DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-1-47-54

Государственное управление, социальная политика и региональное развитие – три ключа к успеху

ТАТЬЯНА СЕМЕНОВНА ИЛАРИОНОВА, **доктор философских наук, профессор, заместитель главного редактора журнала «Государственная служба»**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ts.ilarionova@migsu.ru

Аннотация: В статье рассматриваются три проблемы, ставшие центральными в обсуждениях участниками на Гайдаровском форуме-2019, это – региональное развитие и взаимоотношения Центра и субъектов Федерации после начала нового политического цикла в России (после выборов Президента Российской Федерации); выполнение социальных обязательств государства; совершенствование государственного управления.

Автор представляет мнения ведущих экспертов, а также показывает столкновения мнений, противоречивость тезисов и предлагаемых планов, делает обобщение относительно того, что в настоящее время происходит формирование новой для Российской Федерации модели управления государством – распределительной модели, когда решения принимаются в Центре, и при этом остается не так много пространства для самостоятельности у регионов и у граждан для принятия собственных решений, выбора собственных стратегий действия.

Ключевой проблемой для продвижения России вперед, как и в прошлые годы, и участники Гайдаровского форума, и автор видят в совершенствовании административной власти, государственной гражданской службы. Однако, как показали выступления крупнейших экспертов в этой области, заметных и резких реформ не планируется, а значит, предстоит кропотливая работа по перенастройке ныне существующей системы управления.

Ключевые слова: Гайдаровский форум, государственное управление, региональная политика, социальная политика

Статья поступила в редакцию 22 февраля 2019 года.

Иларионова Т.С. Государственное управление, социальная политика и региональное развитие – три ключа к успеху. *Государственная служба.* 2019. № 1. С. 47-54.

PUBLIC ADMINISTRATION, SOCIAL POLICY AND REGIONAL DEVELOPMENT – THREE KEYS TO SUCCESS

TATYANA S. ILARIONOVA, **Dr. Sci. (Philosophy), Professor**
Deputy Editor-in-Chief of the journal 'Public Administration'
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ts.ilarionova@migsu.ru

Abstract: The article discusses three issues that became central to the discussions at the Gaidar Forum-2019, these are regional development and the relationship between the Center and the subjects of the Federation after the start of a new political cycle in Russia (after the election of the President of the Russian Federation); fulfillment of the state's social obligations; improvement of public administration.

The author presents the opinions of leading experts, and also shows collisions of opinions, inconsistency of theses and proposed plans, makes a generalization about the fact that a new (for the Russian Federation) model of government is currently being formed – a distribution model, when decisions are made at the Center and there is no much space for independence neither for the regions, nor for the citizens for making their own decisions, choosing their own strategies of action.

The key problem for Russia's progress, as in previous years, and the participants of the Gaidar forum, and after them, the author sees in the improvement of administrative power, the state civil service. However, as the speeches of the largest experts in this area have shown, there are no significant and sharp reforms planned, and therefore, there is a painstaking work to reconfigure the existing management system.

Keywords: Gaidar Forum, public administration, regional policy, social policy

The article was received on February 22, 2019.

Ilarionova T.S., Public administration, social policy and regional development – three keys to success. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 1. P. 47-54. In Russian

Гайдаровский форум – чуткий барометр того, какие в государственном развитии, экономической политике выстраиваются приоритеты внутреннего и внешнего курса страны. В январе 2019 года такими приоритетами, как это демонстрировала обширная программа форума, стали проблемы совершенствования государственного управления и государственной службы; социальная политика; региональное развитие. Эти три проблемы теснейшим образом друг с другом связаны. Тем не менее, каждая из них заслуживала особого внимания участников. Этим темам было посвящено много самых разнообразных мероприятий – экспертных дискуссий, панельных дискуссий, круглых столов, презентаций докладов и книг. Большое количество обсуждений свидетельствовало и еще об одном: сегодня в России сложился и развивается круг специалистов, погруженных в самые важные для страны проблемы, есть внушительный интеллектуальный потенциал, с помощью которого эти проблемы не только выявляются и анализируются, но и решаются.

Важно, что, как и всегда на Гайдаровском форуме, такими экспертами были не только вузовские ученые и корпоративные эксперты, но и представители Правительства Российской Федерации, главы регионов. И в 2019 году на форум приехало много иностранных профессоров и представителей государственных органов и бизнеса. Это позволяло обсуждениям вестись не только на уровне теории (которая также важна), но и оперировать конкретными данными, показывать разработчиков актуальных государственных решений, ответственных за проведение политики и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации.

