем доступе Службы поддержки для электронного правительства текущие обязанности по предоставлению услуг поддержки для электронного правительства были определены так, чтобы они соответствовали национальной архитектуре для цифровых услуг.

Программа по национальной архитектуре для цифровых услуг была завершена в декабре 2017 года. Результатом этой программы стал новый крупный электронный сервис *Suomi.fi*, который предоставляет услуги гражданам, бизнесу и правительственным организациям. Программа предоставила новый уровень обмена данными (Palveluväylä), основанный на эстонской технологии X-Road. Кроме того, в рамках программы были созданы новая служба обмена сообщениями с гражданами, новая служба eID и служба электронной авторизации. Цель этого закона состояла в том, чтобы улучшить доступность, качество, безопасность данных, функциональную совместимость, управление государственными службами и повысить эффективность и продуктивность государственного управления.

Информационные бюллетени цифрового правительства – Финляндия.

(Digital Government Factsheets – Finland)

Рассматриваются вопросы:

- ❖ обработки персональных и других данных, связанных с их предоставлением;
- ❖ защиты прав и обязательств, предоставляемых государственными службами поддержки.

Закон о предоставлении цифровых услуг.

(Act on the Provision of Digital Services)

Цель Закона о предоставлении цифровых услуг состоит в том, чтобы содействовать доступу к цифровым услугам, улучшая доступ каждого человека к цифровым услугам на равной основе. Кроме того, целью является повышение качества и информационной безопасности цифровых услуг государственного управления. Этот закон реализует Директиву (ЕС) 2016/2102 Европейского парламента и Совета о доступности веб-сайтов и мобильных приложений органов государственного сектора, называемую Директивой о доступности.

Закон об открытости деятельности правительства.

(Act on the Openness of Government Activities)

Закон об открытости правительственной деятельности (с поправками до 1060/2002) предусматривал общее право на доступ к любому официальному документу (включая электронные записи), находящемуся в общественном достоянии, который принадлежит государственным органам и частным организациям, которые осуществляют государственные полномочия. От тех, кто запрашивает информацию, не требуется указывать причины такого запроса или подтверждать свою личность, если они не запрашивают личную или другую конфиденциальную информацию. Ответы должны быть предоставлены в течение 14 дней.

Закон об электронных услугах и связи в государственном секторе.

(Act on Electronic Services and Communication in the Public Sector)

Цель Закона об электронных услугах и связи в государственном секторе (924/2010) заключалась в повышении эффективности услуг и связи, а также информационной безопасности в государственной администрации, судебных органах и органах исполнительной власти путем поощрения использования электронных средств передачи данных. Он содержал положения о правах, обязанностях и ответственности властей и их клиентов в контексте электронных услуг и связи.

Закон о надежной электронной идентификации и трастовых услугах

(Act on Strong Electronic Identification and Trust Services)

Закон о надежной электронной идентификации и электронных подписях вступил в силу 1 сентября 2009 года. В него были внесены поправки, в том числе были внесены правила о доверенной сети служб идентификации, адаптировано национальное законодательство в соответствии с требованиями законодательства ЕС об электронной идентификации и трастовых услугах. Поправки в трастовой сети служб идентификации вступили в силу в мае 2017 года. Закон о надежных электронных услугах идентификации и траста (2009) был основан на том принципе, что пользователи должны иметь возможность доверять информационной безопасности и защите конфиденциальности при использовании услуг электронной идентификации,

Закон об управлении информацией государственного управления.

(Act on Public Administration Information Management)

Со времени вступления в силу Общего положения о защите данных Закон о персональных данных (1999 г.) был отменен, и в национальное законодательство, регулирующее обработку персональных данных, были внесены некоторые изменения. Новый Закон об управлении информацией государственного управления содержит общие положения о требованиях информационной безопасности для обработки информации государственного сектора.

Закон о деятельности государственной сети безопасности.

(Act on Government Security Network Activities)

Цель Закона о деятельности правительственной сети безопасности заключается в том, чтобы обеспечить бесперебойное функционирование и непрерывность связи между государственным руководством и ключевыми органами безопасности, как в нормальной ситуации, так и в исключительных обстоятельствах.

Министерство финансов отвечает за руководство и надзор за деятельностью сетей безопасности и предоставление услуг в отношении их общего управления и финансирования.

Закон об управлении информацией в государственном секторе.

(Act on the Information Management Governance in the Public)

В разделе 10 Закона об управлении информацией в государственном секторе (634/2011) упоминаются органы государственного управления, которые организуют свою деятельность таким образом, что они используют информацию, хранящуюся в информационных системах, если их деятельность требует использования этой информации.

Закон об информационной системе народонаселения и Сертификационных услугах Центра регистрации населения.

(Act on Population Information System and the Population Register Centre's Certificate Services)

Закон об информационной системе народонаселения и сертификационной службе Центра регистрации населения (661/2009) определил Информационную систему народонаселения как общенациональный компьютеризированный базовый регистр, который содержит информацию о лицах, недвижимости, зданиях и квартирах и пр. Основная информация, касающаяся идентификации людей и зданий, регистрируется в Информационной системе народонаселения. Личные данные, зарегистрированные в системе, включают, например, имя, личный код, адрес, гражданство и родной язык, семейные отношения и дату рождения и смерти (если применимо). Регистрируемые данные о зданиях включают в себя строительный код, местоположение, владельца, площадь, объекты и сетевые подключения, предполагаемое использование и год постройки. Зарегистрированные данные по недвижимости включают в себя идентификатор объекта недвижимости, имя и адрес владельца, а также здания, расположенные на объекте.

Информационная система о населении поддерживается Центром регистрации населения и местными регистрационными бюро. В начале 2020 года Центр регистрации населения и местные регистрационные бюро будут объединены, и новое *Агентство по обслуживанию цифровых и демографических данных* начнет свою деятельность в качестве национального агентства. В будущем не будет никаких местных ЗАГСов.

Регистрация информации основана на установленных законом уведомлениях, сделанных частными лицами и государственными органами. Информация в системе используется во всех информационных службах и управлении финского общества, в том числе в сфере государственного управления, выборов, налогообложения, судебного управления, исследований и статистики. Предприятия и другие частные организации также могут получить доступ к информации.

Законодательство об инвойсировании.

Область государственных закупок является одним из ключевых направлений развития Стратегии государственного финансового управления на 2014-2020 годы. Функция электронного счета в настоящее время предоставляется правительством бесплатно.

Закон об электронных счетах-фактурах для контрагентов и торговцев реализует Директиву Европейского парламента и Совета Европы 2014/55 /EU об электронных счетах при государственных закупках, однако закон не применяется, если использование электронного счета-фактуры может раскрыть конфиденциальную информацию или поставить под угрозу основные интересы безопасности государства.

1.2. Стратегия в области кибербезопасности.

В 2013 году в Финляндии был принят документ «Стратегия кибербезопасности», закрепивший амбиции финских властей к 2016 г. занять лидирующие позиции в мире в вопросах обеспечения кибербезопасности. Для достижения этой и сопутствующих целей было реализовано 74 плановых мероприятий. В 2016 г. правительство страны уже заявило о необходимости поддерживать начатую политику, считая, что лидерство в этой области уже достигнуто.

Учитывая взятый курс на высокий уровень цифровизации экономики, повышение конкурентоспособности ее высокотехнологического сектора, задача обеспечения целостности, конфиденциальности и доступности электронных систем имеет для властей страны первостепенное значение.

Основной документ стратегического планирования Финляндской Республики в области выстраивания системы обеспечения безопасности в киберсфере — «**Стратегия кибербезопасности Финляндии**». К её разработке финские власти приступили в 2011 г. после соответствующего решения правительства. В своем окончательном варианте документ был принят постановлением Правительства Финляндии 24 января 2013 г.

Кибербезопасность в соответствии со Стратегией означает такое «желаемое состояние, в котором киберсфера надежна, и ее функционирование гарантировано».

Стратегия как документ общего характера определяет ключевые цели и меры, которые используются для ответа на угрозы в киберсреде и гарантируют её должное функционирование. Она представляет собой видение, подход и стратегические рекомендации в области обеспечения кибербезопасности. На её основании разрабатывается план деятельности, в котором излагаются конкретные мероприятия, которые предстоит реализовать разным участникам этого процесса.

Правительство Финляндии взяло на себя ответственность за обеспечение политического руководства и стратегического планирования в области кибербезопасности, а также принятие мер для использования имеющихся ресурсов для исполнения этой функции.

