ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Между властью и народом

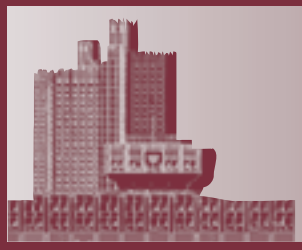
ЕЛЕНА ДАНЬКОВА
ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ МОТИВАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ ДЕФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Актуально

ИРИНА КОТЕЛЕВСКАЯ, КРИСТИНА МОРЖАКОВА
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ДЕЛОВАЯ СРЕДА

Мир в движении

АЛЕКСЕЙ ЛЫЖЕНКОВ
ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ В РЕГИОНЕ ОБСЕ И КАК ЭФФЕКТИВНО ИМ ПРОТИВОДЕЙСТВОВАТЬ



ТОМ / VOL. 19 № 3

МАЙ–ИЮНЬ 2017

ПРЯМАЯ ЛИНИЯ С ВЛАДИМИРОМ ПУТИНЫМ

15 июня в эфире телеканалов «Первый», «Россия 1», «Россия 24», радиостанций «Маяк», «Вести FM» и «Радио России» вышла 15-я специальная программа «Прямая линия с Владимиром Путиным». Еще до ее начала в центр обработки сообщений, в редакцию «Прямой линии» поступили 1 миллион 100 тысяч звонков по телефону. Помимо СМС и звонков операторы принимали и видеовопросы. Их можно было отправить или через сайт moskva-putinu.ru, или с помощью специального приложения для мобильных устройств, которое называется так же: «Москва – Путину».

К Президенту можно было обратиться и в официальных группах программы в социальных сетях «ВКонтакте» и «Одноклассники». Впервые на прямую видеосвязь с главой государства можно было выйти с помощью сервиса «OK Live».

Большинство обращений было в этот раз не о настоящем, а о будущем: как будет жить наша страна в ближайшие годы, какими будут отношения России с другими государствами.

Президент России отметил в первую очередь, что рецессия в российской экономике преодолена, и мы перешли к периоду роста. И все-таки остается немало нерешённых проблем, и это отражается на доходах людей. В.В. Путин подчеркнул: «У нас много задач. Первая, и самая главная, – нужно обеспечить рост доходов граждан страны. Нужно избавиться от нищеты, нужно избавиться от бараков и аварийного жилья, но сделать это можно, исключительно развивая нужными, должными темпами нашу экономику.

И в этой связи нужно обратить внимание и решить проблему повышения производительности труда, но этого невозможно добиться без перехода к следующему технологическому укладу, а здесь нам нужна и цифровая экономика, здесь нам нужна правильная организация работы».

Источник: http://kremlin.ru/events/president/news/54790

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

государственная служба

PUBLIC administration

ТОМ 19 № 3
[107] МАЙ–ИЮНЬ 2017

VOL. 19 No 3
[107] MAY–JUNE 2017

Между властью и народом
ЕЛЕНА ДАНЬКОВА
ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ МОТИВАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ ДЕФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Актуально
ИРИНА КОТЕЛЕВСКАЯ, КРИСТИНА МОРЖАКОВА
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ДЕЛОВАЯ СРЕДА

Мир в движении
АЛЕКСЕЙ ЛЫЖЕНКОВ
ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ В РЕГИОНЕ ОБСЕ И КАК ЭФФЕКТИВНО ИМ ПРОТИВОДЕЙСТВОВАТЬ

Between authority and people
ELENA V. DANKOVA
PROFESSIONAL MOTIVATION OF STATE CIVIL SERVANTS IN THE CONTEXT OF DEFORMATION OF SOCIAL VALUES

Actual
IRINA V. KOTELEVSKAYA, CHRISTINE E. MORZHAKOVA
ANTI-CORRUPTION POLICY AND BUSINESS ENVIRONMENT

World in motion
ALEXEY L. LYZHENKOV
TRANSNATIONAL THREATS IN THE OSCE REGION AND HOW TO COUNTER THEM EFFECTIVELY

государственная служба

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Государственная служба» является научным рецензируемым периодическим изданием, прошедшим в установленной форме государственную регистрацию, и публикует статьи по истории, теории и методологии государственного управления и государственной службы. Миссия журнала состоит в консолидации экспертного мнения и развитии диалога преподавателей высшей школы, ученых и практиков, российских и зарубежных экспертов с целью определения и описания инструментов государственного управления, совершенствования практики и развития научной школы.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации статей, подготовленных в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по направлениям: социология, экономика, право.

ИЗДАЕТСЯ С 1998 ГОДА

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

Над номером работали:
редактор – И.А. Емелин
корректор – Г.Н. Никольская
редакторы текстов
на английском языке –
Н.В. Беляков, Н.А. Борисенко

Макет, художественное оформление, верстка, фото:
М.Л. Уранова

Наш адрес:
119571, Москва,
пр-т Вернадского, 82.
Тел./факс: (499) 956-01-33,
http://mgs. migsu.ru,
e-mail: mgs@migsu.ru

Подпись в печать:
29.06.2017 г.

Свободная цена

© Дизайн и оформление – редакция журнала «Государственная служба»

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

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

Распространяется по подписке во всех регионах России.

ISSN 2070-8378

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ЕГОРОВ Владимир Константинович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)
ЗОРИН Владимир Михайлович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)
МАУ Владимир Александрович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)
МОРОЗОВ Олег Викторович (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва)
СОРОКО Андрей Викторович (Аппарат Правительства Российский Федерации, Москва)
ФЕДОРОВ Антон Юрьевич (Администрация Президента Российский Федерации, Москва)
ШЕВЧЕНКО Алевтина Владимировна (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)
ДЕННИНГХАУС Виктор (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)
ДУТКЕВИЧ Петр (Карлтонский университет, Оттава, Канада)
ЛУАНЬ Цзинхэ (Китайская академия общественных наук, Пекин, Китай)
ЦИММЕРМАНН Моше (Еврейский университет, Иерусалим, Израиль)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
БАРЦИЦ Игорь Нязбеевич – доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва

Заместители главного редактора
ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна – доктор философских наук, профессор, ученый секретарь Ученого совета Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва
КОРНИЛОВА Лидия Леонидовна – руководитель новостной группы Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва

Члены редколлегии
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, научный руководитель Департамента государственного муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, Москва
БУТАШИН Дмитрий Анатольевич – проректор РАНХиГС, Москва
ВИДАЛЬ Фредерик – профессор, PhD, Париж
ЕНГИБАРЯН Роберт Вачаганович – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Факультета управления и политики МГИМО(У)
ЗУЕВ Сергей Эдуардович – кандидат культурологии, профессор, ректор российско-британского университета «Московская высшая школа социальных и экономических наук», директор Института общественных наук РАНХиГС
МЯСОЕДОВ Сергей Павлович – доктор социологических наук, профессор, проректор РАНХиГС, директор Института бизнеса и делового администрирования РАНХиГС, президент Российской ассоциации бизнес-образования (РАБО)
НАЗАРОВ Максим Николаевич, кандидат физико-математических наук, доцент, проректор РАНХиГС, Москва
НОРМАН Наймарк – доктор наук, профессор Стэнфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера (США)
ПИХОЯ Рудольф Германович – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН
ШАМАХОВ Владимир Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса

PUBLIC administration
[GOSUDARSTVENNAYA SLUZHBA]

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

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

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

Editorial staff:
Scientific editor – I.A. Yemelin
Proofreader – G.N. Nikolskaya
English texts editors –
N.V. Belyakov, N.V. Kirillina

Design, artwork, layout, photo:
M.L. Uranova

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

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

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

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

ISSN 2070-8378

EDITORIAL COUNCIL

EGOROV Vladimir Konstantinovich (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)
ZORIN Vladimir Mikhailovich (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)
MAU Vladimir Alexandrovich (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)
MOROZOV Oleg Viktorovich (Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow)
SOROKO Andrey Viktorovich (Office of the Government of the Russian Federation, Moscow)
FEDOROV Anton Yurievich (Administration of the President of the Russian Federation, Moscow)
SHEVCHENKO Alevtina Vladimirovna (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)
DÖNNINGHAUS Victor (Nordest Institute, Luneburg, Germany)
DUTKEVICH Petr (Carleton University, Ottawa, Canada)
LUAN Jinghe (Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)
ZIMMERMANN Moshe (Hebrew University, Jerusalem, Israel)

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief

BARTSITS Igor Niazbeyevich – J.D., professor, Director of the Institute of Public Administration and Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow

Deputy Chief Editor

ILARIONOVA Tatiana Semenovna – Doctor (Philosophy), professor, Scientific Secretary of the Academic Council of the Institute of Public Administration and Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

KORNILOVA Lydia Leonidovna – Head of the news group of the Institute of Public Administration and Management of the RANEPA, Moscow

Members of the Editorial Board

BARABASHEV Aleksey Georgievich – Doctor of Philosophic Sciences, Professor, Head of the Chair of the Public Administration, Academic Supervisor of the Department of Public and Local Service of the Faculty of Social Sciences of the National Research University of Higher School of Economics, Moscow

BUTASHIN Dmitry Anatolyevich – Vice-President of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

VIDAL Frederick – Professor, PhD, Paris

YENGIBARYAN Robert Vachaganovich – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Management and Politics of MGIMO-University (U), Moscow

ZUEV Sergey Eduardovich – Candidate of Culturology Sciences, Professor, Rector of the Russian-British university "The Moscow School of Social and Economic Sciences", Director of the School of Public Policy RANEPA, Moscow

MIASOYEDOV Sergey Pavlovich – Doctor (Sociology), professor, Vice-President of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Director of the Institute of Business and Business Administration, President of the Russian Association of Business Education, Moscow

NAZAROV Maxim Nikolaevich – Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Associate Professor, Vice-President of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

NAIMARK Norman – Ph.D., professor at Stanford University, senior fellow at the Hoover Institution (USA)

PIKOY Rudolf Germanovich – Doctor of Historical Sciences, Professor, Leading Researcher of the Institute of Russian History of the Russian Academy of Science, Moscow

SHAMAKHOV Vladimir Alexandrovich – Doctor (Economics), professor, Director of the North Western institute – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Senior State Counselor of the Russian Federation, 1st class, St. Petersburg

СОДЕРЖАНИЕ

МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ

К.О. Магомедов. Государственное управление и гражданские служащие в предметном поле социологии . . . 6

Е.В. Данькова. Профессиональная мотивация в контексте деформации социальных ценностей . . . 12

Ю.В.Синягин. Личностно-профессиональные особенности руководителей государственной гражданской службы с различными группами классных чинов . . . 17

Е.Н. Карлова, А.Ю. Григоров. Научные роты как кадровый ресурс военных научных организаций . . . 25

АКТУАЛЬНО

И.В. Котелевская, К.Э. Моржакова. Антикоррупционная политика и деловая среда . . . 31

В.Н. Зайковский, В.Г. Давыдов. Коррупция в контексте принципал-агентской модели отношений: сущность и основные причины . . . 36

НАШЕ ПРОШЛОЕ

И.Ю. Синдеева. Развитие законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд . . . 44

М.А. Лактаева, В.Г. Иванов. К истории государственного управления строительством в России . . . 54

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

И.В. Понкин. Процессно-ориентированное публичное управление . . . 62

В.К. Ботнев, С.В. Ботнев. Роль и значение государственных услуг в эффективности управления в Российской Федерации . . . 68

РЫНКИ ЭКОНОМИКИ

Б.Б. Богоутдинов, А.Л. Баранников. Стратегия как инструмент конкурентной политики субъектов предпринимательства . . . 76

В.И. Кушлин. Научно-инновационные факторы международной конкурентоспособности государства . . . 81

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

И.Б. Соколова, В.И. Сморчкова, А.Б. Юсов. Человеческие ресурсы Российской Арктики . . . 86

И.С. Карцев. Возможности сохранения и развития сельских поселений Российской Федерации . . . 94

П.Б. Рукобратский. К вопросу о рисках рефинансирования при банковском кредитовании . . . 101

МИР В ДВИЖЕНИИ

А.Л. Лыженков. Транснациональные угрозы в регионе ОБСЕ и как эффективно им противодействовать . . . 106

А.А. Ганощенко. «Мягкая сила» в немецкой политологии и государственной службе . . . 114

CONTENTS

BETWEEN AUTHORITY AND PEOPLE

Kerem O. Magomedov. State administration and civil servants in the subject field of sociology 6

Elena V. Dankova. Professional motivation of state civil servants in the context of deformation of social values 12

Yury V. Sinyagin. Personal and professional characteristics of the state civil service leaders with various groups of class ranks 17

Ekaterina N. Karlova, Andrei Yu. Grigorov. Research squadrons as a human resource for military research organizations 25

ACTUAL

Irina V. Kotelevskaya, Christine E. Morzhakova. Anti-corruption policy and business environment 31

Victor N. Zaykovsky, Vladislav G. Davydov. Corruption in the context of the principal-agent model of relations: the essence and the main causes 36

OUR PAST

Inga Yu. Sindeeva. Legislation development history of goods, work and services procurement for state and municipal needs 44

Marina A. Laktaeva, Vadim G. Ivanov. To the history of state management of construction in Russia. 54

MANAGEMENT THEORY AND PRACTICE

Igor V. Ponkin. The process-oriented public management 62

Vladimir K. Botnev, Sergey V. Botnev. The role and importance of public services in the effectiveness of public administration in Russian Federation. 68

ECONOMICS RHYTHM

Boris B. Bogoutdinov, Alexander L. Barannikov. Strategy as a tool of competition policy businesses 76

Valery I. Kushlin. Scientific Innovative Factors of International Competitiveness of the State. 81

REGIONAL POLICY

Irina B. Sokolova, Vera I. Smorchkova, Anatoly B. Yusov. Human resources of the Russian Arctic regions 86

Ivan S. Kartsev. Possibilities for the Preservation and Development of Rural Settlements in the Russian Federation. 94

Pavel B. Rukobratsky. On the issue of refinancing risks of the region with bank lending. 101

WORLD IN MOTION

Alexey L. Lyzhenkov. Transnational threats in the OSCE region and how to counter them effectively 106

Alexander A. Ganoshchenko. 'Soft power' in German politology and public service 114

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-6-11

Государственное управление и гражданские служащие в предметном поле социологии

КЕРЕМ ОСМАНОВИЧ МАГОМЕДОВ, **доктор социологических наук, руководитель социологической лаборатории, профессор кафедры управления персоналом факультета управления персоналом и государственной службой Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: m-kerem@mail.ru**

Аннотация: В последние годы активно обсуждаются различные вопросы, связанные с реформированием государственной гражданской службы Российской Федерации, необходимостью совершенствования основ и изменения ее профессионального, социально-психологического и морально-нравственного состояния. В качестве социально-управленческого образования она находится в постоянном взаимодействии с институтами гражданского общества, развитие которого признается в качестве стратегической задачи, связанной с формированием современных основ российского общества как источника демократических процессов и их стабильности. Множество вопросов и нареканий относится непосредственно к государственным гражданским служащим, которые имеют социальный контакт с населением, представителями различных хозяйственных, общественных, политических и других организаций. В статье содержатся аналитические материалы социологического исследования «Актуальные проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации», проведенного социологической группой, учеными, докторантами и аспирантами Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в октябре 2016 – марте 2017 года (руководитель – профессор К.О. Магомедов). Актуальность этого исследования связана с тем, что разностороннее изучение проблем государственной гражданской службы, ее внутренней и внешней социальной среды позволяет решать многие задачи, связанные с активизацией деятельности органов государственной власти и управления, оптимизировать взаимодействия власти с институтами гражданского общества и населением. В работе представлены материалы двух тематических блоков: 1) отношение в обществе к вопросам государственного управления; 2) имидж государственных органов и авторитет государственных гражданских служащих.
Ключевые слова: государственное управление, государственные гражданские служащие, имидж государственной власти, авторитет государственной власти, социологическое исследование, информационная открытость, государственные услуги

STATE ADMINISTRATION AND CIVIL SERVANTS IN THE SUBJECT FIELD OF SOCIOLOGY

KEREM O. MAGOMEDOV, **Dr. Sci. (Sociology), Head of the sociological laboratory, Professor of the Personnel Management Chair of the Personnel Management and Public Service Faculty of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: m-kerem@mail.ru**

Abstract: In the recent years various issues related to the reform of civil service of the Russian Federation, the necessity of improving its foundations and change the professional, socio-psychological and moral state have been discussed. Being social - managerial education it is in the constant interaction with civil society institutions, the development of which is considered as the strategic task connected with the formation of the modern foundations of the Russian society as a source of the democratic processes and their stability. A lot of questions and complaints relate directly to the state civil servants who are in the social contact with the population and representatives of various business, social, political and other organizations. This article contains analytical materials of sociological research «The actual problems of functioning and development of state civil service of the Russian Federation» conducted by the sociological group, scientists, doctoral candidates and post-graduate students of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (October 2016 – March 2017; directed by professor K.O. Magomedov). The relevance of the study stems from the fact that the multilateral study of the problems of civil service, its internal and external social environment allows to solve many tasks connected with the activation of activities of bodies of state power and administration, to optimize the interaction of the government with civil society institutions and the population. Two thematic areas of research are presented in the paper: 1) society attitude towards public administration; 2) the image of the state bodies and the authority of civil servants.
Keywords: public administration, state civil servants, image of public authorities, authority of government, sociological research, information transparency, public services

Введение

Различные аспекты и проблемы государственного управления и государственной гражданской службы становятся традиционным предметом научного интереса ученых Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Так, вопросы эффективности управления и результативности административной реформы рассматриваются И.Н. Барцицем [Барциц, 2013. С. 124–135]. Большой интерес представляют рассуждения Т.С. Иларионовой о простом и сложном в государственном управлении, где первое связывается с открытостью, гласностью, подотчетностью государственных гражданских служащих, а второе – с «сакрализацией» власти, приводящей ее к замкнутости, что является одним из источников коррупции [Иларионова, 2012. С. 57–58]. Методологические основы формирования общественного доверия к государственным гражданским служащим анализируются Е.А. Литвинцевой. [Литвинцева, 2016. С. 21–29]. Кадровая коррупция в государственных органах рассмотрена в качестве предмета научно-исследовательской работы К.О. Магомедовым и Б.Т. Пономаренко (тематический заказ Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации) [Магомедов К.О., Пономаренко Б.Т., 2015. С. 64–73]. Профессионализм сотрудников в связи с вопросами кадровой безопасности в сфере государственной власти и управления рассмотрен К.О. Магомедовым совместно с А.В. Понеделковым (Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации) [Магомедов, Понеделков, 2015. С. 29–33]. Нравственные основы российской государственной службы, ее этические принципы стали предметом изучения Н.Н. Шуваловой [Шувалова, 2015. 374 с.].