Развитие регионов – ключ к укреплению государства

Сегодня очевидно, что развитие субъектов Российской Федерации в последние годы стало разноскоростным (если пользоваться термином Европейского союза в отношении стран-членов ЕС). Разрывы в экономическом, а тем более в социальном положении регионов, огромные, в десятки раз по самым разным показателям. Особенно важной для общего положения в стране остается ситуация с демографией, с дистанциями между бедностью и богатством, с низкой деловой активностью, низкой производительностью труда, неэффективностью инвестиций. В последние годы дисбалансы нашей ассиметричной Федерации только усиливались.

На панельной дискуссии **«Национальные цели и социальные вызовы: региональный аспект»**[1] в первый день работы форума губернатор Калужской области **Анатолий Артамонов** признался, что последние два-три года были тяжелым периодом для регионов.

С чем это было связано? Наверное, с тем, что продолжался поиск оптимальной модели российского способа хозяйствования – разграничения полномочий между Центром и регионами, установления баланса между отраслями, определения методов достижения социального мира и т.д. Перед страной стоит нелегкий выбор пути во внутренней политике государства: опираться ли на самостоятельность граждан, самостоятельность регионов, но тогда и подвергать опасности целостность страны, ее обороноспособность, безопасность и стабильность, или усиливать федеральное управление, концентрировать финансы, людские ресурсы, инструменты принятия решений в Москве, оставляя субъектам Федерации только роли исполнителей, при этом определенно рискуя умножить бюрократию и коррупцию, а у граждан вызвать, по меньшей мере, апатию, и вместо динамичного роста получить депрессию, упадок, застой.

Принятые в 2012 году майские указы Президента Российской Федерации[2] стали значительным вызовом региональным властям. На местах, прежде всего, обязаны были изыскивать средства на повышение зарплат врачам и учителям, причем со временем эта задача усложнялась. В ходе панельной дискуссии **Андрей Макаров**, председатель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, привел такие цифры: в 2009 году доля трансфертов из федерального бюджета была 25%, потом она снизилась до 14%, позже поднялась до 18%. Рос долг регионов, они «были вынуждены занимать средства, прежде всего, под выполнение социальных обязательств».

Кроме того, федеральные инвестиции шли на крупные инфраструктурные проекты. Как заметил ректор РАНХиГС **Владимир Мау**, многие из этих серьезных вложений затем начинают требовать именно от региональных властей денег на поддержание в порядке зданий и сооружений, на оплату персонала. И не в каждом субъекте Федерации такие средства находятся. И получается, что инвестиции со временем начинают демонстрировать обратный эффект – не служить задачам развития, а тащить территории назад.

В 2018 году федеральный центр, понимая проблему,

1 https://www.youtube.com/watch?v=D_KhFN0jQ8Y

2 Указ Президента Российской Федерации № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; Указ Президента Российской Федерации № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Указ Президента Российской Федерации № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; Указ Президента Российской Федерации № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; Указ Президента Российской Федерации № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; Указ Президента Российской Федерации № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; Указ Президента Российской Федерации № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»; Указ Президента Российской Федерации № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации».

изменил свои подходы и предоставил регионам существенные средства для реализации национальных проектов. Об этом рассказал на панельной дискуссии Министр финансов Российской Федерации **Антон Силуанов**: «Основная причина роста долга – рост зарплат в бюджетном секторе, который мы очень жестко мониторили вместе с субъектами Российской Федерации. Сейчас, после заключения соглашения с регионами о сокращении долга, реструктуризации бюджетных кредитов, о росте доходной базы, профицит региональных бюджетов составил 505 млрд рублей в отличие от дефицита в 52 млрд в 2017 году».

Это значит, что теперь не регион львиную долю средств тратит на, по сути, федеральные проекты, а именно федеральный бюджет.

Как сказала **Татьяна Голикова**, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, «несмотря на то, что структура социальных расходов регионов остается неизменной, у нас на шесть лет 6,6 трлн рублей тратится на четыре национальных проекта – «Демография», «Здравоохранение», «Образование» и «Наука». Причем в этой сумме есть значительная часть (в основном в «Науке») из внебюджетных ресурсов, а 5,4 трлн тратит федеральный бюджет. В 2019–2021 годах в бюджеты регионов в качестве межбюджетных трансфертов направляется 1 трлн. Абсолютным лидером является проект «Демография» – почти 523 млрд рублей. И эта сумма с учетом решений по Дальнему Востоку еще увеличится. Далее следует «Здравоохранение» – 281 млрд, 214 млрд – «Образование». Половина из 6,6 млрд идет на модернизацию инфраструктуры, а другая половина – на текущие расходы. И эти расходы влияют на настроения в нашем обществе. Значительная часть ресурсов, которые выделяются на «Демографию», идут для наших граждан, а по проекту «Здравоохранение» тоже идут для наших граждан, но они обеспечивают им качественную медицинскую помощь».