Стратегия формулирует принципы управления кибербезопасностью Финляндии, среди которых можно выделить следующие:

1. Кибербезопасность выстраивается с учётом распределения обязанностей между государством, частным сектором и некоммерческими организациями в соответствии с действующим законодательством и имеющимся договоренностями о сотрудничестве. Для достижения состояния защищенности выстроенная система должна быть в состоянии быстро адаптироваться к меняющейся ситуации.

2. Для достижения лидерства в сфере кибербезопасности Финляндия будет вкладывать крупные инвестиции в область научных исследований, образования и разработку новых продуктов.

Эти и другие принципы легли в основу стратегических рекомендаций (strategic guidelines), в рамках которых должны формулироваться конкретные мероприятия. Отметим некоторые из них.

- Создание эффективной модели сотрудничества между органами власти и другими субъектами с целью развития национальной кибербезопасности и киберобороны.
- Улучшение всестороннего понимания ситуации в области кибербезопасности среди ключевых субъектов, участвующих в обеспечении жизнедеятельности общества.
- Поддержание и повышение способности предприятий и организаций, имеющих решающее значение для обеспечения жизнедеятельности общества, выявлять и отражать киберугрозы, которые могут подорвать способность выполнять их жизненно важные функции, а также процедуры их восстановления, как часть управления непрерывностью бизнес-процессов.
- Гарантирование, что полиция располагает достаточными возможностями для предотвращения, выявления и решения проблемы киберпреступности, а также борьбы с выгодополучателями от такого вида деятельности.
- Для решения своих уставных задач Силы обороны Финляндии создадут системы всеобъемлющего обеспечения киберобороны.

В дополнение к Стратегии разработано Кибердосье. Основные задачи этого документа — повышение уровня понимания ситуации в киберсфере, стратегий её основных игроков, а также предложение пути по реализации руководящих принципов и совершенствованию внутреннего законодательства Финляндии и международного права.

В 2016 году Комитетом по безопасности Финляндии была принята ***Программа реализации Стратегии кибербезопасности Финляндии на период 2019–2020 гг.***

Программа рассматривает кибербезопасность в контексте взаимодействия государства, регионов и муниципалитетов, коммерческих и некоммерческих предприятий. Бизнес-сообществу в этой цепочке придается особое значение, так как именно оно предоставляет большую часть цифровых услуг.

В последнем плановом документе на 2017–2020 гг. зафиксировано 22 мероприятия, которые разбиты на 3 группы и вписываются в парадигму из 10 стратегических руководящих рекомендаций обеспечения кибербезопасности.

Группы мероприятий делятся на задачи по обеспечению лидерства в отрасли обеспечения кибербезопасности, обеспечения бесперебойности функционирования сфер общества с высоким уровнем проникновением цифровых технологий, повышение безопасности цифровизации общества через повышение соответствующих компетенций граждан, бизнес-сообщества и государственного сектора.

Реализация Программы состоит из следующих мероприятий.

- Ежегодное проведение форума по кибербезопасности с участием членов Комитета безопасности, предприятий и научного сообщества.
- Проведение дважды в год семинаров на уровне экспертов.
- Ежегодная оценка хода реализации Программы.
- Проведение учений (КУНА, ТИЕТО, ТАИСТО).

С момента принятия Стратегии Финляндия реализовала две Программы действий (всего 96 мероприятий). Согласно первой из них было реализовано 74 мероприятия. Программа, действие которой заканчивается в 2020 г., предполагает реализацию 22 мероприятий.

В 2014 г. был создан Центр кибербезопасности (Kyberturvallisuuskeskus), а в 2015 г. при Центральной криминальной полиции Финляндии основан центр по борьбе с киберпреступлениями (KRP:n kyberrikostorjuntakeskus). В задачи первого, функционирующего при Агентстве по транспорту и коммуникациям Финляндии, входят разработка требований к операционной надежности и безопасности сетей и услуг, а также контроль за их исполнением. Центр по борьбе с киберпреступлениями при ЦКП Финляндии занимается борьбой с преступлениями в сети Интернет, распространением детской порнографии, махинациями с платежными картами, осуществляет мониторинг активности в сети, а также проводит соответствующие исследовательские работы.

В Финляндии, в том числе в связи с принятием Стратегии, серьезно модернизировано законодательство о разведке. С 2017 по 2019 гг. принят пакет решений и законов, оживляющих разведывательную и контрразведывательную деятельность страны. Последним в этой череде был закон о Военной разведке, который вступил в силу с 1 июня 2019 г.

Для реализации Стратегии были созданы дополнительные рабочие органы в финском правительстве, а также приняты специализированные программы в различных министерствах и ведомствах. Наиболее значимым рабочим органом является **управляющий комитет при Министерстве финансов Финляндии по вопросам обеспечения цифровой безопасности в органах государственной власти — VANTI**.

Ежегодно в целях реализации Стратегии и Плана действий проходят специализированные учения: ТИЕТО, КУНА, ТАИСТО. В учениях ТИЕТО-2018 г. приняло участие около 120 представителей коммерческого и государственного сектора для отработки взаимодействия в случае возникновения киберугрозы и совместного разрешения инцидента в области информационной безопасности. В ходе Национальных учений в области кибербезопасности (КУНА19vh), состоявшихся 20–24 мая 2019 г. в г. Ювяскюля и организованных Центром исследования, развития и образования в области кибербезопасности (JYVSECTEC) совместно с секретариатом Комитета безопасности Финляндии (Turvallisuuskomitean sihteeristö), отработывались совместные действия органов государственной власти при решении крупномасштабных инцидентов. Акцент был сделан на распределение информации и формирование общего понимания текущей ситуации, а также на вопросах управления, контроля ситуации и устранения последствий инцидентов.

2. Координаторы реализации стратегии.

2.1 Государственные органы по выработке политики и стратегии в сфере «электронного правительства».

Министерство финансов

Электронное правительство является неотъемлемой частью реформы правительства и находится в ведении Министерства финансов. Министерству поручено разрабатывать политику, а также заниматься разработкой и руководством государственного ИТ-сектора. В апреле 2011 года вступил в силу указ, который закрепил задачу министерства по управлению функциями, связанными с ИКТ. Для этого был создан Департамент ИКТ государственного сектора при государственном секретаре Министерства финансов.

Департамент ИКТ государственного сектора

Данный департамент отвечает за общее развитие электронного правительства, управление информацией в процессе государственного управления, корпоративного управления данными и управление информацией в центральном правительстве. Это стратегическое подразделение также формулирует совместные функциональные решения и методы и отвечает за общее развитие информационной безопасности в государственном управлении, а также за управление безопасностью данных в центральном правительстве. Департамент делится на три подразделения: цифровизация, информационная политика и кибербезопасность и инфраструктура.

Министерство транспорта и связи

В обязанности Министерства транспорта и коммуникаций входит законодательство, касающееся инфраструктуры, то есть, сетей связи, защиты данных и вопросов безопасности данных. *Отдел коммуникационной политики*, входящий в состав Министерства, разделен на две части: подразделение сетей связи готовит законы и другие стратегические рекомендации, касающиеся частот и сетевых лицензий, широкополосных соединений, информационной безопасности и защиты критически важной инфраструктуры, *отдел медиа и коммуникационных услуг* отвечает за вопросы, связанные с проектами информационного общества и защитой конфиденциальности коммуникаций.

2.2. Государственные органы по координации действий в сфере «электронного правительства».

Консультативный комитет по управлению информацией в государственном управлении (JUNTA)

JUNTA, консультативный совет, сформированный Министерством финансов, отвечает за развитие сотрудничества в области управления информацией между государством и муниципалитетами. Комитет координирует развитие информационных технологий, управления информацией и электронных услуг в центральном и местном органах власти и разрабатывает соответствующие рекомендации для государственного управления.

Консультативный комитет по государственной сетевой безопасности

Министерство финансов получает поддержку в руководстве и надзоре со стороны консультативного комитета по государственной сетевой безопасности, сформированного правительством на определенный срок. Консультативный совет курируется Министерством финансов с представительством Министерства финансов, Канцелярии премьер-министра, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел, Министерства обороны, Министерства транспорта и коммуникаций, Министерства социальных дел и здравоохранения, Сил обороны Финляндии, Национального агентства по чрезвычайным

ситуациям и Ассоциации местных и региональных властей Финляндии. Задачей консультативного совета является участие в подготовке постановлений.

Комитет по развитию и координации управления информацией (ТИЕТОКЕКО)

Комитет стремится координировать политику в области ИКТ, даёт рекомендации, например, по разработке общегосударственных стратегий в области ИКТ, поддерживает развитие ноу-хау и обмен передовым опытом и информацией. Комитет возглавляется правительственным ИТ-директором Департамента ИКТ государственного сектора, а его членами являются ИТ-директора или эквивалентные должностные лица министерств в области ИКТ.