Методология социологического исследования

Для анализа различных проблем государственного управления большое значение имеют социологические исследования, которые дают основной эмпирический материал, используемый в научной и учебной практике преподавателей. Социологической группой Института государственной службы и управления с 2003 года реализуется большой исследовательский проект «Актуальные проблемы государственной гражданской службы», в рамках которого уже проведено более 12 основных и промежуточных исследований, издан ряд монографий и учебных пособий, вышло в свет множество статей в научных журналах и сборниках научных трудов. В 2017 году был завершен очередной этап этого исследования, в ходе которого в 21 субъекте Российской Федерации было опрошено 1 297 респондентов из числа населения и 142 эксперта из числа представителей органов власти и муниципального управления, государственных и частных предприятий, организаций и учреждений, общественных и политических объединений, научных работников и средств массовой информации. Методикой исследования предусматривалось рассмотрение более 10 тематических блоков, объединенных основной проблемой социологического проекта, в том числе затрагивающих вопросы оценки эффективности государственного управления, профессионализма и авторитета гражданских служащих, общественно опасных отклонений в служебном поведении (взяточничество, коррупция) и др. Результат анализа по некоторым из рассмотренных проблем представлен в настоящей статье.

Отношение в обществе к вопросам государственного управления

Характер отношений власти и общества, власти и граждан имеет большое значение для любого современного демократического и правового государства. Для определения качественных параметров этих отношений необходим разносторонний учет мнений граждан о системе государственного управления в стране и о тех должностных лицах, которые осуществляют властные и управленческие полномочия. Объективность общественного мнения по этому вопросу можно определить, сравнив его с точкой зрения группы экспертов, более компетентной в этой сфере, члены которой приняли участие в исследовании наряду с респондентами – представителями населения российских регионов.

Необходимо отметить, что результаты показали высокий уровень актуальности для гражданского сообщества вопросов государственного управления и проблемы повышения его эффективности. С утверждением, что повышение эффективности системы управления в стране сегодня является важной национальной задачей, уверенно согласилось подавляющее большинство респондентов и экспертов (см. **таблицу 1**).

Таблица 1. Распределение мнений относительно важности повышения эффективности системы государственного управления

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	да	64,0	72,5
2	в какой-то мере	29,8	23,9
3	нет	3,9	2,1
4	затруднились ответить	2,3	1,5

Данные, представленные в таблице 1, свидетельствуют о том, что востребованность в российском обществе положительных изменений в государственном управлении очень высокая. Они говорят о высокой степени обеспокоенности населения

этими вопросами: среди респондентов большую и среднюю личную заинтересованность в проблемах управления страной («волнуют лично Вас») отметили почти 80%, а мнение экспертов относительно того, в какой мере эти проблемы волнуют население, склоняется к такой же оценке (см. **таблицу 2**).

Таблица 2. Распределение мнений о том, в какой степени проблемы государственного управления волнуют население

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	большой	36,0	31,7
2	средней	45,1	44,4
3	малой	13,7	20,4
4	совсем не волнуют	3,9	3,5
5	затруднились ответить	1,3	–

Исходя из распределения мнений участников исследования, представленных в таблицах 1 и 2, можно сделать вывод, что система государственного управления является значимым объектом интереса для большей части российских граждан. Но при этом возникает вопрос: на основе чего формируется личное, субъективное мнение граждан и какую роль в этом процессе играют государственные органы? По данным исследования, ситуацию нельзя назвать благополучной. Так, при ответе на вопрос, как они информированы о деятельности органов государственной власти и управления, мнения респондентов разделились на две большие группы – 1) тех, кто считает, что в той или иной мере все «хорошо» (таких в совокупности оказалось 52,3%), и 2) тех, кто склоняется к оценкам, что в той, или иной мере все «плохо» (в совокупности – 44,4%), причем в основном в этих группах оценки были неуверенного характера (см. **таблицу 3**).

Таблица 3. Распределение мнений относительно информированности населения о деятельности органов государственной власти и управления

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	очень хорошо	11,1	2,1
2	скорее хорошо, чем плохо	41,2	30,5
3	скорее плохо, чем хорошо	36,6	53,9
4	очень плохо	7,8	12,1
5	затруднились ответить	3,3	1,4

Такое распределение мнений респондентов, подтверждаемое точкой зрения экспертов, дает основание считать, что работа по продвижению информации о деятельности органов государственной власти приносит свои плоды, но она явно недостаточна, и это создает определенный информационный вакуум, который может заполняться в индивидуальном, социально-групповом и общественном сознании субъективно ориентированными сведениями, или целенаправленной дезинформацией по отношению к системе государственной власти и управления в целом. Потребность в объективной информации, обеспечиваемой открытостью деятельности государственных органов, как показывают полученные в исследовании данные, велика. Об этом свидетельствует распределение мнений участников опроса о том, существует ли необходимость расширения информационной открытости государственных органов (см. **таблицу 4**).

Таблица 4. Распределение мнений о необходимости расширения информационной открытости государственных органов

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	да, необходимо	61,5	67,6
2	отчасти необходимо	29,9	27,5
3	нет необходимости	5,9	4,2
4	затруднились ответить	2,7	0,7

Вывод, который можно сделать из представленных в таблице 4 сведений, один: в современных условиях воздействия на российское общество различных негативных внешних и внутренних факторов информационная открытость государственных органов должна обеспечиваться в необходимом объеме; открытым должно быть все, что не относится к категории государственной тайны. Соблюдение принципа открытости можно рассматривать в качестве важного оценочного критерия деятельности государственного органа, равно как и должностных лиц, которые призваны обеспечивать информационную открытость. Личное отношение к органам власти и субъективное мнение граждан о государственных служащих формируется в результате прямых контактов – обращений по поводу частных проблем, получения государственных услуг и т.п. Однако данные социологических исследований, как ранее проведенных, так и настоящего, показывают, что примерно пятая часть опрашиваемых граждан Российской Федерации регулярно обращается в государственные органы; от трети до половины из них обращаются время от времени, а остальные – либо очень редко, либо этого не делают вовсе (см. **таблицу 5**).

Таблица 5. Частота обращений респондентов в государственные органы управления

		Респонденты, %		
			для сравнения	
		2016 год	2009 год	2003 год
1	часто приходилось	18,6	21,6	17,9
2	иногда	45,6	55,6	34,4
3	очень редко	22,9		35,3
4	не приходилось	12,9	22,9	13,4

Тем не менее, большинство населения Российской Федерации имеет личный опыт общения с

государственными органами и работающими в них гражданскими служащими. В **таблице 6** представлены результаты ответов респондентов на вопрос о том, как к ним при обращении в государственные органы чаще всего относились служащие. Получается, что за последние 15 лет в сфере взаимодействия власти и населения произошли положительные изменения, но все равно остаются значительные проблемы.

Таблица 6. Распределение мнений обращавшихся в государственные органы респондентов об отношении к ним со стороны государственных служащих

		Респонденты, %		
			для сравнения	
		2016 год	2009 год	2003 год
1	доброжелательно, оказывали реальную помощь	8,4	6,8	8,5
2	с пониманием, пытались решить проблему	33,6	23,5	26,8
3	внешне внимательно, но формально, ничего не решали	36,9	54,3	60,1
4	недружелюбно, помощь не оказывали	6,6	15,4	4,6
5	затруднились ответить	14,5	–	–

На основе анализа данных таблицы 6 можно отметить довольно заметное снижение уровня формально-бюрократического подхода к обслуживанию граждан в государственных органах и некоторое повышение степени ориентированности на клиента, что можно связать с внедрением новых профессиональных стандартов и регламентов по предоставлению государственных услуг. Это находит отражение в оценках произошедших за последние годы изменений в работе государственных органов (см. **таблицу 7**).

Таблица 7. Распределение мнений респондентов о характере изменений в работе государственных органов за последние пять лет

		Респонденты, %		
			для сравнения	
		2016 год	2009 год	2003 год
1	они стали работать лучше	32,6	23,7	16,5
2	ничего не изменилось	40,2	46,6	42,5
3	они стали работать хуже	10,8	12,7	22,7
4	затруднились ответить	16,4	17,0	18,3

В таблице 7 дано распределение мнений респондентов – представителей населения в опросах, проведенных в рамках исследований проблем государственной службы Российской Федерации (этапы 2003, 2009 и 2016 годов), касающихся характера изменений в работе государственных органов за предшествовавшие каждому этапу пять лет. Эти данные говорят о том, что на протяжении практически пятнадцати лет положительная тенденция в их работе нарастала, что нашло отражение в оценках респондентов за этот период. То же самое можно отметить и в изменении структуры мнений по этому вопросу среди экспертов, а в 2016 году их оценки оказались более оптимистичны, чем у респондентов: улучшение работы государственных органов отметили 47,9% экспертов, отсутствие перемен – 37,1%, ухудшение – 7,9% (7,1% затруднились с ответом). Характер изменений отражается на структуре мнений граждан о государственных служащих, которые складываются у них после обращения в государственные органы (см. **таблицу 8**).

Таблица 8. Структура мнений населения о государственных служащих в интерпретации респондентов (личный опыт) и экспертов (оценочное суждение)

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	положительное	9,3	0,7
2	скорее положительное, чем отрицательное	41,4	17,7
3	скорее отрицательное, чем положительное	28,3	58,9
4	отрицательное	6,3	18,4
5	затруднились ответить	14,7	4,3

Данные таблицы 8 показывают, что респонденты относятся более положительно к государственным служащим (в совокупности 50,7% положительных мнений против 34,6% отрицательных), чем об этом думают эксперты, оценочные суждения которых в большей степени основываются на глубоком видении недостатков современной системы власти и управления.

Имидж государственных органов и авторитет государственных гражданских служащих

В процессах взаимодействия государства и общества вопросы доверия к органам власти и авторитета ее носителей, государственных служащих, занимают особое место. Необходимо отметить, что в сложившихся за последние годы условиях к действиям органов власти привлекается более пристальное внимание не только со стороны организованных общественно-политических, экономических, социально ориентированных структур («третий сектор»), но и со стороны обычных граждан, которые вынуждены решать частные проблемы в новой, непростой для них ситуации. Гражданская оценка уровня доверия государственным органам имеет очень большое значение для определения эффективности власти, ее способности решать не только задачи государства, но и насущные проблемы российских граждан. Результаты нашего исследования показывают невысокий уровень доверия населения, определенный по оценкам как респондентов, так и экспертов (см. **таблицу 9**).

Таблица 9. Распределение мнений о степени доверия населения к органам государственной власти

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	высокая	5,5	2,1
2	средняя	38,1	47,2
3	низкая	52,4	48,6
4	затруднились ответить	4,0	2,1

Данные таблицы 9 говорят о том, что более половины респондентов определяют степень доверия к власти как низкую, с чем согласны и эксперты, которые все же склоняются к более средним оценкам. Примечательно, что высокую степень доверия населения к органам власти отметило очень небольшое количество участников исследования. Это говорит о слабой подготовленности органов государственной власти и управления к работе в новых условиях, их инерционности и недостаточной ориентированности на инновации для повышения эффективности деятельности своих организаций. Вполне логичным выглядит распределение мнений участников исследования при ответе на вопрос, насколько необходимо в современных условиях государственным органам активизировать работу по улучшению своей репутации среди населения (см. **таблицу 10**).

Таблица 10. Распределение мнений относительно необходимости активизации работы госорганов по улучшению своей репутации среди населения

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	крайне необходимо	62,9	71,1
2	в какой-то мере необходимо	29,6	25,4
3	такой необходимости нет	4,1	2,8
4	затруднились ответить	3,4	0,7

Основная масса респондентов и экспертов, как показывают данные таблицы 10, определенно высказывается за необходимость проведения работы по улучшению репутации. Каков характер такой работы – это вопрос отдельного, специального исследования; можно предположить, что она должна вестись по организационно-структурным (оптимизация), нормативно-правовым (регламентация), персонал-управленческим (кадровая политика и кадровое обеспечение) направлениям, а также по целому комплексу социальных вопросов: социального статуса и защищенности государственных служащих, ответственности должностных лиц, расширения практики социального контроля и применения социальных норм поведения работников сферы государственного управления и т.д. Проведение такой работы не только повысит степень доверия к ним со стороны населения, но и положительно скажется на авторитете гражданских служащих, который, как следует из оценок участников исследования, на сегодняшний день также невысок (см. **таблицу 11**).

Таблица 11. Распределение мнений об авторитете государственных служащих среди населения

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	высокий	6,7	3,5
2	средний	45,3	55,4
3	низкий	44,6	39,7
4	затруднились ответить	3,4	1,4

Авторитет государственных служащих среди населения можно назвать балансирующим на грани срыва к низким значениям, так как хотя большинство респондентов и экспертов определили его в положительных величинах (средний и незначительно высокий), все же велико количество тех из них, кто высказал отрицательное мнение. Такое положение дел – одна из системных проблем современного российского государственного управления, и, соответственно, решаться она должна так же, как и повышение доверия к государственным органам, то есть на системном уровне. Это должно стать частью политики совершенствования и развития системы управления в стране и получить необходимое обеспечение в виде специальных мер реализации. На сегодняшний день такой вопрос очень актуален, что подтверждается мнениями участников исследования при ответе на вопрос, необходима ли сегодня целенаправленная работа по повышению авторитета государственных служащих среди населения (см. **таблицу 12**).

Таблица 12. Распределение мнений о необходимости работы по повышению авторитета государственных служащих среди населения

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	крайне необходима	50,2	61,7
2	в какой-то мере необходима	39,1	36,9
3	такой необходимости нет	6,8	0,7
4	затруднились ответить	3,9	0,7

О необходимости работы, связанной с повышением авторитета государственных служащих, высказались практически все респонденты и эксперты, при этом абсолютно уверенных в этом среди них большинство, что свидетельствует о важности данной проблемы. Но это не означает механического «накачивания» авторитета государственных служащих посредством какого-либо информационного (формирование образа «положительного героя») или пропагандистского воздействия. Повышение авторитета государственных служащих может произойти только при устранении, либо заметном уменьшении влияния причин, его снижающих. Среди них были выделены факторы, которые являются следствием системных недостатков государственной службы (см. **таблицу 13**).

Таблица 13. Распределение мнений (рейтинговый порядок) о причинах, мешающих государственным служащим повышать свой авторитет среди населения

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	коррумпированность, взяточничество	65,9	58,5
2	оторванность от интересов граждан	50,7	57,7
3	бюрократизм	47,1	61,3
4	низкие нравственные качества	40,4	36,6
5	слабая профессиональная подготовка	34,7	40,1
6	пренебрежение к законам	30,6	31,0
7	низкий уровень гражданственности	27,1	33,8

В таблице 13 мнения участников исследования о причинах, мешающих государственным служащим повышать свой авторитет у населения, представлены в рейтинговом порядке на основании оценок респондентов. Мнения экспертов здесь принципиально не отличаются от мнения респондентов, особенно по первым трем причинам (все это системные недостатки). Остальные моменты, по мнению всех участников исследования, тоже выражены достаточно явно, но они относятся к личностным качествам, проявляемым государственными служащими, и в этом случае нужно говорить о формировании и воспитании положительных и благоприятных для их авторитета качеств, а также о более принципиальном подходе при отборе на должности государственной службы и аттестации служащих во время их работы.

Заключение

Вопросы государственного управления чрезвычайно актуальны для российских граждан, и это связано, прежде всего, с ожиданиями положительных изменений в их жизни, с повышением эффективности системы. Но при этом ощутим информационный дисбаланс в освещении реальной деятельности государственных органов, что способствует сохранению угроз деструктивного влияния на мнения граждан, социальных групп относительно власти и управления. Тем не менее, сравнение исследований 2003–2017 годов показывает наличие тенденций к положительному восприятию гражданами работы государственных органов, хотя степень доверия к ним все еще остается на низком уровне. Невысоким является и авторитет гражданских служащих среди населения, что можно считать системной проблемой российского государственного управления. Это говорит о необходимости внесения корректив в работу по совершенствованию системы власти и управления в стране.

Литература

Барциц И.Н. Модернизация государственного управления России // Rusja XXI wiek. Geopolityka. Gospodarka. Kultura. 2013.