По некоторым статьям расходов федеральные деньги покрывают 95–99% потребностей. И руководители субъектов Федерации вздохнули свободно, в ходе дискуссии благодарили руководителей Правительства Российской Федерации за это своевременное решение. Однако именно эти благодарности лучше, чем что бы то ни было еще, демонстрировали новые принципы государственной политики в отношении регионов: закрепилась модель, когда собранные с населения и бизнеса налоги распределяются между регионами в соответствии с проектами, утвержденными в Центре. Эта распределительная модель ставит власти в регионах в жестко подчиненное положение. И ведь это положение усугубляется еще и тем, что основные жизненно важные вопросы, которые волнуют граждан, вне поля действия региональной власти: не может губернатор добиться газификации сел – это решение в руках «Газпрома», не в состоянии он предотвратить отключения электричества из-за аварийного состояния сетей, на что постоянно жалуются люди, потому что есть энергетические компании – региональные монополисты, действующие по своему усмотрению. Десятилетиями не решаются вопросы с ветхим жильем, недобросовестными застройщиками…

Поиски модели – дело закономерное. **И.Н. Брациц**, например, полагает, что «по мере изменения общественных потребностей в степени государственного регулирования той или иной сферы экономики, социальной или общественно-политической жизни корректируется модель принятия управленческих решений, уточняются средства, обеспечивающие их реализацию. Вся новейшая история России сопровождается постоянными преобразованиями системы власти» [Барциц, 2019. Т. 1. С. 23].

Но сегодня эта новая модель ставит в новое положение и федеральный Центр: если раньше много говорилось о так называемом ручном управлении и под ним понималось спешное реагирование из Москвы на вдруг возникавшие региональные проблемы, то теперь ему на смену идет новое, фактически плановое управление, но тоже ручное, когда, как в советские времена, именно в столице изучают потребности субъектов Федерации и на основе изысканий (или просто представлений об этих потребностях) направляют ресурсы из федерального бюджета на реализацию тех или иных в Центре утвержденных проектов. Недаром в ходе дискуссии развернулась настоящая баталия вокруг темы ФАПов – фельдшерско-акушерских пунктов. Вот как о них высказался **Антон Силуанов**: «Центр говорит: построить нужно десять ФАПов и обеспечить продолжительность жизни. Но регион может сказать: мне не нужны эти ФАПы, лучше отремонтируйте больницу. И тогда нужно с регионом вместе садиться и смотреть, что и как. Если регион готов за те же деньги достичь ту же цель, но по-другому, то, я думаю, нужно идти навстречу, нужно находить компромисс между министерством и субъектом Российской Федерации». И с этим категорически не согласилась **Татьяна Голикова**: «В национальных проектах содержатся как раз качественные показатели. И если сейчас мы начнем ФАПы менять на больницы, то мы обречены на то, что те цели, которые мы перед собой поставили на 2019–2021 годы, мы просто не реализуем. Сегодня средства распределены целевым образом, исходя из того состояния региона, с учетом тех средств, которые там необходимы, исходя из демографического состояния региона, с учетом готовности региона это реализовать».

Ректор РАНХиГС **Владимир Мау** по-другому охарактеризовал смысл происходящих изменений: «Есть принципиальное отличие целей Указа 2018 года[3] от целей указов 2012 года, состоящее в том, что тогда мы сформировали экономику спроса, акцент делался на зарплаты, и зарплаты замещали инвестиции, то сейчас мы фактически делаем акцент на экономику предло-

3 Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

жения. Основной пафос Указа связан с инвестициями. Произошла существенная смена модели экономической политики».

Однако российская региональная политика серьезным образом зависит от ресурсного профиля региона.