Правительственный совет по управлению информацией и кибербезопасностью (VANTI)

VANTI предоставляет собой форум для сотрудничества и координации между правительственными организациями, отвечающими за развитие и управление информационной безопасностью и защиту данных. Различные административные ветви и уровни администрации представлены в ВАХТИ. VANTI издает инструкции по информационной безопасности, руководящие доктрины, которые являются важными справочными материалами для государственных органов. Инструкции VANTI также используются и используются вне правительственных организаций, например, в муниципалитетах и частном секторе.

2.3. Прочие акторы, участвующие в реализации концепции «электронного правительства».

Правительственные министерства и ведомства

Правительственные министерства и ведомства несут ответственность за реализацию собственных ведомственных проектов электронного правительства.

Государственный центр ИКТ Валтори

Правительственный центр ИКТ Валтори — это сервисный центр, действующий под административной компетенцией Министерства финансов. Он предоставляет ИТ-услуги широкого профиля для центральной государственной администрации.

3. Оценка по сегментам. «Приведение лучших практик».

G2C

Принятие закона о едином цифровом реестре граждан.

Данный закон регламентирует структуру, содержание и порядок наполнения единого цифрового реестра граждан. Это позволяет значительно снизить издержки при межведомственном взаимодействии и получении справочных услуг.

Государственные порталы гражданского участия.

Государственный портал гражданского участия схож по пользовательскому опыту с порталом Change.org. Портал имеет надежный механизм авторизации пользователей с целью исключения возможности накрутки голосов. Граждане могут самостоятельно составлять петиции с использованием конструктора петиций местного, регионального или общегосударственного уровня. Петиции, созданные на портале при условии соответствия требованиям действующего законодательства, имеют юридическую силу. Портал поддерживает возможность удобного распространения информации о конкретных петициях через социальные сети. Все это позволяет облегчить процесс проявления гражданской инициативы, и создать разветвлённую сеть гражданских инициатив.

Создание интерактивных ведомственных порталов по предоставлению государственных услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения.

Ведомственные порталы обладают функционалом, позволяющим максимально уменьшить необходимость физического получения услуг. Например, автоматическое считывание и отправка в медучреждения данных о здоровье пациента, удаленное продление рецептов, просмотр истории лечения.

Расширенный функционал Открытых данных.

Были внедрены такие функции, как, например, «наименее запрашиваемые наборы данных» и «наиболее запрашиваемые наборы данных», распределение данных по блокам (экономика, финансы, туризм, энергетика, транспорт и т.д.), а не по ведомствам, создание визуализаций по представленным открытым данным и взаимодействие с проектами, в которых эти данные анализируются.

C2B

Расширенный функционал Открытых данных.

Принятие закона об электронной подписи.

Данный закон установил стандарты электронной подписи, что позволило значительно ускорить процесс цифровизации деятельности государственной администрации. Электронная подпись является важным шагом к реальной цифровизации административных процессов, выходящей за рамки электронных форм подачи заявлений.

G2G

Принятие закона об электронной подписи.

Принятие закона о едином цифровом реестре граждан.

Данный закон регламентирует структуру, содержание и порядок наполнения единого цифрового реестра граждан. Это позволило значительно снизить издержки при межведомственном взаимодействии и получении справочных услуг.

Принятие закона об общих правительственных ИКТ-услугах.

Данный закон учредил государственное агентство, целью которого должно стать предоставление услуг по цифровизации широкого профиля для административных структур и правительства. Закон содержит стандарты предоставления таких услуг, и ответственность исполнителей. Интеграция разработки программных продуктов в интересах администрации позволила сократить сроки согласования, создания и развертывания структурных элементов «электронного правительства».

4. Инструменты электронного правительства

Отдельное дополнительное развернутое описание инструментов (приведение примеров с критической оценкой функционала и скриншотами, ссылками на ресурс):

4.1. Государственный портал оказания государственных услуг

Общая информация о веб-сервисе Suomi.fi

Веб-сервис Suomi.fi содержит информацию и услуги для граждан, находящихся в различных жизненных ситуациях, а также для компаний и для людей, планирующих создать свой бизнес. Сервис содержит разветвленную структуру, которая с точки зрения и юзабилити находится на высоком уровне.

После идентификации пользователи также могут:

- просматривать свои собственные данные, хранящиеся в различных регистрах;
- подавать запросы на изменение ваших собственных данных в соответствии с инструкциями, предоставленными регистрационным органом;
- пользоваться Suomi.fi Messages и Suomi.fi Authorizations;
- пользоваться электронными услугами государственного управления.

Suomi.fi Services Management обеспечивает информационную поддержку при вводе в эксплуатацию и управлении Suomi.fi Services.

НПА, регулирующие функционирование сервиса:

<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160571> – Закон о совместных службах поддержки электронных услуг центрального правительства (571/2016, на финском языке) – он регулирует предоставление и использование услуг Suomi.fi, а также содержит положения по конкретным вопросам обслуживания. Как правило, организации государственного управления имеют обязательство или право вводить услуги в эксплуатацию. Частный сектор имеет право вводить определенные услуги. Закон дополнен Указом Министерства финансов о предоставлении некоторых совместных услуг по поддержке электронных услуг центрального правительства (607/2016, на финском языке).
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160607>

Услуги для организаций

Suomi.fi Services

Suomi.fi Services – это цифровые услуги, которые были созданы для организаций государственного управления и частного сектора. Они позволяют организациям экономить затраты и легче внедрять свои собственные цифровые сервисы. Suomi.fi Services Management служит платформой, с помощью которой организации могут вводить в эксплуатацию и управлять Suomi.fi Service.

Веб-сайт Suomi.fi Services Management – это портал самообслуживания для организаций. Он позволяет им вводить в эксплуатацию Suomi.fi Services легко и быстро. Ввод в эксплуатацию и управление услугами требует идентификации и регистрации в компании Suomi.fi Services Management, там организация принимает условия использования услуг и заполняет необходимые разрешения и заявки.

Организации видят уведомления об инцидентах и услугах в разделе Service Management. Они также могут просматривать и загружать статистические и отчетные данные в электронном формате с сайта Suomi.fi Service.

Поскольку цель состоит в том, чтобы объединить все данные организации-клиента в одном месте, организация не должна иметь более одной учетной записи клиента для веб-сайта управления услугами. После регистрации клиентская организация сама управляет идентификацией пользователей и может пригласить любого желающего стать пользователем сайта Suomi.fi Services Management в аккаунте своей организации.

Кто несет за это ответственность? Агентство цифровых и демографических данных (The Digital and Population Data Services Agency) отвечает за Suomi.fi Services и техническое обслуживание Suomi.fi Services Management. Организация-пользователь несет ответственность за ввод в эксплуатацию Suomi.fi Service, Агентство цифровых и демографических данных оказывает поддержку этому процессу.

Suomi.fi Services были созданы в рамках Национальной программы архитектуры услуг (National Service Architecture Programme) Министерства финансов и Агентства по цифровым и демографическим данным. Цель этой программы – создание интероперабельной инфраструктуры для цифровых услуг.

Suomi.fi Services предоставляют организациям возможности улучшить свои цифровые услуги. Услуги безопасны, просты в использовании и надежны. Закон о совместных службах поддержки электронных услуг центрального правительства (The Act on Central Government's Joint e-Service Support Services) (571/2016) обязывает или разрешает организациям государственного управления пользоваться Suomi.fi Services. Частный сектор может воспользоваться некоторыми услугами Suomi.fi Services. Поставщики услуг, то есть организации, предоставляющие услуги, должны

- выполнять общие критерии и обязательства, связанные с использованием услуг;
- соответствовать особым требованиям, связанным с использованием персональных услуг;

- подать заявку на ввод в эксплуатацию услуги;
- принять и принять условия использования сервиса;
- принять во внимание, что для некоторых служб может потребоваться подключение к Suomi.fi Data Exchange Layer или разрешение на использование данных реестра;
- принять во внимание, что законодательство может ограничивать возможности использования определенных услуг.