Иларионова Т.С. Сложное и простое в науке, технике и государственном управлении // Государственная служба. 2012. № 3.

Литвинцева Е.А. Оценка общественного доверия к государственным гражданским служащим: социологический анализ // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 2.

Магомедов К.О., Пономаренко Б.Т. Влияние кадровой коррупции на процессы коммуникации в органах государственной власти и муниципального управления // Коммуникология. 2015. Т. 3. № 3.

Магомедов К.О., Понеделков А.В. Профессионализм государственных и муниципальных служащих как фактор кадровой безопасности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 8(63).

Шувалова Н.Н. Этика и этикет государственной и муниципальной службы. М.: Юрайт, 2015.

References

Bartsits I.N. Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya Rossii [Modernization of public administration in Russia] // Rusja XXI wiek. Geopolityka. Gospodarka. Kultura [Russia: twenty-first century. Geopolitics. Economy. Culture]. Praha: Profesional Pablishin, 2013. In Russian.

Ilarionova T.S. Slozhnoe i prostoe v nauke, tekhnike i gosudarstvennom upravlenii [Complex and simple in science, technology and public administration] // Gosudarstvennaya sluzhba. 2012. № 3. In Russian.

Litvintseva E.A. Otsenka obshchestvennogo doveriya k gosudarstvennym grazhdanskim sluzhashchim: sotsiologicheskii analiz [Evaluation of public confidence in state civil service: a sociological analysis] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk. 2016. № 2. In Russian.

Magomedov K.O., Ponomarenko B.T. Vliyanie kadrovoi korruptsii na protsessy kommunikatsii v organakh gosudarstvennoi vlasti i munitsipal'nogo upravleniya [The effect of corruption on the processes of communication in public authorities and municipal administration]. Kommunikologiya. 2015. Vol 3. № 3. In Russian.

Magomedov K.O., Ponedelkov A.V. Professionalizm gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh kak faktor kadrovoi bezopasnosti [Professionalism of state and municipal employees as a factor in personnel security] // Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2015. № 8(63). In Russian.

Schuvalova N.N. Etika i etiket gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby [Ethics and etiquette of public and municipal services]. M.: Yurait, 2015. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-12-16

Профессиональная мотивация в контексте деформации социальных ценностей

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА ДАНЬКОВА, кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ev.dankova@migsu.ranepa.ru

Аннотация: В статье представлены результаты обобщения и анализа данных по вопросам профессиональной деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации, проведенного Институтом государственной службы и управления РАНХиГС в 2012–2017 годах. На основе методологии механизма трудовой мотивации в организации, как процесса преобразования социальных потребностей в состояние удовлетворения от труда, приведен анализ состояния профессиональной мотивации в Российской Федерации и причины ее деформации. Отмечена негативная тенденция, наблюдающаяся в кадровой среде государственной гражданской службы. Раскрыты основания к изменениям трудовой мотивации под воздействием процессов депрофессионализации, протекционизма и кадровой коррупции, что ведет к росту показателей неудовлетворенности и деструктивной мотивации гражданских служащих. Формирование профессиональной мотивации гражданских служащих рассматривается как системообразующий фактор повышения эффективности государственной службы. Результаты приведенного анализа позволяют сделать вывод о необходимости комплексного подхода к решению проблемы формирования профессиональной мотивации государственных гражданских служащих. Автор подчеркивает, что для создания мотивации служения государству, а не удовлетворения частных потребностей служащих, потребуется комплекс мер, и приводит ряд предложений по повышению профессиональной мотивации. Они основаны на синергетическом эффекте морального поощрения, которое непременно должно включать повышение престижа государственной службы, на купировании и исправлении выявленных недостатков и справедливом материальном поощрении эффективного труда государственных служащих.

Ключевые слова: государственный служащий, механизм мотивации труда, профессиональная мотивация, деструктивная мотивация, кадровая коррупция, деформации социальных ценностей

PROFESSIONAL MOTIVATION OF STATE CIVIL SERVANTS IN THE CONTEXT OF DEFORMATION OF SOCIAL VALUES

ELENA V. DANKOVA, Cand. Sci. (Sociology), Associate Professor of the Chair of personnel management, Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadsky ave., 82). E-mail: ev.dankova@migsu.ranepa.ru

Abstract: The article presents the results of the generalization and analysis of the data on issues of professional activities of state civil servants of the Russian Federation, held in the Institute of Public Administration and Civil Service at the RANEPA in 2012 – 2017. Based on the methodology of the mechanism of labor motivation in the organization as the process of social needs transformation into the state of job satisfaction, the analysis of professional motivation condition in the Russian Federation and the causes of its deformation is presented. The negative trend in the staffing environment of the civil service is noted. The grounds for changes of work motivation under the influence of processes of deprofessionalisation, nepotism and cadre corruption leading to the growth of dissatisfaction and destructive motivation of civil servants are disclosed. The formation of professional motivation of civil servants is regarded as the backbone factor of the increase of the efficiency of the state service. The results of the performed analysis allow us to make the conclusion about the necessity of an integrated approach to solving the problem of formation of professional motivation of state civil servants. The author emphasizes that creation of the servicing motivation towards the state, instead of the satisfaction of employees' private needs will require a range of measures and gives a number of suggestions for increasing professional motivation. They are based on the synergistic effect of moral encouragement, which certainly must include the prestige improvement of the civil service, the relief and correction of identified deficiencies and fair material reward of the efficient work of civil servants.

Keywords: state servant, mechanism of labour motivation, professional motivation, destructive motivation, personnel corruption, deformation of social values

Методологический аспект мотивации труда

Среди социальных факторов, существенно влияющих на повышение эффективности деятельности государственных гражданских служащих, выделим фактор профессиональной мотивации и определим его значение.

Мотивация труда в методологическом аспекте – сложный социально-психологический процесс, детерминирующий поведение человека под воздействием множества факторов влияния: внешних, со стороны социальной среды, и внутренних, продиктованных системой ценностей и моральных установок субъекта мотивации [Пугачев, 2015. С. 113–116]. Проще говоря, мотивация – это путь от потребностей человека к их реализации. Речь, безусловно, идет о социальных потребностях, что предполагает самоидентификацию человека в его социальном и профессиональном окружении. Очевидно, что не все потребности человека быстро реализуемы. Вопрос о том, как степень неудовлетворенности в процессе профессиональной деятельности отдельного служащего влияет на эффективность государственной службы в целом, и есть предмет нашего анализа.

Профессиональная мотивация, с нашей точки зрения, это сложный поведенческий процесс, который целенаправленно формируется в процессе социализации личности на этапе приобретения профессиональных навыков во время обучения и практики, но существенно усиливается под воздействием внешних факторов влияния на трудовую деятельность, обеспечивая приверженность субъекта мотивации к выбранной профессии. В последние годы примером доминирующего влияния внешних факторов на выбор профессии может служить популярность таких профессий, как экономист и юрист. При этом показатели закрепления в профессии после окончания вузов свидетельствуют о том, что более половины получивших диплом вынуждены работать не по специальности.

Выделим ряд оснований, которые необходимо учитывать в оценке состояния профессиональной мотивации на государственной гражданской службе. Во-первых, профессиональная мотивация выступает основным ресурсом человека для реализации многообразных потребностей в изменяющейся социальной среде. Во-вторых, профессиональная мотивация, как внутренняя детерминанта поведения, сохраняет возможность реализации карьерных целей и лишь при благоприятных условиях обеспечивает реализацию целей организации. В-третьих, профессиональная мотивация, как реактивный индикатор на факторы влияния внешней среды, при определенных обстоятельствах, быстро преобразуется в состояние деструктивной мотивации, при котором целевые установки на продуктивную профессиональную деятельность разрушаются, а деятельность приобретает имитационный характер [Проблемы профессионального развития…, 2014].

Таким образом, профессиональная мотивация может рассматриваться как многокомпонентный и нравственный процесс [Dyrnes, 1991] и, с нашей точки зрения, выступает системообразующим фактором состояния социальной среды государственной гражданской службы. Данный подход определяет и наше понимание эффективности деятельности и, в частности, деятельности гражданских служащих.

Итак, для продуктивной и эффективной деятельности любого человека необходима устойчивая и осознанная мотивация. Она формируется под воздействием всего комплекса ресурсов мотивации, включая многообразие стимулов и гарантий, которыми располагает субъект управления кадровым потенциалом и организационная среда [Public Service Motivation…, 2011]. Но есть закономерность: чем старше субъект мотивации, тем сложнее диагностировать факторы влияния на его трудовое поведение, поскольку социальный опыт обеспечил поведенческие установки, а практика жизни научила либо противостоять тому, что противоречит личным ценностям и целям, либо не сопротивляться и принимать «правила игры». Этот процесс предопределен самой сущностью мотивации труда, где одновременно взаимодействуют как мотивы, так и антимотивы, ограничивающие даже простую трудовую функцию.

Становление профессиональной мотивации государственных служащих

Рассмотрим схематично процесс становления профессиональной мотивации государственных гражданских служащих. Мотивация формируется на нескольких этапах в процессе профессионального становления личности. В период профессиональной ориентации, получения образования и вхождения в профессию работают потребности и установки, сформированные на уровне «идеализации профессии». Это весьма отдаленное представление о содержании деятельности государственных служащих связано, как показывает анализ, чаще всего, с отсутствием необходимой профессиональной ориентации. Потребности формируются на фоне мнения родителей и стереотипов успешности представителей органов власти, особенно молодых руководителей, которые сделали карьеру. На этапе вхождения в организацию молодые люди сталкиваются с объективной реальностью. Они видят противоречия в предъявляемых требованиях и в значимости занимаемой должности, степени ответственности и уровне вознаграждения. Негативные оценки поведения чиновников в СМИ, аресты высоких должностных лиц также оказывают свое влияние. Все это быстро влияет на переоценку ценностей и влечет за собой изменение морально-психологического состояния человека. Глубина этих изменений зависит от нравственной базы личности и поведенческих установок. На уровне мотивационного процесса это состояние оценивается как «борьба мотивов». В этой ситуации изменяется потребност-

ное состояние личности, происходит так называемое откладывание мотива к деятельности, он становится неактуализированным и, следовательно, отложенным [Пугачев, 2017. С. 272]. В организационной среде наблюдается разочарование, особенно среди пришедшей молодежи, что выражается в текучести кадров. Отложенные мотивы ограничивают активность человека, его деятельность становится заторможенной и непродуктивной. Далее в процессе такой деятельности на различных этапах карьеры возникает еще более сложный социально-психологический процесс, который уводит мотивацию в деструктивное русло и со временем выражается уже в искаженных формах: карьеризме, бюрократизме, других негативных проявлениях служебного поведения. Например, в таких ведомствах, как Роспотребнадзор, служба судебных приставов, налоговая инспекция в ряде территориальных органов уровень текучести кадров достигает 30% в год.

Такой сценарий становления профессиональной мотивации, безусловно, не является единственным. Как правило, в бизнесе социальная среда дает молодым людям, вступающим в профессию, положительные примеры форм преобразования потребностей профессионального становления в активный процесс достижения поставленных целей. Это происходит за счет серьезного ресурсного обеспечения программ профессионального развития.

Тенденции, отмеченные социологическими наблюдениями

Экспертное сообщество в последние годы обеспокоено тенденцией, свидетельствующей, что в социальной среде на государственной службе формируется новая модель профессиональной мотивации, искажающая смысл служения государству как основы профессии, официально закрепленной в принципах гражданской службы и правилах служебного поведения. Так, по данным социологического исследования, проведенного в 2016–2017 годах среди экспертов [1], доминирующим мотивом при поступлении на государственную гражданскую службу выступает «стремление занять престижное место в обществе». На это указали 69% участников опроса. «Желание принести пользу обществу и государству» как актуальный мотив для служащих отмечают лишь 15,5% экспертов. Установка «стремление полнее реализовать свои профессиональные качества» отмечена как значимая лишь 13,4% экспертов, участвующих в опросе, и за последнее десятилетие имеет динамику устойчивого снижения. По итогам аналогичного экспертного опроса, в 2007 году этот показатель составлял 29,3% от числа опрошенных, в 2013 году – 23,0%, а в 2017 году – лишь 13.4%! При этом эксперты указывают, что при поступлении на гражданскую службу возрастает значение мотивов «гарантия постоянной работы, стабильного положения» – 58,5% и «желание иметь широкие связи с людьми, которые могут быть полезны в жизни» – 47,2% оценок экспертов [2].

Отмеченный интерес к государственной службе «как к престижному месту», проявляемый вместо ожидаемых обществом приобщения к делам государственной значимости, «продуктивной и перспективной профессиональной среде» не могут оставаться без внимания, поскольку это важнейший социальный индикатор авторитета этой профессиональной группы в целом.

Как нам представляется, полученные в ходе экспертного опроса данные о пренебрежении к профессиональной мотивации требуют всестороннего анализа. С одной стороны, в современных условиях профессиональная мотивация выступает ключевым элементом успеха, как для самого человека, так и для организации, в которой он раскрывает свои потенциал и индивидуальность, демонстрирует установки в поведении, основанные на степени интереса к трудовой деятельности. С другой стороны, в условиях социального напряжения на рынке труда формируются новые ценностные ориентации. Интерес к профессии все чаще приобретает «стоимость», а профессиональная мотивация в определенных сферах экономики (банковская, финансовая отрасли, торговля недвижимостью и др.). становится «зарплатной мотивацией». Мотив морального удовлетворения замещается материальным вознаграждением, а уровень профессионализма – принадлежностью к «системе с деньгами». Такая мотивация ситуационна, она быстро преобразуется в деструктивную, при которой работа не интересна, а денег всегда мало. Вот почему, и при очень высоких показателях по вознаграждению за труд, не растут или растут незначительно показатели по производительности труда даже в таких компаниях, как ПАО «Газпром» «РУСАЛ», «Роснано» и др.

Социальная ориентация, направленная на «стабильность и престижность положения», по сути, формирует у субъектов мотивации потребительский характер к профессиональной деятельности, которая уже не рассматривается как потребность к труду, а лишь как цель получить удовлетворение от величины вознаграждения. Так, например, до 50% выпускников бакалавриата по профилю «Государственная и муниципальная служба» сомневается в правильности выбранной профессии. Сомнения сформировались после прохождения практики и были связаны с величиной и механизмом формирования денежного содержания гражданских служащих [3].

1 См. материалы социологического исследования ИГСУ РАНХиГС под рук. проф. Магомедова К.О. на тему «Актуальные вопросы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (октябрь 2016 – март 2017 г.).

2 Там же.

3 Данные получены автором в ходе опроса студентов в процессе чтения учебного курса «Мотивация и стимулирование труда государственных и муниципальных служащих» в 2016 г.

Государственная служба, как открытая система, принимает вместе с приходящим на службу новым поколением те мотивационные установки, которые программирует общество. Вместе с тем, как социальный институт, она не обеспечивает необходимой адаптации для сохранения ценностей профессионального служения. Так, в настоящее время в организационных структурах исполнительных органов власти социологи фиксируют крайне негативные социальные явления: клиентеллизм, кумовство, фаворитизм, открытый протекционизм. Следствием этого становится торговля должностями. По данным исследования, проведенного в 2015 году [Кадровая коррупция…, 2015], 71.3% респондентов – гражданских служащих заявляют о фактах назначения на должности государственной службы за плату. Все это, в общем, называется кадровой коррупцией, которая, по полученным данным, заняла еще одну нишу в ряду негативных и деструктивных процессов в обществе. Среди негативных процессов доминируют формирование в структурах власти атмосферы круговой поруки, клановой замкнутости (об этом говорят 46.2.% опрошенных служащих), игнорирование норм законодательства в работе с кадрами (37.1%), падение уровня профессионализма государственных и муниципальных служащих (отмечает каждый второй участник опроса) [Кадровая коррупция…, 2015. С. 212].

Отмеченные тенденции существенным образом деформируют ценностное поле государственной службы. Изменяются нравственные параметры профессиональной мотивации, являющиеся главными индикаторами негативных проявлений в служебной среде. Меняется стиль служебных отношений, рабочая среда становится более «равнодушной». Так, в ходе общения с гражданскими служащими установлено, что в настоящее время не принято обсуждать этическую сторону поведения коллег в решении профессиональных задач. Например, несправедливое вознаграждение по результатам труда, как правило, замалчивается. «Все равно ничего изменить нельзя», – комментируют служащие свое несогласие с процедурой распределения премий. Фраза «не нравится – уходите, вас никто не держит» стала стандартной для руководителей среднего звена в общении с подчиненными. Нравственную составляющую в среде госслужбы как «очень острую» оценивают 48,6% гражданских служащих, причем 40,5% из них подтверждают, что проблема эта выходит за рамки гражданской службы и является общесоциальной [4].

Система профессиональной мотивации в структурах государственной гражданской службы – это сложный динамичный механизм, он видоизменяется под воздействием различных факторов (обратная связь, социальная ситуация, факторы внешней среды и т.п.). Важным компонентом системы выступает так называемая мотивационная ситуация, т.е. ситуация (ценностная, социальная, материальная, психологическая, экономическая), в условиях которой служащий допускает компромиссы, а иногда и нарушает установленные законом правила. В зависимости от характера служебных отношений, нравственной и экономической ситуации, система мотивации изменяется, для поддержания ее в зоне социального эффекта, когда профессиональные мотивы доминируют над мотивами выгоды и установками «все равно изменить ничего нельзя», требуются значительные ресурсы. В этом и состоит сложность управления мотивацией.