Регионы России имеют индивидуальные экономические «профили»: одни – сырьевые, но получают значительные отчисления от налогов, другие – перерабатывающие, они профитируют на использовании трудовых навыков своего населения, третьи – глубоко дотационные, где ни природных богатств, ни умелых кадров нет и где требуются серьезные управленческие усилия для преодоления бедности населения и в целом экономической депрессии. Эти разрывы определились в нашей стране еще в дореволюционную эпоху, обосновывались как необходимое разделение труда при советской власти, но обусловили тяжелые социальные дифференции в ходе кризиса региональной политики в 1990-х годах. П. Бурдье, рассуждая о «генетической истории государства» [Бурдье, 2017. С. 201], имел в виду стабильность и протяженность во времени социальных институтов. Они, эти институты, конечно, связаны и с экономическими условиями, и с навыками населения, закрепляются в хозяйственной практике, влияют на жизнедеятельность страны. В нашем случае такая «генетическая» особенность существования регионов, конечно, обусловлена новым значением ресурсов для существования субъекта Федерации, политикой привлечения инвестиций. «Административно-территориальная, отраслевая и социальная организация нашей страны производна от поиска, добычи и накопления ресурсов, их распределения и освоения. Социальные связи при такой организации жизни суть потоки ресурсов между элементами «реальной» государственной структуры» [Кордонский, 2017. С. 39].

Представленный на форуме исследовательский проект – Российский демографический лист, который явился результатом совместной работы РАНХиГС, Росстата и Международного института прикладного системного анализа (IIASA), содержит как информацию о текущей демографической ситуации, так и демографические прогнозы по регионам России до 2050 года. О месте Новгородской области в этом рейтинге и трудно преодолеваемом наследии прошлого говорил, к примеру, в рамках панельной дискуссии **«Регины России на демографической карте мира»** губернатор **Андрей Никитин**: «Новгородская область в данном документе не выглядит хорошо, где-то даже всплывали топ-5 худших. Такая ситуация не изменяется с 50-х годов прошлого века»[4].

На наших глазах происходит закрепление специализации территорий, и на Гайдаровском форуме-2019, в отличие от предыдущих, уже практически не было и речи о необходимости диверсификации экономики регионов. Только **Наталья Комарова**, губернатор Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, на панельной дискуссии **«Национальные цели и социальные вызовы: региональный аспект»** высказалась в том смысле, что «есть большое количество регионов, которые являются сырьевыми, наш в том числе. И если мы не будем смотреть на производительность труда, то можно все заболотить. Различные нужны новые отрасли, кроме сырьевых, в наших регионах. Это важно, это то, что нужно сделать».

Однако попытки выстроить курс на сближение темпов роста, социального положения населения, деловой активности наталкиваются на существенные препятствия и проблемы. В свое время группа ученых Института социологии РАН провела замер неравномерности модернизации регионов [Лапин, 2015. С. 5–10; Тарасов, Бойко, Харитонова, 2015. С. 11–19; Ромашкина, 2015. С. 19–26; Немировский, Половинко, 2015. С. 27–34] и пришла к выводу, что некоторые из них переживают этап деиндустриализации, который не прекращается, а, напротив, усиливается под давлением экономических и социальных обстоятельств [Тарасов, Бойко, Харитонова, 2015. С. 14]. И даже установка на инновационное развитие не изменила положения дел – инновации стали точечными, отдельные регионы показывали успехи локального, отраслевого характера. А в целом в сфере инноваций наблюдался «слабо пульсирующий тренд»: если эти инновации и были, то осуществлялись на «этаже» четвертого технологического уклада, то есть никаких прорывных технологий, которые в массовом порядке позволили бы вывести территории на уровень новой экономики, не внедрялось [Тарасов, Бойко, Харитонова, 2015. С. 12].

Понимая эти проблемы, эксперты Ассоциации инновационных регионов России с 2014 года также ведут наблюдение за ситуацией в субъектах Федерации. На форуме был представлен уже пятый по счету «Рейтинг инновационных регионов России», в котором были обнародованы данные мониторинга, проводившегося по 29 индикаторам. Как и в предыдущие годы, он показал, что тройка лидеров в 2018 году – это Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Москва. «Москва переместилась на третье место, а Республика Татарстан впервые стала занимать вторую позицию в рейтинге» [Рейтинг инновационных регионов России, 2018. С. 4]. Вполне вероятно, этот результат у многих может вызвать сомнения в правильности подсчетов, как и другие данные. Например, рейтинг показал, что дотационная Ульяновская область находится на 9-м месте, а регион-донор Самарская область – на 10-м [Рейтинг инновационных регионов России, 2018. С. 4–5]. Одно это говорит о том, что инновации, даже если они и внедряются, ситуации в регионах изменить пока не могут. А значит, нужно думать, что и как следует еще сделать для выравнивания условий жизни граждан страны на всей ее территории.

4 http://gaidarforum.ru/program/media/regiony-rossii-na-demograficheskoy-karte-mira/#lg=1&slide=0. Панельная дискуссия «Регины России на демографической карте мира» состоялась 16 января 2019 года.