Организации, обязанные пользоваться услугами Suomi.fi:

- административные органы центрального правительства, то есть центральные государственные органы, назначенные для выполнения административных задач;
- органы центрального правительства: правительство, министерства и другие административные органы, которые действуют при правительстве и имеют общую региональную компетенцию;
- правительственные органы, действующие при центральных государственных органах, включают районные административные органы, такие как Центры экономического развития, транспорта и окружающей среды;
- также местные административные органы;
- агентства, учреждения и государственные предприятия:
- агентства, как, например, Финское агентство по конкуренции и защите прав потребителей;
- государственные научно-исследовательские институты и центры и экспертные институты, как, например, Финский метеорологический институт;
- муниципальные власти при исполнении своих уставных обязанностей:
- муниципальные органы, такие как советы, исполнительные органы и комитеты, а также советы и комиссии;
- муниципальные власти и органы, в том числе и органы совместных муниципальных органов власти и другие органы межмуниципального сотрудничества;
- определение муниципального органа, в конечном счете, основано на уставных задачах и компетенции;
- муниципальные власти также имеют право использовать вспомогательные службы для выполнения других своих задач;
- суды общей юрисдикции и другие органы отправления правосудия.

Следующие организации могут использовать все услуги Suomi.fi при выполнении публичных административных задач, предусмотренных законом:

- организации, обязанные пользоваться услугами;
- органы государственного управления;
- независимые институты регулируются публичным правом
- например, Кела (здравоохранение), Банк Финляндии, университеты, Финский институт гигиены труда и Кева;
- парламент со своими агентствами;
- организации, назначенные законом, указом, принятым в соответствии с законом, или решением административного органа, предоставленного в соответствии с законом, для самостоятельного управления задачами государственного управления,
- например, университеты прикладных наук, Финский центр пенсий, Фермерский институт социального страхования Мела.

Обязательство распространяется на следующие услуги:

Suomi.fi Payments;

Suomi.fi Finnish Service Catalogue;
Suomi.fi Data Exchange Layer;
Suomi.fi Web Service;
Suomi.fi e-Identification (regarding strong identification);
Suomi.fi Messages.

Организации частного сектора имеют право пользоваться услугами:

- сервиса Avoindata.fi (открытые данные), предлагая свои открытые данные для общественности;
- Suomi.fi Finnish Service Catalogue для предоставления информации о своих услугах;
- Suomi.fi Data Exchange Layer для передачи данных;
- Веб-сервис Suomi.fi (если организация имеет право обрабатывать персональный идентификационный код своих клиентов или какой-либо другой уникальный идентификатор, необходимый для запроса или отображения информации при предоставлении своих услуг);
- Suomi.fi e-Identification (если организация имеет право обрабатывать персональный идентификационный код своих клиентов или любой другой уникальный идентификатор, необходимый для запроса или отображения информации при предоставлении своих услуг).

Как правило, использование следующих услуг ограничено только организациями государственного управления:

Suomi.fi Maps;
Suomi.fi Payments;
Suomi.fi e-Identification;
Suomi.fi Messages.

Подробнее про все услуги:
<https://palveluhallinta.suomi.fi/en/sivut/palveluhallinnasta/lainsaadanto/palvelukohtaisia-erityispiirteita>

Перечень организаций, использующих данные услуги:
<https://www.suomi.fi/organization>

Каталог услуг госпортала SUOMI.FI¹⁹⁶

Suomi.fi Finnish Service Catalogue – это централизованное хранилище данных, в котором организации предоставляют информацию о своих услугах и каналах обслуживания. Целевая аудитория получателей услуг – частные лица, компании или органы власти.

Единый способ описания информации повышает функциональную совместимость (интероперабельность), прозрачность информации и облегчает сравнение. Открытый интерфейс позволяет использовать информационное содержимое Suomi.fi Finnish Service Catalogue в любом случае, когда должна быть представлена информация по услугам. Например, информация может быть использована на собственном веб-сайте организации. Информация, подготовленная для Suomi.fi Finnish Service Catalogue, предоставляет организациям полезную информацию для поддержки их в разработке и мониторинге своих собственных услуг. Suomi.fi Finnish Service Catalogue – это услуга, предоставляемая Агентством цифровых и демографических данных. Что касается его содержания, информация об услугах, представленная в финском каталоге услуг, является полностью публичной и технически открытой информацией, которая может использоваться для различных целей, как в государственном управлении, так и в частном секторе.

¹⁹⁶ См. подробнее: <https://www.suomi.fi/services/suomi-fi-finnish-service-catalogue-digital-and-population-data-services-agency/d93be162-07a2-45f2-84b3-f794da852b58>; <https://www.youtube.com/watch?v=2o7VPBTXkxc>

Подключение к Suomi.fi Finnish Service Catalogue и его использование бесплатны. Организации сами несут ответственность за обслуживание своих услуг. В соответствии с принципами открытых данных, информация может также использоваться через открытый интерфейс без подключения к услуге.

Модель данных:

Модель данных Suomi.fi Finnish Service Catalogue (FSC) описывает свойства общедоступных услуг и различных каналов предоставления услуг, особенно с точки зрения конечных пользователей. Модель данных нацелена на то, чтобы информация об услугах была точной, актуальной, полезной для конечного пользователя и использовалась повторно. Модель данных Suomi.fi Finnish Service Catalogue основана на JHS 183 – рекомендации по модели данных и классификации для веб-служб в государственном управлении.

Интерфейс:

Suomi.fi Finnish Service Catalogue был реализован с использованием открытых стандартов и открытого исходного кода. Приложение имеет открытый интерфейс REST / JSON. Suomi.fi Finnish Service Catalogue предлагает два открытых интерфейса (Open API): внутренний и внешний интерфейс.

Внутренний интерфейс.

Встроенный интерфейс позволяет предоставлять и поддерживать основную информацию об организации, услугах и каналах обслуживания. Использование интерфейса требует прав доступа API. Пользователи API идентифицируют себя программно (SoapUI, Postman). Идентификатор пользователя и пароль для конкретной организации отправляются на сервер управления доступом, который возвращает токен.

Внешний интерфейс.

Внешний интерфейс может использоваться без идентификаторов пользователя или входа в систему. Например, следующие пользователи методов GET до сих пор были определены как пользователи открытого интерфейса: Suomi.fi Web Service, Suomi.fi e-Authentications и другой контент Системы управления. Критерии поиска, используемые в внешнем интерфейсе, отображаются в Swagger. Они будут добавлены в новые версии Suomi.fi Finnish Service Catalogue, когда возникнут новые потребности среди тех, кто использует интерфейс. Используемый стандарт географических координат EPSG 3067 (ETRS-TM35FIN).

Пользовательский интерфейс.

Пользовательский интерфейс HTML, требующий входа в систему Suomi.fi e-Identification, реализован в Suomi.fi Finnish Service Catalogue. Пользовательский интерфейс использует протокол HTTPS.

Протокол OpenID Connect используется в процессе входа между управлением доступом и пользовательским интерфейсом финского каталога услуг Suomi.fi. Пользовательский интерфейс использует куки для аутентифицированных пользователей. Когда пользователь вошел в систему, открывается домашняя страница с приложением, реализованным с помощью React. Приложение React использует токен Bearer для своих вызовов API.

Обмен данными SUOMI.FI

Suomi.fi Data Exchange Layer предоставляет организациям стандартизированный способ передачи данных между информационными системами организаций государственного и частного секторов. Suomi.fi Data Exchange Layer позволяет организациям создавать безопасные цифровые сервисы для граждан, бизнеса и органов власти.

Для того чтобы использовать Suomi.fi Data Exchange Layer, организации должны интегрироваться с ней и принять условия и положения использования.

Организация должна внедрить интерфейсы между своими собственными цифровыми сервисами и Suomi.fi Data Exchange Layer. Интерфейсы организации могут потребовать

внесения изменений для обеспечения совместимости. Организация должна иметь доступ к серверу безопасности, через который выполняется соединение – при необходимости этот компонент может быть настроен во время реализации. Организация также нуждается в сертификате сервера от агентства цифровых и демографических данных.

Услуги для граждан

Suomi.fi Services доступные частным лицам:

- Suomi.fi e-Identification
- Suomi.fi e-Authorizations
- Suomi.fi Web Service
- Suomi.fi Messages.

Электронная идентификация SUOMI.FI.

Suomi.fi e-Identification – это общая служба идентификации для электронных служб государственного управления. Услуга используется в национальных и муниципальных электронных службах, в которых пользователь должен идентифицировать себя.

Частные лица могут осуществлять электронную идентификацию, используя свои персональные коды банковских операций в Интернете, ID, мобильный ID (подробнее: <https://mobiilivarmenne.fi/eng/>) или идентификацию eIDAS (Electronic Identification, Authentication and Trust Services).

Электронная авторизация SUOMI.FI¹⁹⁷

После регистрации в Suomi.fi можно предоставлять и запрашивать электронную авторизацию на использование выбранных вами услуг. С помощью Suomi.fi e-Authorizations можно предоставить другому лицу или компании право пользоваться услугами от вашего имени или имени вашей компании. Вы также можете запросить полномочия действовать от имени другого лица или компании.