С нашей точки зрения, социальная эффективность государственной службы представляет собой соотношение вклада государственных служащих, основанного на достижении ими высокого уровня социальных результатов труда, к уровню трудовой мотивации и росту авторитета самих госслужащих в глазах граждан. Социальные результаты – это, с одной стороны, качественное исполнение служебных обязанностей, основанное на высоком профессионализме и авторитете государственного служащего в глазах потребителей государственных услуг. С другой стороны – достаточно высокое общественное мнение в целом о деятельности государственного аппарата.

Меры, предлагаемые для создания качественно иной мотивации государственных служащих

Для создания системы профессиональной мотивации служить обществу, а не «устанавливать связи», нужны серьезные институциональные ресурсы. Мотивация служения обществу может стать одним из факторов активизации и обновления служебной среды государственной службы, инструментом повышения ее эффективности. Сознательно мотивированный госслужащий получает всестороннее уважение и признание, у него нет соблазна нарушать принципы служебного поведения, переходить границы полномочий и принимать взятки за оказанные услуги. Реализовать это можно, решив ряд практических управленческих задач, причем без значительных материальных затрат.

Во-первых, разработать комплекс мер по формированию положительного имиджа гражданской службы в целом и конкретных министерств, агентств, служб. Надо рассказывать обществу, чествовать и публично признавать заслуги тех, кто вносит вклад в государственное строительство: собирает налоги, назначает пенсии, формирует социальную помощь и т.п.

Во-вторых, сформировать в общественном мнении понимание того, что не каждый гражданин может стать государственным служащим. Кроме соответствия формальным требованиям, он должен обладать мотивами профессионального служения.

4 См. материалы социологического исследования ИГСУ РАНХиГС под рук. проф. Магомедова К.О. на тему «Актуальные вопросы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (октябрь 2016 – март 2017 г.).

Претендент должен обосновать свой выбор, сформулировать свою мотивационную позицию, как это делается в ряде зарубежных стран. При назначении на руководящие должности настало время ввести порядок предоставления не менее двух письменных рекомендаций от лиц, хорошо знающих претендента по совместной работе, как это уже практикуется в ряде силовых ведомств.

В-третьих, целенаправленно формировать мотивацию профессионального служения, вести со студенческой молодежью профориентационную работу, направленную на создание потребности и ценности быть полезным Родине.

В-четвертых, пересмотреть систему материального стимулирования, отказавшись от несправедливого распределения премиального вознаграждения. Это позволит повысить статус представителя государства и престиж государственной службы в целом, поможет избавиться от резкого снижения профессиональной мотивации и ухудшения морально-психологического климата в служебной среде [Тищенко, 2012. С. 160–168]. Эта тема отражена в Указе Президента от 12 мая 2012 года № 601, где впервые за годы реформирования государственной гражданской службы обращено внимание на необходимость «совершенствования системы материальной и моральной мотивации государственных гражданских служащих» и поставлена цель «увеличить в оплате труда государственных гражданских служащих долю, обусловленную реальной эффективностью работы гражданских служащих». К сожалению, несмотря на пристальное внимание к данной теме руководства страны, ощутимых результатов в этой сфере пока не наблюдается.

Таким образом, профессиональная мотивация – это важнейший ресурс и потенциал социальной среды на государственной службе, которая в настоящее время деформирована из-за изменившихся общественных ценностей. В то же время, это действенный инструмент в руках тех, кто управляет кадровым потенциалом государственной гражданской службы, для преобразования потребностей людей, пришедших на службу, в мотивацию служения государству. Способность к запуску такого механизма на всех уровнях управленческой иерархии оставляет обществу надежду на системное обновление социальных отношений в современных структурах государственной службы.

Литература

Кадровая коррупция в системе государственного управления: социологический мониторинг / Магомедов К.О., Пономаренко Б.Т., Сулемов В.А. и др. / под общ. ред. К.О. Магомедова. РАНХиГС при Президенте РФ. Москва: Реал Принт, 2015.

Пугачев В.П. Руководство персоналом организации 2015.

Пугачев В.П. Управление свободой. М., 2017.

Проблемы профессионального развития и кадровые процессы на государственной гражданской службе: социологический анализ: Монография / под общ ред. А.И. Турчинова. М.: Буки Веди, 2014.

Тищенко Е.Н. Состав и соотношение стимулирующих элементов оплаты труда государственных служащих в Российской Федерации и зарубежных странах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4.

Dyrnes J.F. The Political Behavior Inventopy. N.Y. 1991

Public Service Motivation & Prosocial Behavior: Do Public Sector Employees Practice What They Preach? // National Public Management Research Conference, Maxwell School of Syracuse University, Syracuse, NY, June 2–4, 2011.

References

Dyrnes J.F. The Political Behavior Inventopy. N.Y.1991 In English.

Kadrovaja korrupcija v sisteme gosudarstvennogo upravlenija: sociologicheskij monitoring /Magomedov K. O., Ponomarenko B. T., Sulemov V. A. i dr. pod obshh. red. K. O. Magomedova; RANHiGS pri Prezidente RF. [HR corruption in the system of the public administration: sociological monitoring / Magomedov K. O., Ponomarenko B. T., Sulemov V. A. and others under the general editorship of K. O. Magomedov; RANEPA.] Moskva: Real Print, 2015. In Russian.

Problemy professional'nogo razvitija i kadrovye processy na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe: sociologicheskij analiz: Monografija / Pod obshh red. A.I. Turchinova. [Professional development issues and personnel processes of the state civil service: sociological analysis: monograph / under the general editorship of A.I. Turchinov] M.: Buki Vedi, 2014. In Russian.

Public Service Motivation & Prosocial Behavior: Do Public Sector Employees Practice What They Preach? // National Public Management Research Conference, Maxwell School of Syracuse University, Syracuse, NY, June 2-4, 2011. In English.

Pugachev V.P. Rukovodstvo personalom organizacii [Staff management in the organization] 2015. In Russian.

Pugachev V.P. Upravlenie svobodoj. [Freedom management] M., 2017. In Russian.

Tishhenko E.N. Sostav i sootnoshenie stimulirujushhih jelementov oplaty truda gosudarstvennyh sluzhashhih v Rossijskoj Federacii i zarubezhnyh stranah //

Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. [Structure and ratio of the stimulating elements of the remuneration of labor of the civil servants in the Russian Federation and foreign countries // Issues of the state and municipal management] – 2012. № 4. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-17-24

Personal and Professional Characteristics of the State Civil Service Leaders with Various Groups of Class Ranks

YURY V. SINYAGIN, Psy.D., Professor, Deputy director of the Institute Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: yvsinyagin@gmail.com, yvsin1@yandex.ru

Abstract: The article analyzes biographical data and outlines the results of personal and professional diagnosis for managers and specialists of the State Civil Service system and breaks down the identified trends. The urgency, the base, and the research tools are described. The theoretical model of the structure of administrative functions for managers at different levels of the managerial hierarchy is stated, according to which, the top management positions for their effective performance require from the manager not only and not so much knowledge and skills in management but the presence of clear vision of the activity significance, its content, «insight» both in the general context of a particular organizational structure activity and in a broader social context. The results of a comparative data analysis (by age, sex, position), obtained on the basis of the comparative analysis of groups of the State Civil Service leaders and leaders who are not civil servants are presented. The comparative analysis of the characteristics of the State Civil Service leaders, who have different class ranks for the four most pronounced indicators: «leadership and desire for independence», «propensity and ability to subordinate», «social mobility», as well as «readiness for training», is presented. The data is shown on the relationship between class ranks of the state civil servants holding executive positions in the State Civil Service system and their personal and professional characteristics. The results of the research presented in the article allow us to conclude that it is the development of the motivational component that is the basis for improving the entire system of working with class ranks as a real tool to motivate state civil servants.

Keywords: State Civil Service, grade ranks, professional qualification characteristics, personal professional characteristics of civil servants

ЛИЧНОСТНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ С РАЗЛИЧНЫМИ ГРУППАМИ КЛАССНЫХ ЧИНОВ

ЮРИЙ ВИКТОРОВИЧ СИНЯГИН, доктор психологических наук, профессор, заместитель директора института «Высшая школа государственного управления» Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E- mail: yvsinyagin@gmail.com

Аннотация: В статье анализируются биографические данные и излагаются результаты личностно-профессиональной диагностики руководителей и специалистов системы государственной гражданской службы, анализируются выявленные тенденции. Описываются актуальность, база, инструментарий исследования. Обосновывается теоретическая модель структуры управленческих функций руководителей на различных уровнях управленческой иерархии, в соответствии с которой высшие управленческие должности для своего эффективного исполнения требуют от руководителя не только и не столько знаний и умений в сфере менеджмента, сколько наличие четкого видения значимости деятельности, понимания ее смыслового содержания, «вписанности» как в общий контекст деятельности конкретной организационной структуры, так и в более широкий социальный контекст. Представлены результаты сравнительного анализа данных (по возрасту, полу, занимаемой должности), полученных на основе сравнительного анализа групп руководителей государственной гражданской службы и руководителей, не являющихся государственными служащими. Приводится сравнительный анализ характеристик руководителей государственной гражданской службы, имеющих различные по уровню классные чины, по четырем наиболее выраженным показателям: «лидерство и стремление к независимости», «склонность и способность к подчинению», «социальная мобильность», а также «готовность к обучению». Приводятся данные относительно взаимосвязи классных чинов государственных гражданских служащих, занимающих руководящие должности в системе государственной гражданской службы, и их личностно-профессиональных характеристик. Представленные в статье результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что именно развитие мотивационной составляющей выступает основой для совершенствования всей системы работы с классными чинами, как реальным средством мотивации государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, классные чины, профессионально-квалификационные характеристики, личностно-профессиональные особенности государственных служащих

Relevance and the basis for research

Today the question of finding the new approaches to stimulate the efficiency of civil servants activities is quite relevant, since the main potential is concentrated in this sphere, providing the necessary actions in the field of the country's economic and social development [4, 8, 9, 11]. One of the mechanisms that stimulate professional and managerial activity of executives is the system of class ranks, which has a rather rich history in our country [2, 10, 16]. At present day, the system for assigning class ranks is regulated by Federal Law No. 79-FZ of July 27, 2004 [1]. To some extent, the existing system for assigning class ranks to the State Civil Service, as it seems to us, does not fully use the resources that are potentially contained within it to fulfill its motivational function.

Within the framework of this article, biographical data is analyzed and the results of personal and professional diagnosis of managers and specialists of the State Civil Service system with various class ranks are described. The presented results are aimed to facilitate understanding of the resources that have not yet been implemented within the existing system for assigning class ranks and allow us to outline some possible prospects for its further improvement.

In total, 469 state civil servants of the highest, leading, senior and head groups of ranks participated in the study (**Table 1**)

According to the Federal Law "On the State Civil Service of the Russian Federation" of 2004, the assignment of class officials to the civil service is associated with a group of positions held by managers and specialists [1].

In accordance with this, all participants were divided into 4 groups. The first of them included persons holding the rank of the Actual State Advisor of the Russian Federation of 1st, 2nd or 3rd class, the second one - the State Advisor of the Russian Federation of 1st, 2nd or 3rd class. In the third one there was the Advisor of the State Civil Service of the Russian Federation 1st, 2nd or 3rd class. Finally, the fourth group consisted of persons with class ranks of the State Civil Service Referents of the Russian Federation of 1st, 2nd or 3rd grade. Since the entire mass of civil servants participants was made up of persons occupying leading positions in their absolute majority, the representatives of the last group of class officials, the Secretaries of the State Civil Service of the Russian Federation of 1st, 2nd or 3rd class, were not represented in the array. The distribution of participants in the survey by the level of positions held (according to the results of self-reports) is presented in the **table 2**.

Table 1. Sample representation of participants with different class ranks

	Amount	%%
Actual State Advisor of the Russian Federation, 1st class	26	5,5
Actual State Advisor of the Russian Federation, 2nd class	30	6,4
Actual State Advisor of the Russian Federation, 3d class	43	9,2
State Advisor of the Russian Federation, 1st class	27	5,8
State Advisor of the Russian Federation, 2nd class	28	6,0
State Advisor of the Russian Federation, 3d class	33	7,0
Advisor of the State Civil Service of the Russian Federation, 1st class	64	13,6
Advisor of the State Civil Service of the Russian Federation, 2nd class	75	16,0
Advisor of the State Civil Service of the Russian Federation, 3d class	89	19,0
Referent of the State Civil Service of the Russian Federation, 1st class	13	2,8
Referent of the State Civil Service of the Russian Federation, 2nd class	18	3,8
Referent of the State Civil Service of the Russian Federation, 3d class	23	4,9

Table 2. The distribution of study participants by the level of positions held (based on the results of self-reports)

	Actual State Advisor of the Russian Federation, 1st, 2nd or 3d class	State Advisor of the Russian Federation, 1st, 2nd or 3d class	Advisor of the State Civil Service of the Russian Federation, 1st, 2nd or 3d class	Referent of the State Civil Service of the Russian Federation, 1st, 2nd or 3d class	Total
Specialist, chief, leading consultant, assistant, etc.	0	0	18	10	28
%%	0,0%	0,0%	7,9%	18,5%	6
Deputy Head of Department	0	1	14	6	21
%%	0,0%	1,1%	6,1%	11,1%	4
Head of Department	6	10	42	12	70
%%	6,1%	11,4%	18,4%	22,2%	15
Deputy Chief of Administration	9	14	28	3	54
%%	9,1%	15,9%	12,3%	5,6%	12
Chief of Administration	21	15	34	4	74
%%	21,2%	17,0%	14,9%	7,4%	16
Deputy Head of Organization	30	18	39	9	96
%%	30,3%	20,5%	17,1%	16,7%	20
Head of Organization	24	23	38	9	94
%%	24,2%	26,1%	16,7%	16,7%	20
Other answer	9	7	15	1	32
Column Percent	9,1%	8,0%	6,6%	1,9%	7
Count	99	88	228	54	469

Table 3. The structure of leaders' positions

Background array of leaders	Specialist, Chief, Leading Consultant, Assistant, etc.	Deputy Head of Department	Head of Department	Deputy Chief of Administration	Chief of Administration	Deputy Head of Organization	Head of Organization	Other answer	Total
Amount	85	21	139	103	196	372	711	190	1,817
%%	4,7%	1,2%	7,6%	5,7%	10,8%	20,5%	39,1%	10,5%	100%

Table 4. Distribution of study participants and managers by gender

	Civil servants	Background array	Total
Men	265	1,128	1,393
%%	56,5%	62,1%	
Women	204	689	893
%%	43,5%	37,9%	
Total	469	1,817	2,286

Listed characteristics allowed to form an array of comparisons, which were made by managers of various fields of activity. The total number of managers and specialists included in the comparative array was 1817 people. The overall structure of the array according to the levels of posts corresponded to the array of civil servants (**Table 3**).

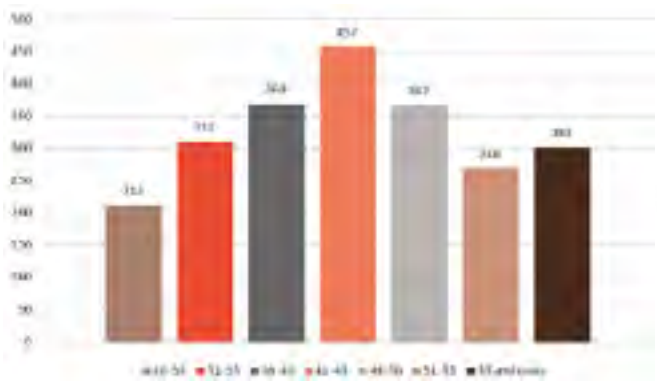
It should be noted that the percentage of managerial position replacements, despite some differences, is not statistically significant due to the presence of a certain class level among the civil servants, which is very important from the point of view of assessing its motivational impact.

The age-sex characteristics of the participants in the study and the background array of leaders were quite similar in gender (**Table 4**). So, if in the array of civil servants participating in the survey the percentage of men was 56% of the total number of surveyed persons, then in the background array this figure was equal to 62%, which ensures their sufficient statistical equality and ensures comparability of data on this indicator.

To study age differences in the preliminary stage, all participants were divided into 7 representative age groups based on the actual distribution of the whole array for specific age categories (**Figure 1**).

As for the distribution within the array between the survey participants and the background array, there are some differences. Thus, the average age of participants in the study is 41, and that of the managers included in the background array is 44. In general, there is some displacement of the background array in the direction of older age groups, but, in general, due to the large sample size, this shift is not critical.

Figure 1. The overall distribution of the entire examined array in age groups



Description of the research methodology

The study compared the results of a selected array of civil servants and the background array of managers, based on the results of a questionnaire for managerial capacity that has been used for a number of years in the procedures to assess personal and professional characteristics of candidates for the reserve of managerial personnel under the patronage of the President of the Russian Federation. This questionnaire is also used during the organization of individual work with representatives of the highest level of managerial personnel of the Federal Reserve [13].

The questionnaire includes three groups of questions. The first one is aimed at the objective assessment of managerial and professional experience. The second includes questions on the identification of subjective management models and attitudes reflecting personal and profes-

Figure 2. Comparative profiles based on the results of the questionnaire for managerial capacity of the State Civil Service System leaders and the background array of managers (on a 10-point normalized scale)

sional characteristics that are important for professional activities. The third group is biographical. The result of the questionnaire is the assessment of personal and professional characteristics, managerial and professional experience, motivation and managerial potential for 24 indicators.