Сильная социальная политика – ключ к завоеванию доверия людей

Важнейший вопрос, конечно, в том, как будет обустроена жизнь россиян в ближайшем будущем. В последние несколько лет постоянно обсуждаются причины бедности населения в нашей стране, методы борьбы с этим грозящим основам государства злом. Бедность имеет ярко выраженный региональный характер (**Андрей Макаров**: среднедушевые расходы граждан от региона к региону различаются более чем в три раза, ВРП – в 12 раз[5]), однако тут много и сугубо гуманитарных, общественных причин. О них шла речь на самых разных площадках Гайдаровского форума.

Подчеркивалось, что начатые государством национальные проекты – это основа для поступательного развития страны, для ее экономического, технологического, интеллектуального прорыва, ведь без улучшения качества жизни людей не удастся добиться прочного гражданского мира, политической солидарности, расширения возможностей для личностного роста граждан.

Показателями коренного улучшения дел в социальной сфере служат, в частности, демографические показатели. И это – комплексная проблема. И ведь верно: мало стимулировать рождаемость, популяризировать ценности большой многодетной семьи, важно создать инфраструктуру для закрепления людей в местах, где они родились. А это – хорошие школы и вузы (чтобы не уезжала молодежь), достойные заработные платы (чтобы не хотелось квалифицированным специалистам за деньгами уезжать из родных мест), хорошая медицина (чтобы люди с возникшими проблемами здоровья не стремились перебираться в другие регионы – поближе к нормальному снабжению и лечению)…

Национальный проект «Демография» нацелен на поощрение роста населения нашей страны. Однако многие регионы не видят перспектив для этого (**таблицы 1 и 2**).

У многих регионов, особенно в Центральном федеральном округе есть значительный конкурент в предоставлении гражданам высокого качества жизни – это Москва и Московская область. И региональная политика сегодня – это, конечно, создание территориального сообщества, где блага столичной обустроенности будут добавлены к таким жизненным ценностям, как счастье жить дома, реализовать себя на родине, развивать свой край.

Выступления на форуме показывали: в социальной политике многое изменилось к лучшему, но и еще очень многое находится в зоне бедствия. Более того, ни на региональном уровне, ни на уровне федеральном нет пока согласия о перспективах развития страны. Вот, например, губернатор Архангельской области **Игорь Орлов** во время экспертной дискуссии 16 января 2019 года «**Финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития**»[6] признался: «Сегодня уровень обеспеченности качественными дорогами Архангельской области составляет 14,2 процента». Ясно, что отсутствие дорог в нашей стране – это отсутствие хорошей работы, качественного снабжения, квалифицированной медицины. Один только этот факт способен перечеркнуть усилия в других областях экономики, успешную реализацию национальных проектов. Но аудитор Счетной палаты Российской Федерации **Юрий Росляк** не видит в этом особой проблемы: «Нельзя сравнивать Архангельскую область, условно, с Москвой и Московской областью по целому ряду показателей, потому что условия реализации совершенно разные, да и потребность несколько иная. Одно дело, когда по дороге проходит 50 тыс. автомобилей в течение суток, другое дело, когда там проходит десять автомобилей».

И ведь оба правы: в условиях небезграничности бюджетных средств всегда приходится чем-то жертвовать. Однако требование времени сегодня в другом – создать на всей территории России обустроенное для жизни людей пространство, потому что социальная справедливость еще и в этом: где бы ни жил человек, он должен иметь равный доступ к благам нашего века, к достижениям нашей страны.

По сути, спор губернатора северной области и аудитора Счетной палаты – тоже спор о модели развития России: нужно ли нам населённое «ядро» страны – крупная столичная агломерация, еще три-четыре агломерации меньших размеров и ресурсные регионы с фактически вахтовыми жителями или все-таки на просторах страны

5 https://www.youtube.com/watch?v=D_KhFN0jQ8Y

Таблица 1. Прогноз баланса трудовых ресурсов по Орловской области на 2019–2021 годы (тыс. человек)[1]

Data chart 1. Forecast of the balance of labor resources in the Orel region for 2019-2021 (thousands of people)

Наименование показателя	Очередной год 2019	Первый год планового периода 2020	Второй год планового периода 2021	Справочно	
				Текущий год 2018	Отчетный год 2017
Численность трудовых ресурсов	426,0	423,6	421,7	427,4	433,7
в том числе:					
Трудоспособное население в трудоспособном возрасте	361,20	361,20	355,00	363,50	370,81

1 http://docs.cntd.ru/document/550287225

6 https://www.youtube.com/watch?v=VOL_Ae1rDGw

должны светиться огни сел и поселков, малых городов и городов побольше? И если мы выбираем второй путь (а на него нацелен национальный проект «Демография»), то что же нужно еще сделать для развития человека, для удовлетворения его потребностей, для его достойной жизни?