Когда частное лицо предоставляет или запрашивает данный мандат, оно сначала выбирает людей или компании, а затем вопросы, касающиеся мандата. В конце концов, оно определяет срок действия мандата.

Когда лицо или компания предоставляет мандат, его срок действия начинается со дня, который вы определили как дату начала. Когда лицо или компания запрашивает мандат, его срок действия не начинается, пока получатель мандата не подтвердит запрос.

Служба сообщений SUOMI.FI¹⁹⁸

Suomi.fi Messages – это безопасный способ общения с государственными органами и другими организациями, использующими сервис. При активации сервиса лицо приобретает возможность получать электронные сообщения от электронных сервисов, которые используют Suomi.fi Messages. Постоянно вводится все больше электронных услуг. При желании лицо может легко изменить способ доставки обратно на бумажную почту.

Организации, использующие Suomi.fi Messages, могут также отправлять частным лицам информацию о решениях и другие документы. Частные лица при этом могут отправлять сообщения и вложения самостоятельно большинству организаций. Организации сами определяют вопросы, которые могут быть решены с помощью Suomi.fi Messages.

¹⁹⁷ См. подробнее: <https://www.youtube.com/watch?v=Wi9fuqe3GeE> и <https://www.suomi.fi/e-authorizations>.

¹⁹⁸ См. подробнее: <https://www.suomi.fi/messages>

Реестры SUOMI.FI

В Suomi.fi частные лица могут увидеть информацию, записанную на них в реестрах органов государственного управления. Контролирующий орган каждого реестра решает, какая информация отображается в Suomi.fi. Данные регистра не хранятся в Suomi.fi, и только само лицо может просматривать информацию о себе.

Частные лица должны поддерживать свою информацию в реестрах в актуальном состоянии. Если они заметили ошибки в своей информации, они обязаны следовать инструкциям контролирующего органа. <https://www.suomi.fi/your-data>

4.2. Государственный портал открытых данных

В открытых источниках имеется множество разнообразных информационных ресурсов Финляндии, таких, как данные о местности, окружающей среде, погоде, климате, море, транспорте, финансировании, статистике и культуре. Многие местные власти также предоставляют открытые данные. Меры, принятые в рамках Программы открытых данных Финляндии, ускорили открытие информационных ресурсов в 2013–2015 годах. Финские поставщики открытых данных:

avoindata.fi – централизованная платформа открытых данных Финляндии

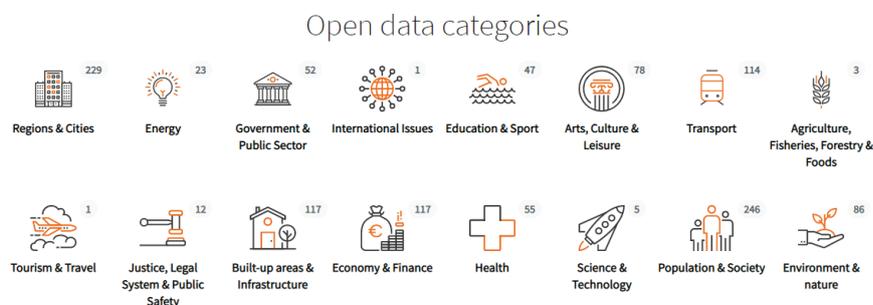


Рис. 1. Скриншот каталога категорий открытых данных avoindata.fi

hri.fi – данные Хельсинкской метрополии

data.tampere.fi – данные города Тампере

data.lounaistieto.fi – данные Юго-Западной Финляндии

data.ouka.fi – данные города Оулу

4.3. Электронная цифровая подпись и система идентификации граждан

Финляндия юридически признала электронные подписи с 2009 года, после введения Закона о надежной электронной идентификации и электронных подписях.

(<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2009/en20090617.pdf>).

Усиленная электронная идентификация (Strong electronic identification) означает проверку личности человека с помощью электронных средств. Усиленная электронная идентификация позволяет потребителям безопасно верифицировать свою личность в различных электронных сервисах услуг. Это также позволяет поставщикам электронных услуг идентифицировать своих клиентов.

Сервисы, предоставляющие усиленную электронную идентификацию, включают в себя:

- коды онлайн-банкинга, предоставляемые банками (например, Nordea Bank ID, S-Bank ID и т.д.);
- мобильные сертификаты, выданные операторами связи (например, Elisa Mobile certificate, Telia Mobile certificate);
- сертификат гражданина Службы цифровых и демографических данных, хранящийся в удостоверении личности, выданном полицией, и некоторые другие

сертификаты идентификации на различных карточках организации (Population register centre vaestorekisterikeskus.fi)

- услуги зарегистрированного брокера.

Общим для всех этих средств является то, что они должны использовать как минимум два из следующих факторов аутентификации и механизм динамической аутентификации:

- фактор аутентификации на основе знания, который человек должен продемонстрировать (например, знание пароля или PIN-кода)
- фактор аутентификации на основе владения, когда лицо должно продемонстрировать владение (например, идентификационный номер устройства, мобильное приложение или список PIN-кодов)
- неотъемлемый фактор аутентификации, который основан на физическом атрибуте физического лица (например, отпечаток пальца или радужная оболочка глаза).

Некоторые средства усиленной электронной идентификации основаны на сертификатах. Как правило, сертификаты необходимы для идентификации, шифрования и электронных подписей через информационные сети. Такой сертификат – это сертификат, подписанный в электронной форме доверенной организацией, удостоверяющий личность владельца сертификата.

Совсем недавно введение eIDAS в июле 2016 года привело к стандартизации этих правил в Европе.

4.4. Порталы совместной работы, поддерживающие краудсорсинговые проекты, инструменты вовлечения.

<https://openministry.info/>

Открытое министерство (Avoin ministeriö) – это краудсорсинг законодательства, совещательная и партисипаторная демократия и гражданские инициативы. Это некоммерческая организация, расположенная в Хельсинки, Финляндия.

Открытое министерство – это онлайн-инструмент краудсорсинга законодательства и демократии участия. Это некоммерческая организация, расположенная в Хельсинки, Финляндия. Он помогает гражданам и неправительственным организациям в реализации инициатив граждан, инициатив граждан ЕС и развивает онлайн-сервисы для сотрудничества, обмена и подписания инициатив.

В марте 2012 года финский парламент принял Закон об инициативах граждан (<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120012>). Закон позволяет любому гражданину представлять закон в парламент, при условии, что он может получить поддержку 50 000 граждан. Если предложение набирает более 50 000 подписей в течение шести месяцев, парламент обязан обсудить и проголосовать по инициативе.

Однако не было министерства, которое бы сопровождало Гражданскую инициативу, то есть, никто не помогал бы гражданам взвешивать варианты или составлять текст предложений. Открытое министерство пытается восполнить этот пробел и помочь людям принимать законы.

Сайт позволяет финнам вносить предложения по законодательству, которые затем обсуждаются и уточняются членами сайта.

У Открытого Министерства нет мнения как у учреждения. Открытое министерство не представляет никаких идей или мнений само по себе.

Были рассмотрены следующие вопросы: авторское право, брак, нейтральный с гендерной точки зрения, издевательства в школах, открытые данные, один официальный язык.

<https://www.kuntaliitto.fi/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/demokratia-ja-osallisuus/kuntademokratiaverkosto>.

Проект Democracy Network (Demokratiaverkosto)

Правительственный портал www.demokratia.fi, доступный на финском, шведском и английском языках, позволяет любому гражданину предлагать инициативы или делать замечания национальному, а также местному правительству. Одной из ключевых услуг является Гражданская инициатива по законодательному предложению, запущенная осенью 2012 года. Инициативы, которые собирают более 50 000 подписей в данный момент времени, передаются в парламент для оценки законодательной реформы. Он имеет несколько вспомогательных сервисов, действующих, как на местном, так и на государственном уровне, которые представлены ниже.

Сервис [kuntalaisaloite.fi](https://www.kuntalaisaloite.fi/) (<https://www.kuntalaisaloite.fi/>) направлен на оказание услуг в соответствующих муниципалитетах, а также для поддержки и сопровождения местных инициатив, инициированных другими участниками.

Сервис [kansalaisaloite.fi](https://www.kansalaisaloite.fi/) (<https://www.kansalaisaloite.fi/>) предназначен для обеспечения гражданской инициативы по законотворчеству: с помощью данного сервиса граждане, имеющие право голоса, могут предложить новый закон, а также изменение или отмену существующего.