Main research results and identified trends

Comparison of the average group indicators of the civil servants array for the survey participants and the background array of managers according to the questionnaire for the managerial potential assessment showed a rather large similarity (**Figure 2**).

Significant differences ($p<0.01$) are recorded only by four indicators: «leadership and desire for independence», «propensity and ability to subordinate», «social mobility» and «readiness for learning». The last three indicators are higher for representatives of the State Civil Service. As for the leadership qualities, their expressiveness among representatives of the State Civil Service is significantly less than that of the background array of managers (5.7 against 6.1 on a ten-point scale).

Other differences observed are significant at a lower level and can be considered as trends. At the same time, even at this level they are of interest. Thus, representatives of the State Civil Service with higher inclination and ability to subordinate, demonstrate a lesser internal orientation to the tasks posed, that is, they are less inclined to accept them not only rationally, but also at the internal, motivational level.

State Civil Service leaders also express to a lesser extent the «strength of personality» – the ability to overcome both external and internal (psychological) limitations in achieving the goal. Internality (the propensity and ability to ascribe responsibility for everything that happens) is relatively less presented. At the same time, however, the State Civil Service leaders have more motivation for professional growth and development than managers of the background array.

In addition, as already noted, the array of state civil servants who took part in the study is much more differentiated than the background array in terms of managerial positions. It is reflected in their class ranks, which are quite tightly related to position groups.

A more detailed analysis shows quite interesting differences, according to the already selected indicators within the body of the State Civil Service leaders. It turned out that these differences are expressed in statistically significant number of indicators. Some of them relate to intra-group differentiation, others are interesting from the standpoint of comparing them with the background array of managers.

As it can be seen from the figure 3, there is no significant difference between the background array of managers and an array of civil servants in an indicator as significant for strategic management as «the expression of a strategic life idea». At the same time, a more detailed comparison of groups shows that there is such a difference, moreover, it has a pronounced significant character (at the level of $p<0.01$) (**Figure 3**).

The State Civil Service leaders, holding the higher and the main groups of posts, having ranks of the Actual State Advisor of the Russian Federation and the State Advisor of the Russian Federation of various classes, demonstrate substantially higher averages for this indicator not only in comparison with other state employees, but also with a broad number of managers in the background array (Figure 3).

Figure 3. Average values on the scale «The expression of the strategic life idea» (questionnaire for assessing managerial potential) of the study participants – the State Civil Service leaders and the background array of managers [1]

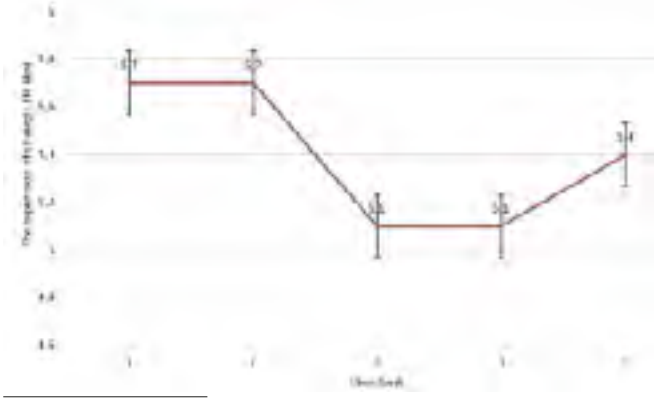
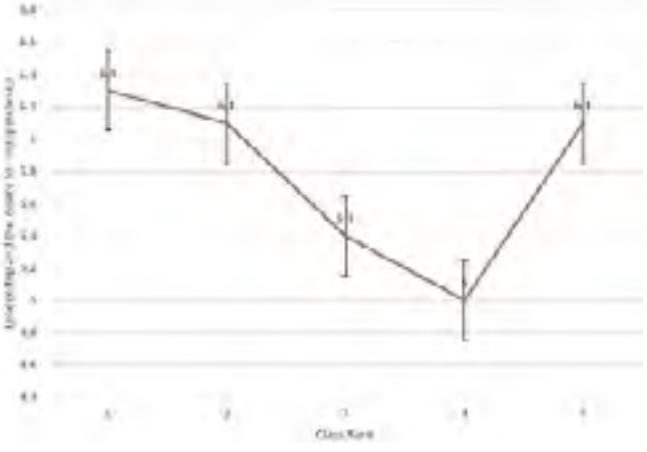


Figure 4. Average values on the scale «Leadership and the desire for independence» (questionnaire for assessing managerial potential) of the study participants - the State Civil Service leaders and the background array of managers



1 Here and below, the following encoding of the groups is used: 1 – Actual State Advisors of the Russian Federation, 1st, 2nd or 3d class; 2 – State Advisors of the Russian Federation, 1st, 2nd or 3d class; 3 – Advisors of the State Civil Service of the Russian Federation, 1st, 2nd or 3d class; 4 – Referents of the State Civil Service of the Russian Federation, 1st, 2nd or 3d class; 5 – Background array of managers.

The obtained results are in full compliance with the justifying theoretical model of the managerial functions structure at different levels of the management hierarchy. In accordance with this model, senior management levels require the leader not only to have knowledge and skills in the field of management, but also see the importance of being active, understand its semantic content, fit into the overall context – of not only specific organizational structure, but also in the broader social context [13]. This data is not contradicting the results of other researchers of this problem [5; 6; 7; 12].

A similar pattern is observed in such a key indicator as «leadership abilities and the desire for independence» (**Figure 4**).

The lowest values for this indicator are observed in the group of managers who have a class rank of the Referent of the State Civil Service of the Russian Federation, which, in principle, corresponds to the level of their managerial positions. As for the leaders of the higher and the main groups of positions, according to this indicator, they practically do not differ from the leaders who were included in the background comparison array.

It should be noted that difference in leadership qualities, presence and degree of expression of the strategic life idea are the features of managers on different levels of operation.

These differences, as our studies show, have two key reasons. On the one hand, as a rule, the presence and severity of these qualities are the reasons for faster career advancement. On the other hand, performing the functions of a high-ranking leader is a factor in the development of these two characteristics. At the same time, it can be a conscious development based on the acquisition of special knowledge and development of skills, as well as the acquisition of relevant qualities as a result of experience accumulation through trial and error, which undoubtedly affects the effectiveness of managerial activities at various stages. Realizing and developing the resource approach in diagnosing managers and specialists, we have repeatedly recorded the fact that effectiveness of activities depends on the propensity and ability of managers to search for and develop their own resources. This is noted today by an absolute majority of specialists in the field of diagnostics and development for managerial personnel. This is especially important in the situation of a rapidly changing world [7; 12; 15].

Comparative analysis of the research results on the managers' personal and professional characteristics showed that this particular characteristic is rather interestingly related to the position level and, accordingly, to class ranks of civil servants.

First of all, as we noted at the preliminary stage of analysis, interesting is the fact of a higher preparedness for training in all groups of surveyed the State Civil Service leaders, regardless of their class rank, compared to the background array of managers. These results to some extent contradict with the image of a conservative officer replicated by the media (**Figure 5**).

At the same time, it is also interesting that with the growth of class ranks and the position level, there is a slight decrease in readiness for learning and self-development, despite the fact that at the lowest of the recorded levels these values are significantly higher than in the background array. The greatest willingness to learn and develop was recorded among managers who have the smallest (among the surveyed) class rank. At least it is necessary for a group of Advisors of the State Civil Service. This is a rather interesting fact, a more detailed analysis of which will be given below.

Figure 5. Average values on the scale «Readiness for learning and self-development» (questionnaire for assessing managerial potential) of the study participants – the State Civil Service leaders and the background array of managers

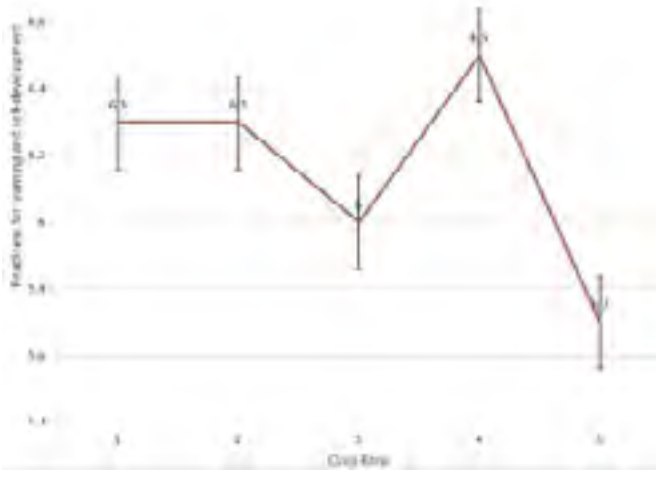
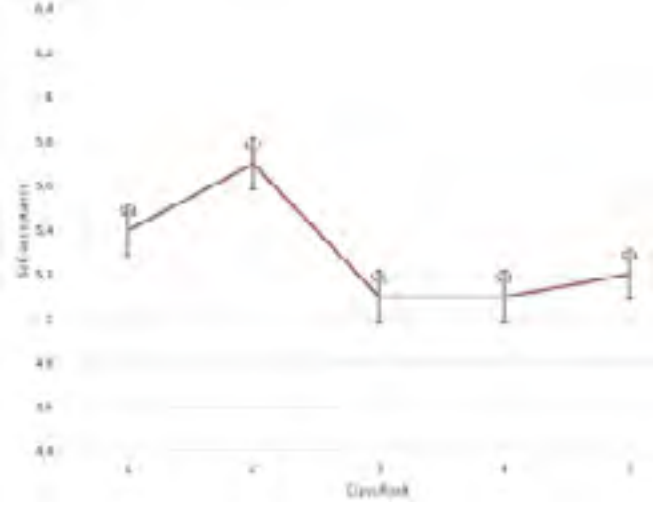


Figure 6. Average values on the scale of «Self-acceptance» (questionnaire for assessing managerial capacity) of study participants – the State Civil Service leaders and the background array of managers



Against this background, a very interesting fact is observed in the group of leaders with high class ranks – they higher scores on the scale of «self-acceptance», which reflects the degree of satisfaction with oneself, one's qualities, knowledge and competence. The mentioned values in these groups are statistically higher (at the level of $p<0.01$) than those of the leaders of the background array. These indicators are especially high in the group of State Advisors (**Figure 6**).

Obviously, this is largely correlated with the noted above tendency for a certain decrease in the preparedness and learning in these groups.

In this research, we recorded another interesting fact associated with the self-esteem of civil servants with different class ranks. It was found that the group's ranks significantly change one's perception about their capabilities in addressing large-scale strategic objectives. The structure of the questionnaire to assess the managerial potential included a question "How strongly do you believe that in the future you will play such an important role that it can change something in this life?" The question suggested four possible answers from a solid «Yes» to a confident «No» with two intermediate versions: «Probably Yes» and «Probably No». The respondents' answers were combined into two groups. The first of these were the answers «Yes» and «Probably Yes», the second one contained «No» and «Probably No». In the end, quite an interesting pattern was revealed (**Figure 7**). Generally, the figure shows that all leaders of the State Civil Service System are fairly confident in their life perspectives. For comparison, 71% of the respondents in the background array gave such answers. As it can be seen from the figure, managers who have a class rank of the Referent of the State Civil Service, who actually occupy one of the entry levels in the administrative hierarchy of the State Civil Service, are confident that, to a greater or lesser extent, they will be able to change something in the modern life. This confidence is significantly higher than that of the managers included in the background array.

Leaders who have a class rank of the Advisor of the State Civil Service of the Russian Federation of 1st, 2nd or 3d class are much less sure in their possible impact on social life in the future. Another surge of such confidence is observed in the next group according to the level of class ranks – the State Advisors of the Russian Federation. It reaches its maximum values of 83% in the representatives of this group in particular! Finally, managers with the highest class grades experience a slight decrease in such confidence, although it remains relatively high.

This fact requires a further independent research, based on the dependence of the assessment of capabilities for managerial positions at a specific level, time spent in the group with the appropriate class rank and many other factors. However, there is a reason to believe that this effect may occur in the process of career advancement in other hierarchical systems. It can be called the effect of «disillusionment». While occupying a certain position in the managerial hierarchy, people tend to overestimate the possibilities of influence and autonomy in decision-making at higher levels of management. This assessment is not realistic; moving to a higher position and assigning a new rank, managers understand that their expectations do not match reality. The fact of the transition to the group rank «The State Advisor of the Russian Federation» is in itself psychologically significant and has again been connected with a sense of empowerment. The transition to the new group once again shows limitation. However, as noted before, this fact requires a deeper and more comprehensive study.

As it was mentioned above, one of the important personality characteristics of an effective manager is his ability to understand and accept the tasks set by the supervisor, while getting actively involved into their implementation, not only on a rational, but also on an

Figure 7. The distribution of answers to the question: «Do you think that in the future you will play such an important role that you can change something fundamentally in this life?» (in groups of managers who have different class ranks)

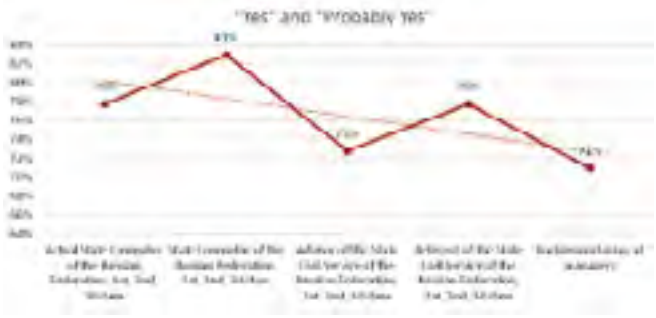
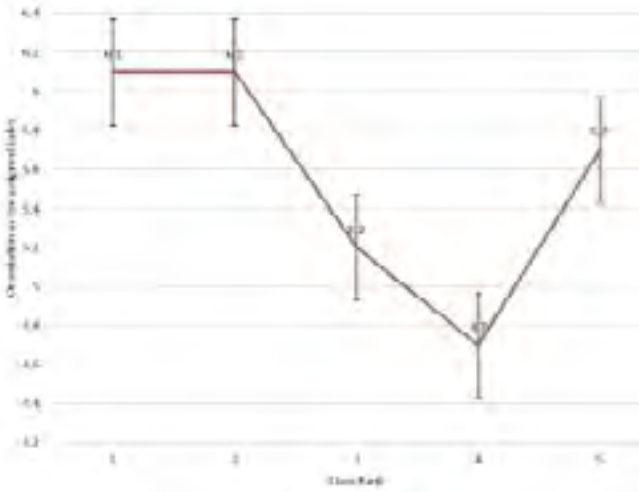


Figure 8. Average values on the scale «Targeting the assigned tasks» (questionnaire for assessing managerial potential) of the study participants – the State Civil Service leaders and the background array of managers



emotional level. Understanding and accepting the tasks is the basis for effective influence on subordinates.

This is especially significant in hierarchical systems, to which, despite the active introduction of new forms of governance, the current state civil service is referred.

As can be seen from the **Figure 8** representatives of a group of the State Civil Servants with the highest class ranks are the ones who are most focused on the assigned task. The less focused are the groups with the lower class ranks. At the same time, the background array of managers is also characterized by high average values for this indicator.

The comparison of the selected groups in terms of assessing their average group readiness and their propensity for subordination is very interesting from these positions. As the obtained results show, against the backdrop of high orientation to the assigned tasks, propensity and willingness to subordinate is not high. Moreover, with the increase in managerial rank the readiness for subordination reduces significantly (**Figure 9**).

This result is well correlated with the fact that with the growth of the managerial level and, accordingly, the class rank, the desire for leadership and the preferential orientation to one's own vision in solving managerial tasks are growing. At the same time, this result does not contradict the above-described higher orientation toward the tasks assigned to managers with a higher managerial position reflected in class rank. The conscious internal acceptance of tasks and orientation towards their effective solution does not at all imply being ready for direct subordination and delegating responsibility when making decisions. By the way, this is well illustrated in the figures (Figure 8 and Figure 9) by differences in the intensity of these indicators in the group of leaders, which included civil servants with the lowest high class ranks (group 4). Having no great managerial experience and just starting a career, they show the highest possible (as compared to other groups) willingness to subordinate against the background of the lowest inclination and ability to internally accept the assigned tasks.

Finally, another feature found in the study concerns the ratio of professional and managerial components in the civil servants motivation in comparison with their class ranks. There is a situation quite typical for groups of managers on different managerial levels.

The higher the real level of management, the more space the managerial component occupies in the structure of motivation versus the professional one (**Figure 10**). This is quite logical. Moreover, such correlation is one of success factors, as the results of our studies show. This was repeatedly written by the experts in the field of managerial consulting [7].

At the same time, a significant gap between these components also does not appear positive, but this is observed in the group of the State Service leaders with the highest class ranks.

Conclusion

This analysis allows us to draw several conclusions regarding the relationships between the class ranks of the state civil servants occupying senior positions in the State Civil Service system and their personal and professional characteristics. The data obtained, of course, cannot fully indicate the effectiveness of the system for assigning the class ranks. It only shows how this system reflects the real level of development of personal-professional and managerial qualities. It is obvious that many of the observed peculiarities and differences have no direct connection with the level of rank. Increasingly, as the study showed, these differences are associated with the position growth of leaders, which in the existing system is «tied» to class ranks. However, the obtained results allow us to say that such binding is necessary but not a sufficient condition for the effective system to assign class ranks.