На Гайдаровском форуме руководители разных уровней говорили и о своих достижениях. Однако некоторые, безусловно, позитивные примеры тоже свидетельствовали об упрочении новой модели хозяйствования – распределительной модели. Так, на экспертной дискуссии 16 января «**Регионы России на демографической карте мира**»[7] заместитель мэра Москвы **Анастасия Ракова** рассказала о программе «Московское долголетие», позволяющей «каждому москвичу–пенсионеру иметь возможность получить широкий спектр услуг и организовать свой досуг (физическая активность, декоративно-прикладное искусство) – возможность быть социализированным, снижается чувство одиночества. Около 180 тыс. участвуют в этом проекте, хотя проекту еще нет и года».

Отличный пример. Однако… Город является заказчиком для бизнеса в организации различных курсов для пенсионеров, для которых посещение этих курсов бесплатно. Но такого рода программы – это государственное признание низкого уровня пенсий, с одной стороны, и отказ в долгосрочной перспективе от монетизации льгот – с другой. Ясно, что сегодня российские пенсионеры, москвичи в том числе, не в состоянии из своего кармана оплачивать различные досуговые мероприятия, представленные на свободном рынке. Город это делает за пенсионеров – распределительная модель в действии. Как тут не вспомнить наблюдение Егора Гайдара: «Государственное регулирование и социальный реформизм позволяют избежать взрыва со стороны низов, но сами по себе они не ведут к экономическому прогрессу. Напротив, результаты долгого и последовательного проведения такой политики известны – блокировка экономического роста, бюджетный кризис, рост инфляции, сокращение частных и низкая эффективность государственных инвестиций, бегство капитала, в конечном счете, застой и рост безработицы» [Гайдар, 2016. С. 182].

Между тем для проведения активной социальной политики нужен именно активной гражданин – не тот, кто просит, не тот, кто ожидает от государства различных благ, а тот, кто сам принимает решения и сам включается в реализацию государственных задач. На форуме много говорилось о мерах социальной политики, но прав был и губернатор Самарской области **Дмитрий Азаров**, который в отношении реализации целей укрепления здоровья населения высказался следующим образом: «Как мы можем достигнуть показателей по здравоохранению, если люди не будут их разделять и в них участвовать? Вклад медицины в здоровье – 10-12%, еще 10% – генетика. Остальное – образ жизни (здоровый или нездоровый). Если мы не включим людей, то о каких результатах мы сможем говорить? То же и в отношении производительности труда. Если мы не объясним, зачем это надо. Сегодня люди опасаются зачастую, что повышение производительности, внедрение новых технологий приведет к сокращению рабочих мест. Мы должны показать, что это, в первую очередь, на доходах сказывается, на зарплате»[8].

Совершенствование государственного управления – ключ к обеспечению нового качества жизни людей

Практически на всех площадках форума речь так или иначе заходила о качестве управления. Конечно, это было обусловлено участием в нем большого количества чиновников разного уровня, конечно, в этом проявлял себя и «гений места» – площадка, на которой все происходило – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кузница кадров для административной и политической власти страны. Но был и другой месседж в этом заинтересованном обсуждении путей развития института власти: от того, как устроено, как функционирует министерство или ведомство, администрация губернатора или местное самоуправление, ависит сегодня использование ресурсов, отношение к гражда-

7 http://gaidarforum.ru/program/media/regiony-rossii-na-demograficheskoy-karte-mira/#lg=1&slide=0

Таблица 2. Прогноз баланса трудовых ресурсов Тверской области на 2019-2021 годы (человек)[1]

Data Chart 2. Forecast of the balance of labor resources of the Tver region for 2019-2021 (people)

Наименование показателя	Очередной год 2019	Первый год планового периода 2020	Второй год планового периода 2021	Справочно	
				Текущий год 2018	Отчетный год 2017
Численность трудовых ресурсов	747,1	740,2	735,0	729,9	724,7
в том числе:					
Трудоспособное население в трудоспособном возрасте	632,2	626,9	622,5	618,2	613,8

1 https://trudzan.tverreg.ru/content/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7_%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B0_%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%85_%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%83%D1%80%D1%81%D0%BE%D0%B2

8 Из выступления на панельной дискуссии «Национальные цели и социальные вызовы: региональный аспект». https://www.youtube.com/watch?v=D_KhFN0jQ8Y

нам и, в конечном счете, достижимость поставленных Президентом Российской Федерации целей.