Сервис [nuortenideat.fi](https://www.nuortenideat.fi/) (<https://www.nuortenideat.fi/>) предназначен для молодежи: в данном сервисе молодые люди могут продвигать инициативы, связанные с их интересами как группы населения.

Сервис [otakantaa.fi](https://www.otakantaa.fi/) (<https://www.otakantaa.fi/>) – это сервис для обсуждения проектов, подготовляемых для реализации в Финляндии, с помощью которого граждане могут напрямую воздействовать на процесс принятия решений на местном уровне. Для воздействия на принятие решений на государственном уровне действует сервис [lausuntopalvelu.fi](https://www.lausuntopalvelu.fi/) (https://www.lausuntopalvelu.fi)

Сервис [vaalit.fi](https://vaalit.fi/etusivu) (<https://vaalit.fi/etusivu>) направлен на предоставлении гражданам информации о выборах. Он содержит полезную информацию для граждан Финляндии, не имеющих возможность находиться в стране во время выборов, а также для тех, кто не имеет по той или иной причине возможности попасть на выборы – для них сервис предоставляет инструкцию по удалённому голосованию.

4.5. Иные онлайн-сервисы

<https://asiointi.poliisi.fi/>

Полиция Финляндии также предоставляет онлайн-сервисы, среди которых

услуги для частных лиц:

- получение, продление и заявление о потере или краже паспорта или id-карты;
- сообщить о преступлении;
- отправить ответ относительно правонарушения, зафиксированного автоматизированным полицейским дорожным надзором;
- подать заявку на получение лицензии охранника, стюарда службы безопасности или офицера службы безопасности, временной лицензии охранника, дубликатов лицензий;
- подать заявку на получение лицензии тренера по огнестрельному оружию;
- подать заявку на получение лицензии стюарда тренера по безопасности;
- подать заявку на получение лицензии тренера по применению силы;
- подать заявление об аннулировании лицензии на предпринимательскую деятельность в секторе безопасности, заменяющей или сопоставимой временной лицензии;
- скачать и распечатать бланки огнестрельного оружия;
- сообщить о небольшом сборе средств;
- отменить небольшой сбор средств;
- открыть счет для небольшого сбора средств;

- представить окончательный отчёт по сбору средств для малого бизнеса;
- сообщить о фейерверке;
- сообщить об организации публичного мероприятия и т.д.;

услуги для организаций:

- лицензирование деятельности частного охранного сектора;
- скачать и распечатать бланки огнестрельного оружия;
- разрешения на сбор средств;
- разрешения на небольшой сбор средств;
- сообщить о фейерверке;
- сообщить о взрывных работах в горных породах;
- сообщить об организации публичного мероприятия и т.д..

Помимо прочего можно записаться на приём.

<https://www.kanta.fi/en/my-kanta-pages>

https://www.kanta.fi/documents/20143/141748/Kanta_esite_VEN.pdf/15ccc65b-1b0f-d89c-bddb-bc750fab035e

Личная медицинская карта (Kanta) – это национальное хранилище данных, в котором граждане могут хранить свои данные о благополучии и здоровье. Данные о здоровье означают данные об анализах, образе жизни и деятельности клиента, связанные с его благополучием и укреплением здоровья. В Kanta доступны:

- данные о лечении и рецептах;
- данные о результатах лабораторных анализов и о датах посещения врачей;
- данные, внесённые в систему социального обслуживания;
- услуга по продлению рецепта;
- синхронизация с мобильными приложениями, измеряющими и оценивающими здоровье и благополучие граждан, и сохранение данных внутри национального хранилища данных;
- возможность отслеживания передачи сведений о здоровье гражданина;
- оформление распоряжения о лечении (пожелания и указания об условиях собственного лечения в случае, когда человек не в состоянии выразить свою волю) и донорстве органов и другие услуги.

<https://enterfinland.fi/eServices/>

Enter Finland – онлайн-сервис Финской иммиграционной службы.

Использовать Enter Finland необходимо для отправки заявления в Иммиграционную службу Финляндии по следующим вопросам:

- срочный вид на жительство;
- постоянный вид на жительство;
- регистрация права на жительство в качестве гражданина ЕС;
- вид на жительство для члена семьи гражданина ЕС;
- получение финского гражданства;
- сертификат на сезонную работу;

5. Оценка удовлетворённости государственными услугами. Решения на базе электронного правительства.

Как было сказано ранее, сервисы электронного правительства Финляндии выполнены довольно качественно.

Согласно 2018 UN E-Government Survey, индекс EGDІ для Финляндии составляет 0,8815, что ставит её на 6 место в мире по уровню развития электронного правительства согласно рейтингу стран по 2018 UN E-Government Survey.

При этом мы видим, что Финляндия имеет довольно высокий OSI – Online Services Index 0,9653 (при максимуме 1 у Дании). Согласно опросу 2018 года, Дания, Финляндия, Республика Корея входят в число мировых лидеров по показателю электронного участия (EPI).

Высокий уровень электронного участия в Финляндии обеспечивается существованием разветвлённой системы веб-сервисов, направленных на разнообразное обеспечение нужд граждан в проявлении собственных инициатив. Согласно 2018 UN E-Government Survey, подход к созданию нескольких веб-сайтов для различных целей, таких как информация, услуги, участие и данные открытого правительства, типичен для европейских стран, что может объяснять существование большого количества сервисов электронных услуг в Финляндии.

С точки зрения полноты состава предоставляемых функций и сведений, функционал порталов Финляндии полностью соответствует его назначению. Порталы довольно интерактивны и удобны для использования, в большинстве случаев сервисы имеют версию на государственных финском и шведском языках, а также на английском языке, при этом стоит отметить, что при переходе на английский язык функционал и наполнение сайта не меняется.

Визуальный интерфейс порталов также на высоком уровне – зачастую вебсайты оформлены в минималистичном виде, без кричащих шрифтов и изображений, разработчики порталов хорошо поработали над интуитивной понятностью расположения различных сегментов. Навигация на порталах удобная и понятная, при этом если вы пользовались версией сайта на финском или шведском языке, то при переходе на английский сайт вас не скинет на главную страницу – вы останетесь в том же разделе, который был открыт на другом языке.

Большинство порталов оперативно модернизируются и исправляются – особенно это заметно на сайтах гражданских инициатив, где существует блок на нецензурные выражения. Проблем с производительностью порталов замечено не было.

6. Решения «мобильного правительства»

Мобильное решение представлено для сервисов электронного правительства Suomi.fi. Мобильное приложение Suomi.fi можно загрузить на мобильный телефон или планшет, и это позволит получать решения, уведомления и другие важные официальные сообщения непосредственно на мобильное устройство в виде push-уведомлений. Изменить вид уведомлений можно в настройках устройства.

Приложение Suomi.fi включает в себя все те же сообщения и функции, что и веб-сервис Suomi.fi Messages.

7. Развитие цифровых решений на локальном уровне, обеспечение деятельности местного самоуправления.

7.1. Правовое закрепление местной инициативы

Северные государства имеют длительную историю муниципальной независимости и сильной местной администрации. Например, в Финляндии 2/3 всех услуг общественного благосостояния предоставляются муниципалитетами. Муниципальное самоуправление в Финляндии защищено конституцией, а деятельность муниципалитетов регулируются муниципальным законом (415/2015). Муниципальный закон предусматривает, что местные советы должны удостовериться, что жители и пользователи услуг муниципалитета имеют возможность участвовать в деятельности муниципалитета и оказывать влияние на нее. Участие и оказание влияния могут быть расширены путем предоставления информации о муниципальных делах и организации возможностей для представления мнений, выяснения мнения жителей до принятия решения. Местные вопросы обычно касаются повседневной жизни людей, и, следовательно, можно ожидать, что они заинтересуют людей.

Жители муниципалитета имеют право выступать с инициативами по вопросам, касающимся деятельности муниципалитета. Существует три типа муниципальных инициатив.

- Жители муниципалитета могут подавать инициативы непосредственно в свои муниципалитеты как отдельное лицо.
- Если не менее двух процентов муниципальных жителей, имеющих право голоса, выступают с инициативой по вопросу, относящемуся к компетенции муниципального совета, совет должен принять эту инициативу во внимание.
- Кроме того, минимум пять процентов муниципальных жителей, имеющих право голоса, могут выдвинуть инициативу по проведению муниципального референдума.