Figure 9. Average values on the scale «Addiction and Ability to Subordinate» (questionnaire for assessing managerial potential) of the study participants – the State Civil Service leaders and the background array of managers

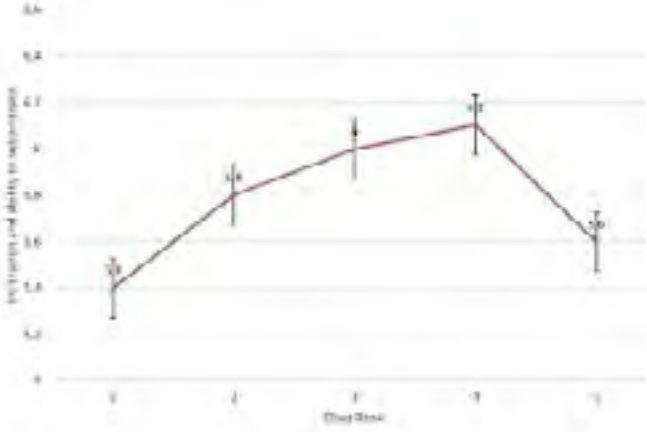
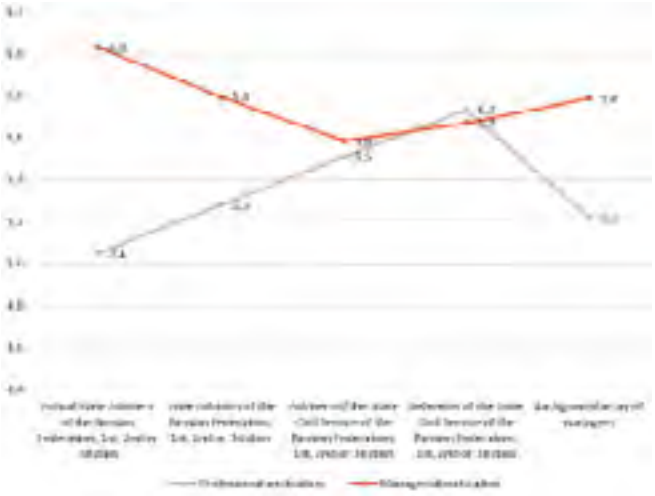


Figure 10. The correlation of professional and managerial motivations in groups of the State Civil Service leaders with different class ranks (based on the results of the questionnaire for assessing managerial potential)



In addition, the obtained data have shown the specificity of manifestation for personality-professional features at various levels of management, its dependence on the entire system of a hierarchically organized State Civil Service. The study showed that the leaders in the group of higher and senior positions in the State Civil Service who have class ranks of an Actual State Advisor and State Advisor of the Russian Federation are significantly more different from their colleagues in expressing a strategic life idea, their inclination and ability to lead. They are distinguished by a much higher level of independence in decision-making and a higher focus on the solution of problems. At the same time, with the growth of class ranks, the readiness for learning and self-development is somewhat reduced against the background of a sharp decrease in motivation for professional growth and development. This is accompanied by an increase in the level of self-acceptance, which also does not contribute to the growth of motivation for self-development.

The presented results of the research make it possible to draw an important conclusion that it is the development of the motivational component that is the basis for improving the whole system for working with class ranks as a real tool to motivate state civil servants.

References

1. Federal'nyy zakon ot 27.07.2004 N 79-FZ (red. ot 05.10.2015) «O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii». [Federal Law No. 79-FZ of July 27, 2004 (as amended on 05.10.2015) "On the State Civil Service of the Russian Federation"].
2. Alekseev Y.G. U kormila Rossiiskogo gosudarstva. Ocherk razvitiya apparata upravleniya XIV–XV vv. [At the helm of the Russian state. An Essay on development of the administrative apparatus in XIV-XV centuries]. SPb., 1998. In Russian.
3. Aseev V.G. Motivatsiya povedeniya i formirovanie lichnosti [Motivation of behavior and personality formation]. - M., 1976.
4. Bednyakov D. Dolzhnostnoi rost gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh [The position growth of state civil servants] // Kadrovik. Kadrovyi menedzhment [HR. HR Management]. 2010. No. 10.
5. Glukhov P.S. Stili liderstva v innovatsionnoi deyatel'nosti: fenomenologiya i empiricheskie issledovaniya [Leadership styles in innovation: phenomenology and empirical research] // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Psychologiya» [The Herald of South-Ural State University; Series «Psychology»]. Issue 4. Vol. 6. Chelyabinsk: YuUrGU, 2013. - P. 53-60.
6. Gordeeva T.O. Psikhologiya motivatsii dostizheniya [Psychology of achievement motivation]. M.: Smysl; Akademiya, 2006.
7. Dile D., Cangemi J.P., Kowalski C. Transformiruyushchee deistvitel'nost' liderstvo [The leadership transforming reality]. 2004. Vol. 1. No. 1. P. 96-109.
8. Zakharov N.L. Organizatsionnoe povedenie gosudarstvennykh sluzhashchikh [Organizational behavior of civil servants] (Textbook). M.: INFRA-M, 2012.
9. Kozyrev A.A. Sistema motivatsii trudovoi deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh [Motivational system for civil servants labor] // Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Consulting in Management]. 2010. No. 24.
10. Korzinin A.L. Gosudarev dvor Russkogo gosudarstva v dooprichnyi period (1550–1565 gg.) [Tsar's court of the Russian state in the pre-oprichny period (1550–1565)]. - M.; SPb., 2016.
11. Magomedov K.O. Sotsiologicheskii analiz problemy motivatsii truda grazhdanskikh sluzhashchikh [Sociological analysis of the problem for motivating the civil servants] // Gosudarstvennaya sluzhba [State Service]. 2013. No. 21.
12. Kets de Vries M. Mistika liderstva: Razvitie emotsional'nogo intellekta [The leadership mystique: Development of emotional intelligence]. - M: Alpina Publishers, 2011.
13. Sinyagin Y.V. Kompleksnaya diagnostika i otsenka upravlencheskogo personala [Complex diagnostics and assessment of managerial personnel]. M.: RAGS, 2009. 68 pages.
14. Sinyagin Y.V. Lichnostno-professional'nye factory uspeshnosti kar'ery sovremennykh gosudarstvennykh sluzhashchikh [Personality and professional factors of career success for modern civil servants] // Mir psikhologii [The World of Psychology]. 2010. No. 4. P. 226-240.
15. Sinyagin Y.V., Sinyagina N.Y. Motivatsiya i demotivatsiya v gosudarstvennoi sluzhbe: rezul'taty oprosa rukovoditelei [Motivation and demotivation in the State Civil Service: the results of managers' survey] // Sovremennoe obshchestvo i vlast'. Nauchno-prakticheskii elektronnyi zhurnal [Modern government and power. Scientific e-magazine]. 2017. No. 2 (12): http://gmanagement.ru/index.php/ru.
16. Stanislavsky A.L. Trudy po istorii Gosudareva dvora v Rossii XVI–XVII vv. [Proceedings on the history of the Tsar's court in Russia in XVI–XVII centuries]. M.: RGGU, 2004.
17. Deci E.L., Ryan R.M. Self-determination theory: A macrotheory of human motivation, development and health // Canadian Psychology. 2008. Vol. 49. P. 182–185.
18. Nuttin J. Motivation, planning and action: a relational theory of behavior dynamics. Leuven: Leuven University Press; Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1984.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-25-30

НАУЧНЫЕ РОТЫ – КАДРОВЫЙ РЕСУРС ВОЕННЫХ НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ЕКАТЕРИНА НИКОЛАЕВНА КАРЛОВА, **кандидат социологических наук, доцент, старший научный сотрудник Военно-воздушной академии имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина (394064, Российская Федерация, Воронеж, ул. Старых Большевиков, 54). E-mail: ekaterina-n-karlova@yandex.ru**

АНДРЕЙ ЮРЬЕВИЧ ГРИГОРОВ, **кандидат технических наук, начальник лаборатории Военно-воздушной академии имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина (394064, Российская Федерация, Воронеж, ул. Старых Большевиков, 54). E-mail: nightfox222@yandex.ru**

Аннотация: Статья отражает результаты научно-исследовательской работы, проведенной в 2013–2017 годах, цель которой заключалась в исследовании организационных и социально-педагогических аспектов научной деятельности военнослужащих научных рот. Предметом изучения являлась служебная деятельность операторов научной роты Военно-воздушных сил Российской Федерации. С момента своего образования в 2013 году научные роты прошли путь от локального эксперимента к полноценной сети подразделений, решающих теоретические и прикладные задачи в рамках различных научных направлений. Информационная открытость проекта вносит вклад в конструирование привлекательного образа Вооруженных сил Российской Федерации как надежного социального института, а также способствует росту мотивации операторов, их командиров и научных руководителей к достижению высоких показателей в работе. Исследование обнаружило, что новая форма военной службы по призыву позволяет гражданам выполнять свой патриотический долг без потери профессиональных компетенций. Большинство операторов выбрали службу в научной роте исходя из прагматичных соображений: чтобы пройти обязательную службу в армии, не отклоняясь при этом от выбранного профессионального пути, усовершенствовать и дополнить свои компетенции, получить новый опыт научно-исследовательской работы. Оценки военнослужащими различных аспектов и условий деятельности в научной роте в целом положительные. За время исследования наблюдался рост воинской идентичности, то есть операторы отождествляли себя с группой военнослужащих по призыву, а также, учитывая специфику службы, с офицерами. Авторы делают вывод о том, что идея призыва наиболее успешных выпускников гражданских вузов для службы в научных ротах за пять лет доказала свою жизнеспособность и продуктивность.

Ключевые слова: военная наука, военная социология, научные роты, военная служба по призыву, военно-научный комплекс, воинская идентичность, организационные и социально-педагогические аспекты научной деятельности

RESEARCH SQUADRONS AS A HUMAN RESOURCE FOR MILITARY RESEARCH ORGANIZATIONS

EKATERINA N. KARLOVA, **PhD (Sociology), Associate professor, Senior staff scientist of the Air Force Military Educational and Scientific Centre «Air Force Academy named after Professor N.E. Zhukovsky and Yu.A. Gagarin» (Russian Federation, 394064, Voronezh, Starykh Bolschevikov st., 54). E-mail: ekaterina-n-karlova@yandex.ru**

ANDREI YU. GRIGOROV, **PhD (Technics), Head of Laboratory of the Air Force Military Educational and Scientific Centre «Air Force Academy named after Professor N.E. Zhukovsky and Yu.A. Gagarin» (Russian Federation, 394064, Voronezh, Starykh Bolschevikov st., 54). E-mail: nightfox222@yandex.ru**

Abstract: The article highlights the results of the research work carried out from 2013 to 2017, the aim of which was to study the organizational and socio-pedagogical issues of scientific work of the military of the research squadrons. Service activities of operators of the air force research squadrons was the subject of the study. Since their formation in 2013, research squadrons evolved from a local experiment to a fully fledged network of units solving theoretical and applied problems in terms of different scientific areas. Informational openness of the project contributes to the construction of an attractive image of the Armed forces of the Russian Federation as a reliable social institution, as well as contributes to the growth of motivation of the operators, their commanders and scientific supervisors to achieve higher results in work. The study showed that the new form of military conscription service enables citizens to perform their patriotic duty without loss of professional competencies. Most operators chose to be soldiers in the research squadrons based on pragmatic considerations: in order to pass compulsory service in the army without departing from the chosen professional path, to improve and augment research skills and to gain new research experience. The assessments given by the military to various aspects and conditions of activities in the research squadron in general are positive. During the period of the research the growth of the military identity was observed, in other words, the operators identified themselves with the group of the conscript military servicemen and, taking into consideration the specifics of the service, with the officers as well. The authors conclude that the idea of conscription of the successful graduates from civilian universities for services to research squadrons for five years has proven its viability and productivity.

Keywords: military science, military sociology, research squadrons, conscription military service, military-scientific complex, military identity, organizational and socio-pedagogical aspects of scientific activity

Введение

Разработка и производство сложной военной техники требует повышенного внимания к кадровому обеспечению военно-научного и оборонно-промышленного комплексов. История XX века показывает, что к работе над крупными проектами, связанными с обороной государства, всегда привлекались наиболее сильные научные школы, независимо от их ведомственной принадлежности. На современном этапе военного строительства требуется поддержка российского научного сообщества и высших учебных заведений для подготовки кадров.

Отношения армии и общества развиваются также в области практики призыва на военную службу. Изменения происходят в сторону смягчения условий службы, сокращения ее срока. Принимаемые меры, связанные с повышением престижа армии, в совокупности с успехами Вооруженных сил Российской Федерации в сирийском конфликте, создают предпосылки для дальнейшего развития. Согласно данным исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения, в 2016 году две трети россиян (64%) службу в армии считали хорошей школой жизни для молодых людей, и эта доля выросла почти в два раза за четверть века (33% в 1990 году). Армию называют в числе главных социальных институтов, которые формируют у граждан нашей страны традиционные ценности, и в первую очередь, чувство патриотизма[1]. В то же время в рамках призывной системы комплектования Вооруженных сил Российской Федерации выделяется проблема рационального использования человеческого капитала. Граждане, проходящие военную службу по призыву, должны выполнять свой патриотический долг без потери профессиональных компетенций. Одним из путей решения этой проблемы в Вооруженных силах является формирование научных рот, в которых получили возможность пройти службу наиболее успешные выпускники российских вузов.

Подготовка кадров для военно-научного и оборонно-промышленного комплексов

Научные роты были образованы в Вооруженных силах Российской Федерации в соответствии с Решением Президента Российской Федерации от 17 апреля 2013 года № Пр-864 «О создании в Вооруженных силах Российской Федерации научных рот». Нормативная основа, в соответствии с которой они ведут свою деятельность, включает в себя также Приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 мая 2013 года № 404 «Об утверждении Положения о научных ротах Вооруженных сил Российской Федерации», в котором определены их основные задачи и функции, а также особенности комплектования. Основные задачи российских научных рот следующие: участие в научно-исследовательской работе, решение прикладных задач в интересах Вооруженных сил Российской Федерации, подготовка кадров для военно-научного и оборонно-промышленного комплексов Российской Федерации.

Богатый опыт функционирования научно-технических подразделений был накоплен израильской армией. Знаменитое подразделение радиоэлектронной разведки «8–200» называют «драйвером» технологического развития страны, поскольку опыт военной службы и приобретенные знания успешно используются демобилизованными специалистами для развития бизнеса в сфере высоких технологий. Требования к кандидатам в технологические подразделения израильской армии настолько высоки, что призывники перед службой проходят шестимесячные курсы, где совершенствуют навыки программирования, командной работы и управления проектами[2].

Изобретения и инновационные проекты

Научные роты в Российской Федерации пока не успели стать двигателем технологического прорыва, однако, начиная с 2013 года, они уже прошли путь от локального эксперимента к полноценной сети научных подразделений, решающих теоретические и прикладные задачи в рамках различных научных направлений. В настоящее время в Вооруженных силах Российской Федерации сформировано 12 научных и 2 научно-производственные роты, в которых на должностях операторов проходят службу более 600 призывников, владеющих дефицитными для армии и востребованными в условиях современных вооруженных конфликтов знаниями и умениями. Продуктивность научных рот выражается в оформлении заявок на изобретения, рационализаторских предложениях и патентах, разработке прикладных математических моделей, программно-моделирующих комплексов, алгоритмов специального программного обеспечения при решении научно-прикладных задач.

Многочисленные изобретения и инновационные проекты представляются на тематических выставках, форумах и конкурсах. Среди них следующие: Московский международный салон изобретений и инновационных технологий «Архимед», Международная выставка средств обеспечения безопасности государства, вооружений и технического оснащения правоохранительных органов и ведомств «Интерполитех», Международная выставка «День инноваций Министерства обороны Российской Федерации», Международный военно-технический форум «Армия», Международная выставка «День инноваций Министерства обороны Российской Федерации», Всероссийский конкурс научно-технического творчества молодежи «НТТМ». Первые итоги деятельности научных рот, а также предложения по совершенствованию их функционирования пред-

1 Пресс-выпуск Всероссийского центра изучения общественного мнения №3219 //https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115906.

2 Kalman M. Israeli military intelligence unit drives country's hi-tech boom // The Guardian. Monday 12, August 2013 (https://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/israel-military-intelligence-unit-tech-boom).

ставлены в статьях Г.В. Зиброва и А.С. Зинченко [Зибров, 2015. С. 53–59; Зинченко, 2016. С. 129–131]. Дальнейшее их развитие будет идти, скорее всего, в направлении расширения сети подразделений и укрепления связей с научным сообществом и промышленными предприятиями.

Основные принципы социологического исследования

Принципиальная новизна проекта обуславливает необходимость социологического осмысления феномена научных рот и проведения прикладного исследования с целью выработки рекомендаций по совершенствованию их функционирования. Основные особенности организации научной и служебной деятельности были изучены на примере роты, сформированной на базе Военно-воздушной академии имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина. С 2014 по 2017 год в рамках исследования было опрошено 234 оператора, проведен экспертный опрос их научных руководителей, сделан анализ отзывов на работу офицеров, проходивших службу в научной роте, а также были изучены сравнительные параметры психологической готовности к военной службе у курсантов и военнослужащих научной роты Военно-воздушных сил Российской Федерации. Исследование показало, что в течение четырех лет постепенно совершенствовалось качество отбора. Как видно из **рисунка 1**, почти все операторы научной роты, призванные на военную службу в 2016 году, оценивают профиль своего образования как полностью соответствующий направлениям исследований в академии. Средний балл успеваемости отобранных кандидатов в течение всего времени функционирования роты оставался стабильно высоким, последние два года он составляет 4,73.