На панельной дискуссии **«Новые форматы профессионального развития госслужащих: национальный и глобальный контексты»**[9] речь шла о неотложности преодоления застарелых проблем в этой сфере. Вот как об этом говорил **Антон Федоров,** начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров: «Кадровая проблема на госслужбе становится основной. Можно, конечно, менять одних госслужащих на других, но это не решит задач».

На должностях государственной службы нужны квалифицированные специалисты, честные, чуткие к гражданам. Накануне форума прошла череда скандалов, связанных с высказываниями чиновников разного уровня, с пренебрежением, а порой и презрением относившихся к «населению». Реакции людей на эти эскапады – возмущение, которое выливалось в СМИ и интернет, постоянно поднимался вопрос: как же эти чиновники заняли свои посты, что за сбои дает кадровая политика?

Год назад, примерно на такой же дискуссии в рамках Гайдаровского форума-2018 Андрей Сороко объявлял о начале коренной реформы в проведении кадровой политики [Иларионова, 2018. С. 24]. Однако, как показал минувший год, государство так и не приступило к ее осуществлению, не стало ни проводить углубленную оценку персонала, оставив на службе только самых достойных и сократив «лишних людей», ни объединять структуры, общие для разных аппаратов, что позволило бы на местах сосредоточиться именно на качественной административной работе. В этот раз никаких масштабных планов представлено не было, в ходе экспертной дискуссии сосредоточились на рассмотрении вопросов сочетания служащими своих обязанностей и постоянного обучения, повышения квалификации.

Антон Федоров так это сформулировал: «Мы должны предложить служащим госаппарата такие условия для постоянного развития и совершенствования знаний и умений, чтобы это можно было делать, не отрываясь от основной деятельности. Требуется создание системы, которая позволяет в постоянном режиме и работать, и учиться». И здесь были приняты серьезные меры. «Предусмотрено получение дополнительного образования с учетом новых финансовых инструментов, включая государственное задание и образовательный сертификат. По данным Росстата, в части реализации традиционного дополнительного профессионального образования за последние годы ежегодно обучается около 170 тыс. человек. Это составляет примерно четверть от госслужащих в стране».

Правда, в это же время было отменено обязательное направление на повышение квалификации раз в три года, как раньше этого требовал Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», но это положение оказалось фактически не работающим именно из-за его высокой затратности и не всегда финансовой и служебной обоснованности. Теперь более активно будут применяться новые технологии для повышения квалификации государственных служащих, в том числе дистанционные формы обучения, а также планируется создать инфоплатформы для самостоятельного повышения квалификации. Опасения вызывает только то, что расходы на обучение вряд ли будут оптимизированы, потому что, как показывает практика, новые проекты оказываются высоко затратными.

Тему новых подходов к обучению государственных служащих развил **Андрей Сороко,** директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации. Он напомнил, что в 2017 году был принят Федеральный закон от 28 декабря 2017 года № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации», который определил, что профессиональное развитие гражданских служащих включает в себя дополнительное образование, иные мероприятия. «В 2019–2020 годах в систему профессионального развития планируется внедрить ряд новых мероприятий, – отметил он. – Учет результатов профессионального развития при проведении аттестации, при направлении на мероприятия по профразвитию, при назначении на вышестоящую должность, в том числе из кадрового резерва. Также предлагается, чтобы результаты профразвития учитывались при премировании гражданского служащего. Для отдельных категорий служащих предусмотрена ежегодная оценка их развития, результаты которой будут приниматься во внимание при принятии соответствующих решений при направлении служащих на мероприятия по профразвитию».

Причем эти новые мероприятия – это и передовые методы обучения (семинары, тренинги, мастер-классы), и традиционные приемы передачи профессиональной информации (конференции, круглые столы, служебные стажировки), а также хорошо проверенные временем технологии, такие как наставничество или самостоятельная работа.

Подобный подход неизбежно потребует централизации усилий, и Андрей Сороко подчеркнул, что «будет создана единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы, сервисы единого информационного ресурса для профразвития гражданских служащих, создание которого планируется в этом году на базе единой информационной системы».

Признание, что на государственной службе нельзя ждать, что придут для участия в конкурсе лучшие кадры, что свободный выбор аппаратами претендентов на должность – это уже фактически исчерпанный

9 https://www.youtube.com/watch?v=gBLRET_SIek

ресурс, требование работать с теми кадрами, что уже сейчас замещают должности, стремиться их квалификацию повысить, их компетенции расширить, – все это также укладывается в общее русло государственных и общественных трансформаций, о чем свидетельствовали дискуссии на Гайдаровском форуме.