О действиях, предпринятых в результате инициативы, должно быть сообщено тем, кто выступил с инициативой. По крайней мере, один раз в год местный совет должен быть проинформирован обо всех инициативах, с которыми выступали в пределах его компетенции, и о действиях, предпринятых в результате. Если те, кто выступает с инициативой по вопросу, входящему в компетенцию местного совета, представляют не менее двух процентов жителей муниципалитета, имеющих право голоса, вопрос должен быть рассмотрен местным советом не позднее чем через шесть месяцев после выступления с инициативой по данному делу. Резиденты, представляющие не менее пяти процентов тех, кто имеет право голоса в муниципалитете, могут выступить с инициативой о проведении референдума. Местный совет должен безотлагательно принять решение о проведении референдума в соответствии с Законом о местном самоуправлении.

Муниципальный закон (415/2015) и Закон о молодежи (72/2006), раздел 8, также гарантируют молодым людям право участвовать в принятии решений по вопросам, касающимся их. Считается особенно важным, чтобы молодые люди также имели возможность участвовать.

7.2. Онлайн-инструменты для сбора муниципальных инициатив и молодежных инициатив

Kuntalaisaloite.fi – это онлайн- сервис для электронного сбора подписей в поддержку инициатив к муниципальным властям, который был запущен в 2013 году. Сервис посещают около 20 000 человек в месяц. С их помощью были запущены более 1300 инициатив. Ядро сервиса основано на открытых технологиях.

Nuortenideat.fi – это сервис, где молодые люди могут выдвигать идеи и инициативы. Его аудитория – около 700 тысяч зарегистрированных пользователей и около 4000 посетителей в месяц. С 2014 года около 400 обсуждений и инициатив были запущены через сервис. Сервис предоставляет молодым людям общедоступный инструмент для участия и влияния, а также дает им возможность высказать свое мнение о том, как можно улучшить работу разных организаций. Сервис может быть введен в действие местными органами власти, школами, НПО и группами влияния для молодежи. Сервис предоставляет молодым людям легкий способ участвовать и оказывать влияние, а также высказать свое мнение о том, как операция или услуга может быть улучшена. В сервисе можно высказать свои идеи или одобрить и прокомментировать идеи, представленные другими людьми. Также можно проследить, как продвигается рассмотрение вашей идеи, и получить ответ и решение по вашей идее. Молодые люди могут высказать свои идеи, поддерживать или комментировать идеи других, и они также могут сформулировать свою идею в качестве муниципальной инициативы.

Основываясь на опросе, проведенном Ассоциацией местных и региональных властей Финляндии, муниципальные инициативы не использовались в очень большой степени, так как они были впервые введены в муниципальном праве в 1976 году. Согласно данным опроса, только 3-4% муниципальных жителей когда-либо выступали с муниципальной

инициативой. Опросы проводились в 2004, 2008 и 2011 годах. Эти исследования были сделаны до внедрения электронного инструмента для сбора муниципальных инициатив.

Согласно результатам Национального исследования по выборам, 11% запустили, просмотрели или подписали инициативу через Kuntalaisaloite.fi. 57% не запустили, не просмотрели и не подписали муниципальную инициативу онлайн, но готовы сделать это. 32% заявили, что не сделали этого и не были заинтересованы в этом.

Похоже, что электронный инструмент для сбора муниципальных инициатив увеличил бы желание людей создавать или участвовать в муниципальных инициативах. Это может быть частично связано с тем, что о возможности выдвижения муниципальной инициативы долгое время было неизвестно широкой общественности. Сервис облегчил реализацию муниципальных инициатив, но в то же время в соответствии с гипотезой об участии повысил осведомленность людей о возможностях выступления с муниципальными инициативами.

В целом, кажется, что люди заинтересованы в участии в муниципальной деятельности, если она представлена в простой и доступной форме. Согласно пользовательской статистике сервиса, одна из причин популярности электронного сервиса, похоже, связана с возможностями обмена инициативами через сервисы в Facebook и Twitter. Похоже, что инструмент электронной демократии для сбора инициатив активизировал муниципальную инициативную программу.

7.3 Региональное и местное электронное правительство

Органы выработки политики и стратегии «электронного правительства».

Региональные Советы:

<https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-tyollisyys/maakuntien-liitot>.

Областные советы являются объединенными муниципальными органами власти, ответственными за региональное развитие. Ключевой задачей является создание стратегии развития для соответствующего региона.

Координационные органы.

Консультативный комитет по управлению информацией в государственном управлении (JUHТА):

<https://www.localfinland.fi/en/authorities/information-society/policy/Juhta/Pages/default.aspx>.

Комитет координирует развитие информационных технологий, управления информацией и электронных услуг в центральном и местном правительстве.

Исполнители стратегии.

Региональные Советы:

<https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-tyollisyys/maakuntien-liitot>.

Региональные советы, которые являются совместными муниципальными органами власти, ответственными за региональное развитие, осуществляют общую региональную политику. 19 региональных советов объединяют 342 муниципалитета страны.

Служба поддержки электронного правительства.

Ассоциация финских местных и региональных властей (AFLRA):

<https://www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx>

Целью AFLRA является продвижение возможностей для местных властей работать, сотрудничать и поощрять их жизнеспособность на благо жителей. Предоставляемые услуги охватывают все области муниципальных операций, включая развитие местного и регионального управления, информационное общество и социальные и медицинские услуги.

7.4. Онлайн ресурсы местного и локального электронного правительства

Suomi.fi – гражданский портал услуг.

Раздел «State and municipalities» дает полную информацию о государственном управлении и предоставляет доступ к сайтам муниципалитетов.

stm.fi – портал услуг, связанных со здоровьем.

Портал предоставляет интерактивные консультации о доступности услуг в больницах; назначения в больницы. Находится в сфере ответственности Министерства социальных дел и здравоохранения и региональных правительств.

Некоторые муниципальные организации здравоохранения предлагают определенные услуги онлайн (например, прием к стоматологу). В некоторых сервисах запланированное время может быть аннулировано текстовым сообщением.

maistraatti.fi/en/Services/ – портал услуг, связанных с документооборотом.

Находится в сфере ответственности местных регистрационных бюро (аналог отечественных ЗАГСов).

Местные регистрационные бюро предоставляют различные документы, такие, как сертификаты о правопреемстве, уведомления о переезде и формы для иностранных финнов. Регистрация иностранца и проверка подлинности подписи также могут быть проведены через Местные регистрационные бюро.

Почти все местные власти Финляндии имеют свои домашние страницы. Все органы местного самоуправления имеют выход в сеть Интернет, служащими активно используется e-mail. В большинстве муниципалитетов повестка дня органов, принимающих решения, доступна онлайн. Все банковские транзакции между банками и муниципалитетами осуществляются электронно.

Наиболее развито региональное и муниципальное электронное правительство в крупных городах Финляндии. Хельсинки, Эспоо, Тампере, Оулу демонстрируют это. Ведущие примеры местного электронного правительства предоставляют сложную совокупность услуг и быстро растущее количество взаимодействий и транзакций.

Примеры:

<https://asiointi.hel.fi>

<https://www.hel.fi/helsinki/en>

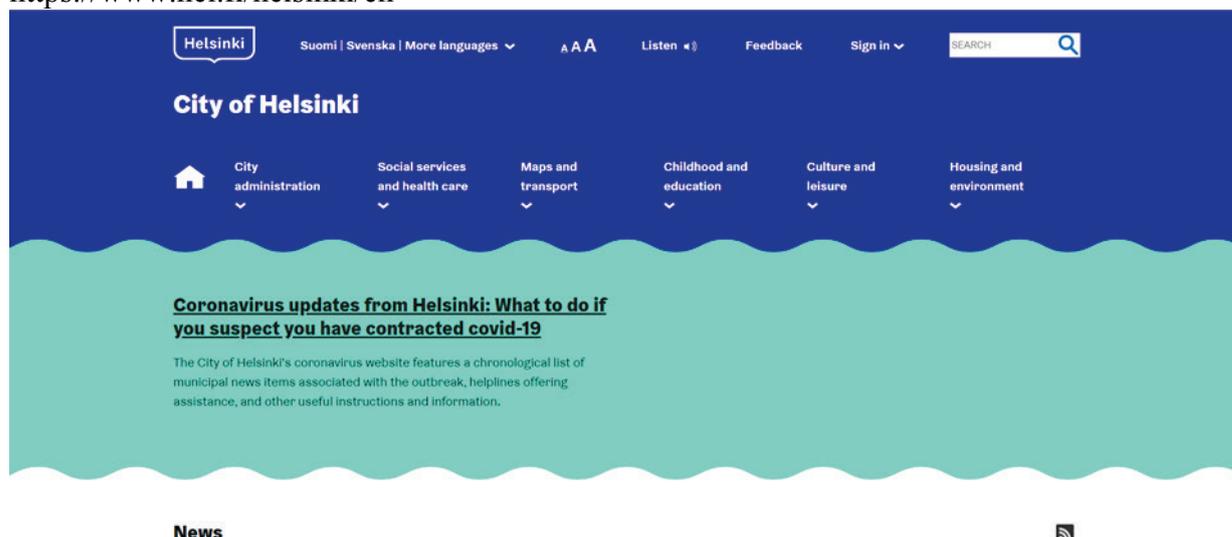


Рис. 2. Скриншот сайта города Хельсинки.