Ежегодно для отбора кандидатов формируются рабочие группы из числа профессорско-преподавательского состава академии. Представителями Военно-воздушной академии в ведущих вузах страны организуются встречи со студентами, посвященные военно-профессиональной ориентации и агитации для прохождения военной службы в научной роте. В результате тщательного отбора в нее попадают лучшие, наиболее талантливые молодые люди, способные поддерживать высокий уровень исследований и разработок.

По мнению операторов научной роты Военно-воздушных сил Российской Федерации, стандартного срока службы по призыву достаточно для овладения военно-учетной специальностью и адаптации в профессиональной среде (с этим согласны 79% и 94% респондентов, соответственно). Однако полностью реализовать научный проект получается только у каждого второго военнослужащего. На эту проблему указывают и научные руководители: исследовательский процесс организован таким образом, что согласование технических заданий, получение патентов и авторских свидетельств и другие этапы научной работы занимают достаточно много времени. Работа операторов разных призывов выстроена по принципу преемственности научных проектов. В среднем осуществление одного такого проекта требует усилий операторов трех-четырех призывов.

Научные роты были созданы для оказания кадровой поддержки военной науке и повышения престижа службы, за их деятельностью пристально следили журналисты, общественные деятели и высшее военное руководство. Информационная открытость оказала положительное влияние на качество реализации замысла (см. **рисунок 2**).

Сюжеты о научных ротах в современных медиа и традиционных средствах массовой информации вносят свой вклад в конструирование привлекательного образа Вооруженных сил Российской Федерации как надежного социального института. Особый контроль и внимание командования также способствуют росту мотивации операторов, их командиров и научных руководителей, что ведет к достижению высоких показателей в их работе. Как показало исследование, подавляющее большинство операторов выбрали службу в научной роте исходя из прагматичных соображений: чтобы пройти обязательную службу в армии, не отклоняясь при этом от выбранной профессиональной траектории,

Рисунок 1. Динамика показателей качества отбора в научную роту

Рисунок 2. Влияние повышенного внимания со стороны командования и средств массовой информации на работу операторов (с точки зрения научных руководителей, в % от числа опрошенных)

усовершенствовать и дополнить научно-исследовательские компетенции, получить новый опыт научной работы. У 72% опрошенных отношение к военной службе по призыву после такого опыта улучшилось. Если бы у военнослужащих была возможность вернуться на год назад, то 82% вновь прошли бы службу в научной роте.

Оценки различных аспектов и условий службы в научной роте, данные респондентами, в целом положительные. Как видно из сведений, представленных в **таблице 1**, практически все параметры научной и служебной деятельности вполне устраивают военнослужащих. Наибольшее одобрение у операторов всех призывов встречают бытовые условия проживания и работы, компетентность научного руководителя и других сотрудников. На втором месте по уровню удовлетворенности – материально-техническая и организационная составляющие; операторы научной роты Военно-воздушных сил Российской Федерации достаточно высоко оценивают уровень оснащенности исследовательского процесса приборами, инструментами, компьютерной и специальной техникой. Возможность внедрения научных результатов в производство и практику – общая проблема российских научных организаций на пути инновационного развития. Операторы научной роты отмечают ограничение доступа к интернету и связи с другими организациями, вузами и IT-компаниями; выявляются проблемы в доступе к конструкторской документации от сторонних организаций. Современная наука развивается в условиях свободной научной коммуникации и интернационализации, однако секретный характер оборонных разработок накладывает определенные ограничения на возможности обмена данными и открытого опубликования результатов исследования.

Меньше всего респондентов устраивает оплата военно-научного труда лиц, служащих по призыву. Некоторые из опрошенных предлагают комплектовать научные роты военнослужащими по контракту с достойной оплатой высококвалифицированного труда.

Принимаемые академией меры (например, агитация) и репутация научной роты Военно-воздушных сил Российской Федерации способствуют росту интереса к проекту у студентов, подлежащих призыву в армию. По данным исследования, информированность операторов об условиях службы растет, выбор молодых людей в пользу службы является осознанным. Как следствие, операторы ощущают общность интересов и целей с социальной группой военнослужащих. Из **рисунка 3** видно, что по мере развития проекта растет воинская идентичность, то есть операторы отождествляют себя с группой военнослужащих по призыву, а также, учитывая специфику службы, с офицерами. Уровень научной идентичности остается стабильно высоким на протяжении всего периода наблюдений. Результаты исследования последних двух лет показали, что у операторов сформировалась интегрированная самооценка военнослужащего по призыву и научного работника вместе.

Создание научных рот позволило в полной мере реализовать потенциал призывников, имеющих склонность к научной деятельности. По оценке респондентов, служба в научных ротах имеет множество преимуществ, среди которых выделяются эффективность воинского труда призывников для Вооруженных сил Российской Федерации и развитие личности военнослужащего. Проведенное нами исследование показало, что подготовка операторов, изъявивших желание продолжить службу по контракту, имеет существенный недостаток: слабое развитие командно-штабных и общевоенных компетенций. На это указывают анализ отзывов о работе «выпускников» научных рот и опрос научных руководителей. Из трудностей, с которыми придется столкнуться во время службы в качестве офицеров, операторы чаще всего называют неуважение со стороны тех, кто окончил военные вузы. Для данной категории военнослужащих необходима дополнительная подготовка, например, организация офицерских курсов, включающая теоретические занятия по истории и теории военного искусства, практические занятия по огневой и строевой подготовке.

Таблица 1. Средняя оценка операторами различных условий научной работы по 5-балльной шкале

	Средняя оценка
Бытовые условия проживания	4,79
Компетентность, профессионализм научного руководителя	4,72
Профессионализм других сотрудников	4,45
Бытовые условия рабочего помещения	4,43
Оснащенность компьютерами и оргтехникой	4,33
Организация питания	4,05
Планирование научной работы, постановка задач	4,17
Оснащенность приборами, инструментами, специальной техникой	3,99
Возможность располагать свободным временем по своему усмотрению	3,85
Возможность внедрения научных результатов в производство и практику	3,53
Обеспеченность научной литературой, доступ к информационным источникам	3,51
Оплата военно-научного труда	2,44
Общая средняя оценка	4,02

Среди факторов научной карьеры в военной организации самыми значимыми операторы считают свои профессиональные (эрудиция, теоретико-методологическая подготовка и т.д.) и личные качества (ответственность, работоспособность, коммуникабельность и т.д.); средняя оценка их влияния на карьеру по 5-балльной шкале составила 4,4. Способствовать продвижению по службе в военной научной организации могут начальники, их влияние оценивается в 3,7 баллов. Связи и финансовая состоятельность, по мнению операторов, помогают карьерному росту в наименьшей степени (средняя оценка: 2,5–2,8 баллов). Если в начале проекта в 2013 году достаточно большая доля научных руководителей (27%) сомневалась в целесообразности продолжения военной службы, то исследование 2016 года

Рисунок 3. Чувство общности (идентификация) операторов с различными группами

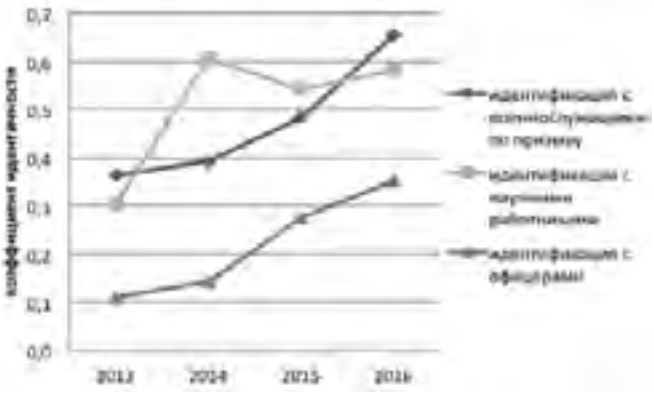
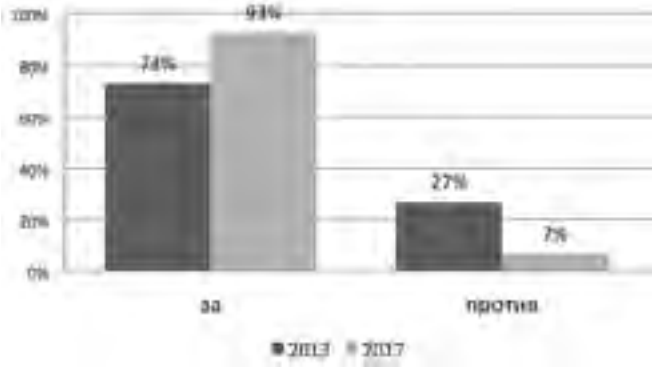


Рисунок 4. Отношение научных руководителей к продолжению операторами службы по контракту (в % от числа опрошенных)



показало рост доверия к молодым офицерам из числа бывших операторов (см. **рисунок 4**). Офицеры, прошедшие службу в научных ротах, в своей квалификации не уступают выпускникам военных вузов. Однако, в связи с указанными недостатками развития командно-штабных и общевоенных компетенций, существуют ограничения по должностному предназначению этой категории офицеров. Для дальнейшей успешной реализации проекта необходимо ввести в штат военных научных организаций дополнительные должности инженеров и научных сотрудников. Другим вариантом решения проблемы привлечения в военную науку талантливой молодежи, в том числе граждан, проходивших службу в научных ротах, является создание привлекательных условий для работы на должностях гражданского персонала.

Наибольшую роль в принятии решения о продолжении службы играют материальные условия (денежное довольствие, жилье, пенсия, медицинское обеспечение), военно-патриотические и военно-специальные мотивы, возможность проводить научные исследования, карьерные перспективы, интерес к тематике работы в академии. Выбрать военную службу в качестве профессии готов далеко не каждый оператор научной роты, поскольку армия предполагает строго регламентированный образ жизни, стиль поведения и мышления, необходимость быстро адаптироваться к специфическим требованиям. Важное значение для операторов имеют самореализация и личная свобода. Подписать контракт с Министерством обороны Российской Федерации некоторых операторов сдерживают особенности военной службы, оказывающие влияние на научную деятельность: сложности с зарубежными поездками из-за режима секретности, ограничения некоторых прав и свобод, закрытость военной организации. Общевоенные обязанности и риски (несение службы в наряде, ношение формы, потенциальный риск для жизни, военные традиции) не оказывает однозначно положительного или отрицательного влияния на принятие решения о дальнейшей службе; половина операторов относит их к важным для себя, половина – нет. Наименьшее влияние на принятие решения о выборе гражданской карьеры оказывают морально-нравственные обязательства военной службы.

По мнению всех операторов, армия в наибольшей степени дает гражданину возможность внести свой вклад в развитие и укрепление страны. Вооруженные силы Российской Федерации, как работодатель, удовлетворяют потребности военнослужащих в материальном благополучии и социальной защищенности (средние оценки по 5-балльной шкале, представленные в **таблице 2**, составляют примерно 4 балла). По вопросу самореализации и карьерного / служебного роста мнения тех операторов, которые собираются подписывать контракт о прохождении военной службы, и тех, которые не будут этого делать, расходятся. Молодые люди, не желающие служить, указывают, что не смогут достичь профессиональной самореализации в армии и добиться карьерного роста.

Операторы, планирующие продолжить службу в Вооруженных силах Российской Федерации, считают, что в армии будут удовлетворены практически все их интересы, за исключением потребности в риске и возможности иметь хобби, увлечение. Подписать контракт о прохождении воинской службы рассчитывают в основном те, кто уверен, что сможет реализовать себя в армии и добиться профессионального роста. В целом, возможности Вооруженных сил Российской Федерации как работодателя выше всего оценивались операторами первого призыва, в последующие годы средние оценки немного снизились.

Особенности отношений армии и общества

Привлечение на военную службу выпускников гражданских вузов ставит более общий вопрос о сущности военного профессионализма и составе военной элиты: лицом армии должны быть воины-герои, имеющие непосредственное отношение к боевой подготовке, или более широкий круг лиц, включая интеллигентов-ученых разного профиля? В первом случае военнослужащие выступают в качестве потребителей научных результатов, во втором – их авторами и создателями. В контексте нашей работы интересными представляются идеи американского социолога М. Яновица об

Таблица 2. Средние оценки, данные респондентами относительно реализации различных потребностей граждан, проходящих службу в армии (средние оценки по шкале от 1 до 5, где 1 – совсем не реализовывались, 5 – полностью реализовывались)

Потребности	Не желающие продолжать службу	Желающие продолжать службу
Материальное благополучие	3,56	4,13
Профессиональная самореализация	2,31	4,00
Карьерный, служебный рост	3,31	4,00
Возможность иметь увлечение, хобби	2,25	3,47
Социальные гарантии	4,13	4,40
Реализация потребности в риске	2,86	3,71
Получение служебного жилья или возможность снять жилье	4,00	4,29
Возможность внести свой вклад в развитие и укрепление страны	3,56	4,29

отношениях армии и общества и типах военных профессионалов. По мнению ученого, в условиях холодной войны идеальным типом армии являются полицейские вооруженные силы, которые применяют насилие лишь при определенных условиях и сохраняют прочные связи с обществом, безопасность которого обеспечивают. М. Яновиц выделяет три типа офицеров, составляющих армейскую элиту: героев, менеджеров и технологов. Офицеры-герои являются олицетворением воинских традиций мужества и отваги, они поддерживают боевой дух армии и осуществляют преемственность поколений. Офицеры-менеджеры заняты более конкретными, практическими сторонами организации военного дела. Офицеры-технологи несут в армию идеи научно-технического прогресса и обслуживают сложную военную технику [Карлова, 2014. С. 91]. Заслуга исследователя состоит в том, что он обратил внимание на трансформацию социального института армии в сторону большей открытости по отношению к обществу, а также на возрастающую роль науки и военных ученых в армии, проникновение гражданских ценностей в офицерскую среду, участие гражданских преподавателей в обучении офицерских кадров.

Развитие отношений армии и общества в Российской Федерации также идет в направлении их сближения. Сохранение призывной системы комплектования в современных условиях возможно при условии её модернизации, и в этом контексте создание научных рот также является своевременным. По мнению А.И. Смирнова, утверждение нового порядка привлечения выпускников вузов к военной службе на должностях офицеров и сокращение срока службы по призыву относятся к направлениям военной реформы, содействующим повышению доверия к армии. И хотя эти и некоторые другие направления ориентированы на молодежь, которая рассматривается в качестве главного резерва Вооруженных сил, их осуществление отвечает как интересам общества и государства, так и ожиданиям подавляющего большинства отдельных граждан и их семей [Смирнов, 2009. С. 107].

Заключение

Идея призыва наиболее успешных выпускников гражданских вузов для службы в научных ротах за пять лет доказала свою жизнеспособность и продуктивность. Создание научных рот в Вооруженных силах Российской Федерации полностью отвечает потребностям личности, общества и армии. Каждый субъект гражданско-военных отношений получает преимущества от реализации этого проекта. Так, призывники имеют возможность за время службы сохранить и развить свои способности, приобрести новые компетенции и построить успешную научную карьеру в армии. Военные научно-исследовательские организации пополняются молодыми специалистами, владеющими дефицитными навыками и вносящими свой вклад в проведение актуальных исследований. Создание научных рот отвечает также принципам гуманизации военной службы по призыву, решая проблему рационального использования человеческого капитала в интересах обеспечения обороноспособности государства.

Литература

Зибров Г.В. Опыт функционирования научных рот в контексте развития гражданско-военных отношений // Военная мысль. 2015. № 4.

Зинченко А.С. Пути повышения эффективности комплектования научных рот // Успехи современной науки. 2016. Т. 2. № 12.

Карлова Е.Н. Исторический опыт американской военной социологии // Социологические исследования. 2014. № 4.

Смирнов А.И. Факторы формирования доверия к российской армии // Социологические исследования. 2009. № 12.

References

Karlova E.N. Istoricheskii opyt amerikanskoi voennoi sotsiologii [The historical experience of the USA military sociology] // Sotsiologicheskie issledovaniya. 2014. № 4. In Russian.

Smirnov A.I. Faktory formirovaniya doveriya k rossiiskoi armii [The factors of forming confidence to the Russian army] // Sotsiologicheskie issledovaniya. 2009. № 12. In Russian.

Zibrov G.V. Opyt funktsionirovaniya nauchnykh rot v kontekste razvitiya grazhdansko-voennykh otnoschenii [The practice of scientific units in the context of development of civil-military relations] // Voennaya mysl'. 2015. № 4. In Russian.