В этой же логике и такие новые и с широким размахом реализуемые проекты, как «Лидеры России», в рамках которых конструируются новые социальные лифты для продвижения кадров. На форуме о них также шла речь, а представители регионов рассказывали о том, как на местах реализуются собственные подобные проекты. Так, **Андрей Бетин**, заместитель губернатора, заместитель председателя правительства Нижегородской области, представил региональный цифровой проект «Команда правительства»: «Через систему цифрового HR можно унифицировать систему оценки муниципальных служащих с обратной связью. Бывает, что человек в отдаленном муниципалитете даже не знает, какие навыки ему нужны»[10].

10 На панельной дискуссии «Новые форматы профессионального развития госслужащих: национальный и глобальный контексты».

Но, к сожалению, проекты подобного рода тоже не гарантируют 100-процентного успеха функционирования государственной службы. Необходимо развитие общей среды государства для достижения заметных позитивных результатов. Применительно к своей стране, премьер-министр Великобритании Уинстон Черчилль когда-то так об этом говорил: «Подоходный налог, которым облагается сверхурочная работа и высококвалифицированный труд, отбивает всякую охоту работать сверх нормы и повышать квалификацию, то есть делать то, без чего наша промышленность не сможет удержаться на плаву и сохранять конкурентоспособность в современном мире» [Черчилль, 2014. С. 587]. Да, и экономика, и общественные практики, и моральный настрой людей – все влияет на государственную службу, все отражается на результате ее работы. Конечно, точечные усилия тоже важны, однако остановленное на полпути реформирование нашего государственного управления не способствует улучшению этой системы.

И это значит, что впереди у России много дел.

Литература

Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций: в двух томах / Российская академия народного хозяйства и государственный службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС , 2019.

Бурдье П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989–1992). М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017.

Гайдар Е. Смуты и институты. Государство и эволюция. СПб.: Норма, 2016.

Иларионова Т.С. Цель – эффективность, критерий – высокая оценка людей. *Государственная служба*. 2018. № 1. С. 18–27.

Кордонский С. Россия. Поместная федерация. М.: Издательство Европа, КДУ, 2017.

Лапин Н.И. Актуальные теоретико-методологические аспекты исследований российской модернизации. *СоцИС*. 2015. № 1. С. 5–10.

Немировский В.Г., Половинко В.С. Возможности модернизации регионов Сибирского федерального округа. *СоцИС*. 2015. № 1. С. 27–34.

Рейтинг инновационных регионов России, 2018.

Ромашкина Г.Ф. Процессы модернизации в регионах Уральского федерального округа. *СоцИС*. 2015. № 1. С. 19–26.

Тарасов В.Т., Бойко И.И., Харитонова В.Г. Неравномерность модернизации регионов Приволжского федерального округа. *СоцИС*. 2015. № 1. С. 11–19.

Черчилль У. Никогда не сдаваться! Лучшие речи Черчилля. М.: Альпина нон-фикшн, 2014.

References

Bartsits I.N., The system of State and Municipal Administration: course of lectures: in two volumes/Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). - Moscow : Delo, 2019. In Russian

Bourdieu, P., On the State: a course of lectures at the College de France (1989-1992). M.: Publishing House ‘Delo’ RANEPA, 2017. In Russian

Churchill, W., Never give up! Churchill’s best speeches. M.: Alpina non-fiction, 2014. In Russian

Gaidar, E., Troubles and Institutions. State and evolution. SPb .: Norma, 2016. In Russian

Ilarionova, T S., The goal is efficiency, the criterion is the high appreciation of people. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 1. P. 18–27. In Russian

Kordonsky, S., Russia. Manorial Federation. M.: Publishing House ‘Evropa’, ‘KDU’, 2017. In Russian

Lapin, N.I., Actual theoretical and methodological aspects of studies of Russian modernization. *Sociological studies*. 2015. No. 1. P. 5–10. In Russian

Nemirovsky, V.G., Polovinko, V.S., Opportunities for modernization of the regions of the Siberian Federal District. *Sociological studies*. 2015. No. 1. P. 27–34. In Russian

Rating of innovative regions of Russia. Moscow, 2018. In Russian

Romashkina, G.F., The processes of modernization in the regions of the Ural Federal District. *Sociological studies*. 2015. No. 1. P. 19–26. In Russian

Tarasov, V.T., Boyko, I I., Kharitonova, V.G., Uneven modernization of the regions of the Volga Federal District. *Sociological studies*. 2015. №. 1. P. 11–19. In Russian