Сайт позволяет воспользоваться электронными услугами города Хельсинки. Например, вы можете заполнить и отправить электронные заявки и формы и записаться на курсы. Веб-сайт электронных услуг был интегрирован с остальной частью веб-сайта Hel.fi.

Теперь можно войти в электронные сервисы через ссылку «Войти» в панели в верхней части веб-сайта Hel.fi. Электронные услуги различных административных отделов могут быть доступны с помощью одного входа, 24 часа в сутки, семь дней в неделю. Услуга предоставляется на финском, шведском и английском языках. На сайте электронных услуг asiointi.hel.fi клиент может добавить номер мобильного телефона в свой профиль, выбрать способ уведомления (электронная почта и/или текстовое сообщение) и язык уведомления (финский, шведский или английский).

Сервис <https://tampere.venepaikat.fi/ePermit/en/Reservation/Object/Index/13> дает возможность онлайн бронирования мест у причала и парковочных мест в г. Тампере. Вы можете использовать сервис, когда захотите. Это доступно 24/7.

Портал <http://www.turku.fi/en> предоставляет доступ к электронным услугам г. Турку.

Портал <https://www.ouka.fi/oulu/english> предоставляет доступ к электронным услугам г. Оулу.

Портал <https://www.espo.fi/fi-FI> предоставляет доступ к электронным услугам г. Эспоо.

8. Общая оценка цифровой зрелости государства

8.1. Индекс развития информационно-коммуникационных технологий (ICT Development Index)

Это комбинированный показатель, характеризующий достижения стран мира с точки зрения развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Индекс разработан в 2007 году на основе 11 показателей, которыми Международный союз электросвязи оперирует в своих оценках развития ИКТ.

В 2015 г. Финляндия опустилась на 12 место 199.

8.2. Индекс сетевой готовности (Networked Readiness Index)

Это комплексный показатель, характеризующий уровень развития ИКТ в странах мира. Выпускается Всемирным экономическим форумом.

Финляндия занимает 1-е место в рейтинге навыков: ее система образования является выдающейся, а ее рабочая сила – высококвалифицированной. Это в сочетании со свободным доступом к ИКТ (9-е место) позволяет широко использовать его среди населения (5-е место) и предприятий (4-е место). Хотя Финляндия еще не нашла способов полностью реструктурировать свою крупную отрасль ИКТ, она уже опередила Японию как страну с наибольшим числом патентов в области ИКТ на душу населения. Правительство также переосмысливает способ продвижения отрасли ИКТ. В 2013 году Рабочая группа по ИКТ-2015 опубликовала свой итоговый отчет, в котором рекомендовали новые программы финансирования для стартапов и растущих компаний, 10-летнюю программу исследований и разработок, а также лучшее и более систематическое использование ИКТ в государственном управлении. Ожидается, что эти усилия позволят остановить ухудшение показателей Финляндии в области предоставления государственных онлайн-услуг (18-е место по сравнению с 7-м) и электронного участия граждан (24-е место по сравнению с 11-м).

World Economic Forum: The Global Information
Technology Report 2015.

МЕСТО	СТРАНА	ИНДЕКС
1	Сингапур	6.0
2	Финляндия	6.0
3	Швеция	5.8
4	Нидерланды	5.8
5	Норвегия	5.8
6	Швейцария	5.7
7	Соединённые Штаты Америки	5.6
8	Великобритания	5.6

Рис. 3. Рейтинг стран мира по индексу сетевой готовности. 2015.

8.3. Индекс развития электронного правительства (The UN E-Government Development Index)

Это комплексный показатель, характеризующий уровень развития электронного правительства в странах мира.

The United Nations E-Government Survey 2014

РЕЙТИНГ	СТРАНА	ИНДЕКС
1	Южная Корея	0.9462
2	Австралия	0.9103
3	Сингапур	0.9076
4	Франция	0.8938
5	Нидерланды	0.8897
6	Япония	0.8874
7	Соединённые Штаты Америки	0.8748
8	Великобритания	0.8695
9	Новая Зеландия	0.8644
10	Финляндия	0.8449
11	Канада	0.8418

Рис. 4. Рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства.

Резюме

Подводя итог нашему исследованию, перечислим наиболее эффективные финские практики электронного правительства, применение которых в России мы считаем наиболее целесообразным.

Принятие закона об электронной подписи.

Данный закон должен установить стандарты электронной подписи, что позволит значительно ускорить процесс цифровизации деятельности государственной администрации. Электронная подпись является первым шагом к реальной цифровизации административных процессов, выходящей за рамки электронных форм подачи заявлений.

Принятие закона о едином цифровом реестре граждан.

Данный закон должен регламентировать структур, содержание и порядок наполнения единого цифрового реестра граждан. Это позволит значительно снизить издержки при межведомственном взаимодействии и получении справочных услуг.

Принятие закона об общих правительственных ИКТ-услугах.

Данный закон должен учредить государственное агентство, целью которого должно стать предоставление услуг по цифровизации широкого профиля для административных структур и правительства. Закон должен содержать стандарты предоставления таких услуг, и ответственность исполнителей. Интеграция разработки программных продуктов в интересах Правительства позволит сократить сроки согласования, создания и развертывания структурных элементов «электронного правительства».

Создание государственного портала гражданского участия.

Необходимо создать государственный портал гражданского участия, схожий по пользовательскому опыту с порталом Change.org. Портал должен иметь надежный механизм авторизации пользователей с целью исключения возможности накрутки голосов. Граждане должны иметь возможность самостоятельно составлять Петиции с использованием конструктора Петиций местного, регионального или общегосударственного уровня. Петиции, созданные на портале при условии соответствия требованиям действующего законодательства, должны иметь юридическую силу. Портал должен поддерживать возможность удобного распространения информации о конкретных петициях через социальные сети. Все это позволит облегчить процесс проявления гражданской инициативы, и создать разветвленную сеть гражданских инициатив.

Создание единого портала региональных и муниципальных государственных услуг

Унификация региональных и муниципальных государственных услуг позволит значительно упростить их создание, разворачивание и наполнения. Унификация интерфейса также позволит улучшить пользовательский опыт.

Создание интерактивных ведомственных порталов по предоставлению государственных услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения.

Ведомственные порталы должны обладать функционалом, позволяющим максимально уменьшить необходимость физического получения услуг. Например, автоматическое считывание и отправка в медучреждения данных о здоровье пациента, удаленное продление рецептов, просмотр истории лечения.

Расширение функционала Открытых данных.

Использование опыта создания интерактивных и понятных большинству населения открытых данных по финскому образцу. В частности, внедрение таких функций как, например, «наименее запрашиваемые наборы данных» и «наиболее запрашиваемые наборы данных», распределение данных по блокам (экономика, финансы, туризм, энергетика, транспорт и т.д.), а не по ведомствам, создание визуализаций по представленным открытым данным и взаимодействие с проектами, в которых эти данные анализируются.

Список литературы

1. Digital Government Factsheet, EuroComission, 2019.
2. eGovernment in Finland, EuroComission, 2015.
3. E-democracy, e-governance and public sector reform revisited, Painotalo Casper, 2016.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Эффективное управление: научный альманах памяти профессора М.И. Панова / Автор-составитель и ответств. редактор Царенко А.С., научн. ред. Агафонова Н.В, Беляева Г.Ф. — М.: Полиграф сервис, 2020. — 192 с.

ISBN 978-5-86388-347-2

Разделы альманаха:

- ✓ Творческая мастерская заслуженного профессора Московского университета Михаила Ивановича Панова.
- ✓ Уголок эксперта «Философия и методология эффективного управления» (статьи, эссе, очерки профессоров и преподавателей).
- ✓ *Избранные материалы 6-й научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных памяти заслуженного профессора Московского университета М.И. Панова (27 декабря 2019 года, г. Москва, Россия).*
- ✓ Специальная тема «Цифровизация и эффективное государственное управление» (избранные проектные студенческие работы).

Подписано к печати

22.06.2020

Тираж: обязательный тираж + печать по требованию

Усл. печ. л.: 11,30

Заказ № 25

«Полиграф сервис»

123557, г. Москва

Ул. Пресненский вал, д.27, стр.23

8(499) 253 2107

pservice1@mail.ru

www.pservice.ru