Zinchenko A.S. Puti povyscheniya effektivnosti komplektovaniya nauchnykh rot [Ways to increase the efficiency of recruitment of scientific units] // Uspekhi sovremennoi nauki. 2016. Vol. 2. № 12. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-31-35

Антикоррупционная политика и деловая среда

ИРИНА ВАСИЛЬЕВНА КОТЕЛЕВСКАЯ, кандидат юридических наук, доцент, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики Российского союза промышленников и предпринимателей (109240, Российская Федерация, Москва, Котельническая наб., 17). E-mail: KotelevskayaIV@rspp.ru
КРИСТИНА ЭДУАРДОВНА МОРЖАКОВА, юрист Российского союза промышленников и предпринимателей (109240, Российская Федерация, Москва, Котельническая наб., 17). E-mail: MorzhakovaKE@rspp.ru

Аннотация: В статье рассматриваются современные проблемы реализации антикоррупционных требований российского законодательства коммерческими организациями, проанализированы актуальные предложения исполнительной власти по введению набора обязательных требований по профилактике коррупции для отдельных видов организации. Авторы отмечают, что только усилий государства по борьбе с коррупцией явно недостаточно, необходима синергия сотрудничества с бизнесом и гражданским обществом. Тем более, что бизнес-сообщество является, по сути, наиболее заинтересованной в борьбе с коррупцией частью общества. Поэтому внутри этого сообщества разрабатываются и принимаются свои стандарты антикоррупционного поведения и разрешения конфликта интересов, подготовленные в соответствии с современными мировыми рекомендациями. Так, в стране уже несколько лет действует Антикоррупционная хартия российского бизнеса, которая высоко оценена государством и мировым сообществом. Хартия завоевала положение методического центра, где разрабатываются инструменты саморегулирования антикоррупционной активности российских компаний. Кроме того, бизнес внимательно следит за состоянием делового климата в стране, что в конечном итоге влияет на инвестиционную активность. Отдельное внимание авторы статьи уделяют вопросам оценки достаточности и эффективности принимаемых государственными и частными компаниями мер по противодействию коррупции. Сформулирован вывод о том, что меры государственного регулирования в данной сфере должны быть дополнены самостоятельной активностью компаний по совершенствованию практики корпоративного управления. Особое внимание обращается на необходимость принятия государством решений, стимулирующих антикоррупционную деятельность внутри предпринимательского сообщества.
Ключевые слова: коррупция, противодействие, антикоррупционное законодательство, оценка эффективности, саморегулирование, стимулирование

ANTI-CORRUPTION POLICY AND BUSINESS ENVIRONMENT

IRINA V. KOTELEVSKAYA, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, The Director of the Centre of monitoring of legislation and law enforcement practice of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (Russian Federation 109240, Moscow, Kotelnichesky emb., 17). E-mail: KotelevskayaIV@rspp.ru
CHRISTINE E. MORZHAKOVA, Lawyer of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (Russian Federation 109240, Moscow, Kotelnichesky emb., 17). E-mail: MorzhakovaKE@rspp.ru

Abstract: The modern implementation issues of anti-corruption requirements of the Russian legislation by commercial organizations are considered in the article, the current proposals of the executive authorities concerning the introduction of a set of mandatory requirements for the prevention of corruption for the individual types of organizations are analyzed by the authors. The authors note that only state efforts in the fight against corruption is clearly not enough, we need a synergy of cooperation with business and civil society. Moreover, the business community is, in fact, most interested in the fight against corruption part of the society. Therefore, within this community its own anti-corruption standards of conduct and conflict of interest resolution, prepared in accordance with the current global recommendations are developed and adopted. For example, the anti-corruption charter of the Russian business has been acting for several years in the country, which is highly appreciated by the state and the global community. The charter gained the status of a methodological center, where the tools of self-regulation of the anti-corruption activity of the Russian companies are developed. Moreover, the business is closely monitoring the business climate in the country, which ultimately affects the investment activity. The authors of the article made the special mention of the issues of the adequacy and the effectiveness of the measures taken by state and private companies to combat corruption. The conclusion is made that measures of state regulation in this sphere need to be complemented by the independent activity of the companies for improving the corporate governance practices. Particular attention is drawn to the need to adopt government solutions of stimulating anti-corruption actiity within the business community.
Keywords: corruption, counteraction, anti-corruption legislation, efficiency evaluation, self-regulation, stimulation

Введение

Сегодня в российском обществе, как ни странно, встречается двойственное отношение к коррупции. Коррупционное поведение активно осуждается, но… «только если это не касается меня и моих интересов, в противном случае, все средства хороши!» Такое «раздвоение» недопустимо, поскольку решительные меры, принимаемые государством и негосударственными институтами для борьбы с коррупцией, требуют широкой общественной поддержки.

Для участников хозяйственной и предпринимательской деятельности коррупция является одним из факторов, который оказывает существенное отрицательное влияние на конкурентную среду и деловой климат в целом. В ежегодном Докладе о состоянии делового климата Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) [1] – крупнейшая в стране ассоциация работодателей – констатирует, что коррупционные опасения бизнеса сохраняются на высокой отметке [Бизнес и власть в России…, 2017. С. 54].

Опросы, проведенные при подготовке Доклада РСПП, показывают, что уровень обеспокоенности бизнеса коррупцией тот же, что и низким качеством управления, административными барьерами и неэффективной судебной системой, хотя вдвое ниже, чем трудности с обеспеченностью кадров и кредитными ресурсами. Одновременно бизнес признает, что государство делает многое: расширена антикоррупционная составляющая российского законодательства; более жесткими становятся законодательные запреты и ограничения для чиновников, упорядочиваются процедуры принятия решений органами исполнительной власти, включая правоохранительные органы.

Методическое обеспечение противодействия коррупции

Развитию антикоррупционных механизмов способствовала ратификация Россией международных соглашений: Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года. С участием зарубежных экспертов ведется мониторинг выполнения Россией рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) применительно к разным ситуациям и категориям субъектов, например, депутатов, судей и пр. [Противодействие коррупции…, 2016. С. 347]. Ежегодно Минэкономразвития России совместно с другими ведомствами проводит анализ адаптации положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок стран-членов Организации экономического сотрудничества (ОЭСР) к ситуации в нашей стране. Начинают применяться общие антикоррупционные механизмы Евразийского экономического союза (ЕАЭС), включая антикоррупционную экспертизу проектов принимаемых решений [Антикоррупционные стандарты…, 2015].

Национальные планы противодействия коррупции – это предметные программные документы, в которых задействован потенциал не только государственных органов, но и институтов гражданского общества. В соответствии с Указами Президента Российской Федерации и во исполнение Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы [2], органы исполнительной власти совместно с бизнес-объединениями последовательно развивают комплекс мер по предупреждению коррупции в организациях. Минтруд России 8 ноября 2013 года утвердил Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции [3], содержащие массу полезной информации для выстраивания внутренних корпоративных программ в компаниях. Рекомендации были одобрены Советом при Президенте по противодействию коррупции.

На основе таких методик некоммерческие и коммерческие организации разной формы собственности и направленности сегодня самостоятельно выстраивают комплекс внутренних мер, достаточных для профилактики коррупции и корпоративного мошенничества. Исчерпывающего или минимального перечня обязательных для внедрения антикоррупционных мер не установлено. Вместе с тем, статья 13.3 Федерального закона от 19 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержит диспозитивную норму, предусматривающую на выбор некоторые меры профилактики коррупции, которые может реализовать любая организация. К ним относятся: определение ответственных подразделений или должностных лиц; принятие кодекса этики, внедрение стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; сотрудничество организации с правоохранительными органами. Эти меры могут применяться организацией по выбору: в разном сочетании и в разных обстоятельствах. На такой подход ориентируются и органы прокуратуры, которые проводят плановые проверки исполнения упомянутой статьи 13.3.

1 Доклады РСПП о состоянии делового климата: http://www.rspp.ru/library/view/46?s =7

2 Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 г. № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы».

3 Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (далее – Методические рекомендации) разработаны во исполнение подпункта «б» пункта 25 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Правила для компаний с государственным участием: законодательная инициатива и предложения по ее расширению

Возникает вопрос, достаточно ли таких «свободных» диспозитивных правил, или существуют организации, к которым нужен особый подход? Очевидно, что прежде всего обязательные требования должны коснуться государственных компаний. В настоящее время Министерством труда Российской Федерации прорабатываются законодательные инициативы, содержащие такие «усиленные» требования для отдельных категорий организаций.

К организациям, к которым будут применяться более жесткие требования, предлагается отнести компании, учредителем или единственным акционером которых выступает государство, либо хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов принадлежит государству, а также их дочерние компании. Кроме того, повышенные требования предлагается распространить на хозяйственные общества, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 50 процентов, государственные унитарные предприятия, при условии, что такие хозяйственные общества и государственные унитарные предприятия имеют в соответствии с бухгалтерской (финансовой) отчетностью за отчетный год объем выручки (дохода) или сумму активов 10 млрд рублей и выше или среднесписочную численность работающих 4 000 человек и выше.

Можно поддержать предложения Минтруда России по дополнению действующих законодательных требований в отношении перечисленных компаний с госучастием следующими новыми обязанностями:

– вести регулярную оценку коррупционных рисков и корректировку на этой основе соответствующих корпоративных мер;

– включать в трудовые договоры работников дополнительные положения о персональной ответственности работников за нарушение антикоррупционных запретов;

– организовать информирование работников и контрагентов по вопросам антикоррупционного поведения;

– создать в организации доступные каналы информирования руководства о фактах нарушений при соблюдении требований безопасности заявителя.

Положения будущего закона предлагается сформулировать в форме юридической обязанности организации по выполнению одновременно целого набора антикоррупционных требований. Поэтому особенно важно, чтобы обязательные требования имели четкое нормативное содержание, были сформулированы максимально конкретно.

Недостаточно, например, наличия в организации документа под названием «Кодекс корпоративной этики», ведь подобные правила для руководителей и работников организации могут и не содержать положения, направленные на противодействие коррупции. Значит, необходимо зафиксировать, какие именно антикоррупционные нормы должны быть включены в такой корпоративный кодекс или, возможно, не в кодекс, а в иной документ. Формальные требования зачастую могут не дать нужного эффекта, важно содержание антикоррупционных мер.

Помимо принятия документов под заголовками «антикоррупционная политика» и «кодекс этики», предлагается обязать организацию утвердить внутренними актами некие «стандарты» и «процедуры», направленные на обеспечение ее «добросовестной работы». Однако содержание указанных стандартов и процедур в законопроекте не раскрывается, а понятие «добросовестная работа» в законодательстве отсутствует. Неясно, почему такие стандарты должны быть приняты индивидуально для каждой организации, поскольку само понятие стандарта означает типовые требования. На сегодня статья 13.3 закона о противодействии коррупции содержит лишь рекомендации, но когда они превращаются в обязанность, необходима четкость в формулировках.

Невозможно в законе описать все ситуации, учитывая разнообразие видов предпринимательской деятельности, но в любом случае, включение в закон сугубо формальных, неконкретных требований, исполнение которых не влияет на коррупционную составляющую экономических отношений, будет только имитировать активность и не даст значимого результата.

Конечно, не все детали следует закреплять в законе, здесь важна уточняющая, методическая роль подзаконных актов, принимаемых уполномоченными органами. При этом нужно определить, каким образом будет осуществляться контроль за выполнением обязательных антикоррупционных требований. Введение такого нового вида государственного контроля необходимо согласовать с главным вектором оптимизации государственной контрольно-надзорной деятельности, который предполагает сокращение видов контроля.

Антикоррупционная деятельность российских компаний

Получается, что усилий только со стороны государства недостаточно, чтобы противодействие коррупции в сфере предпринимательской деятельности не ограничилось формальными мероприятиями, не ориентированными на практический результат, эффективность которых невозможно оценить. Значит, необходимы внутренние стимулы для бизнеса на преодоление корыстных притязаний представителей власти, на борьбу с корпоративным мошенничеством и злоупотреблениями в отношениях с партнерами по бизнесу. Ведь так называемые «откаты» за получение выгодных заказов могут привести к серьезным потерям и снизить эффективность хозяйственной деятельности и государственных, и частных предприятий.

Законодательные требования в части антикоррупционных мер помогут компаниям, в особенности

крупным предприятиям, сосредоточиться на формировании своей антикоррупционной политики. Остается открытым вопрос, как оценить эффективность и достаточность принимаемых антикоррупционных мер в конкретной организации и кто будет проводить такую оценку. Сегодня на заседаниях рабочих групп Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции механизмы и критерии объективной системы оценки соблюдения антикоррупционных принципов в организациях подробно обсуждаются.

Можно предположить, что общее решение будет найдено не столько путем введения нового вида государственного контроля, сколько путем привлечения бизнес-сообщества к выработке стандартов и процедур такой оценки. Субъекты предпринимательской деятельности должны сами участвовать в выработке антикоррупционных ориентиров и стандартов корпоративного управления с учетом разнообразия и особенностей сфер хозяйственной деятельности, а также масштаба бизнеса.

Сегодня в коммерческом секторе крупнейшие объединения предпринимателей уже реализуют программы антикоррупционной направленности, в которые встроена оценка соответствия. Как известно, с 2012 года действует Антикоррупционная хартия российского бизнеса, целью которой является активное содействие добровольному внедрению российскими компаниями специальных антикоррупционных программ, предусматривающих процедуры внутреннего контроля, отказ от преференций, закупки на основе открытых торгов, финансовый контроль, обучение и работу с персоналом, содействие правоохранительным органам и другие меры [Ширин А.М., 2016. С. 113].

Чтобы Хартия не осталась только декларацией, разработана «дорожная карта», которая предусматривает ведение сводного реестра компаний, присоединившихся к Хартии, единые методологические требования к участникам. Каждые два года компания, включенная в Реестр, должна предоставлять Декларацию о принятых антикоррупционных мерах либо пройти процедуру подтверждения соответствия антикоррупционным требованиям путем проведения независимого антикоррупционного аудита через экспертные центры, аккредитованные при Объединенном комитете Антикоррупционной хартии российского бизнеса.

Инициатива российского бизнеса признана соответствующей высоким международным стандартам и поддерживается государством, что находит отражение в Национальных планах противодействия коррупции, утверждаемых указами Президента Российской Федерации. Успешная реализация компаниями положений Хартии учитывается органами исполнительной власти при предоставлении различных государственных преференций, а также органами прокуратуры при проведении плановых проверок компаний.

Участие в Хартии и последовательная реализация ее положений становятся для компании подтверждением принятия надлежащих мер по профилактике коррупции, которые, согласно требованиям ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», обязана осуществлять любая организация.

Анализ российской и зарубежной корпоративной практики показывает, что многие крупные и средние компании, в особенности публичные компании, уже используют в управленческой деятельности антикоррупционные программы, а их руководство подтверждает приверженность политике противодействия коррупции [An Anti-Corruption Ethics…, 2013]. Такие компании вводят в действие методики расчета экономического эффекта от антикоррупционных мер, учитывающие экономические потери, которых удается избежать в результате своевременных действий.

Одним из наиболее ярких и успешных примеров реализации Антикоррупционной хартии российского бизнеса можно считать компанию ОАО «РЖД». В Обществе утверждена антикоррупционная политика, регламентирован порядок уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений, а также порядок сообщения работниками о получении и сдаче подарка, установлен алгоритм выявления и урегулирования конфликта интересов. Идет постоянное обновление нормативной правовой базы, осуществление необходимых мероприятий и антикоррупционных процедур способствуют формированию в компании нетерпимого отношения к коррупционному поведению. Все эти меры осуществляются согласно утвержденному Плану ОАО «РЖД» по противодействию коррупции на 2016–2017 годы, в том числе в более 40 дочерних обществах ОАО «РЖД».

На корпоративном сайте компании создан отдельный раздел, посвященный работе по противодействию коррупции. Так, например, за 2016 год в ОАО «РЖД» рассмотрено более 500 деклараций о конфликте интересов, поданных работниками общества. На «Горячую антикоррупционную линию ОАО «РЖД» в 2016 году поступило более 400 обращений, по итогам проверки которых расторгнуто несколько договоров со сторонними организациями; к ряду работников применены меры дисциплинарного взыскания, вплоть до увольнения, отдельные материалы переданы в правоохранительные органы.

Ведется постоянная работа по оценке коррупционных рисков во всех бизнес-процессах компании. В каждый хозяйственный договор включается антикоррупционная оговорка, которая имеет целью предупредить контрагента о необходимости взаимного соблюдения антикоррупционных требований. Утвержден перечень должностей ОАО «РЖД», связанных с коррупционными рисками, в отношении которых вводятся особые ограничения и запреты; подготовлен порядок предоставления этими лицами сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствам имущественного характера. Дополнительные антикоррупционные требования внесены и в типовой трудовой договор с работником

ОАО «РЖД». Впервые в Коллективном договоре ОАО «РЖД» на 2017–2019 годы, подготовленном во взаимодействии с Российским профессиональным союзом железнодорожников и транспортных строителей, закреплено обязательство работников нести ответственность за соблюдение принципов и антикоррупционных требований, независимо от занимаемой должности.

Общество заключило отдельные соглашения об антикоррупционном взаимодействии с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, а также с рядом крупных контрагентов, в том числе с банком ВТБ.

Вместе с ОАО «РЖД» более 3000 компаний стали членами Антикоррупционной хартии, среди них ОАО «Северсталь», ОАО «КАМАЗ», ОАО «Русгидро», ОАО «АЛРОСА», ОАО «Ростелеком», ОАО НЛМК, ОАО ПО «Севмаш», ВТБ. Таким образом, Хартия становится методическим центром саморегулирования антикоррупционной активности российских компаний. Объединенным комитетом по реализации Хартии, в состав которого входят президенты РСПП, Торгово-промышленной палаты РФ, Деловой России и ОПОРА России, утверждено Руководство по методике оценки антикоррупционных мер в целях декларирования и общественного подтверждения реализации в организациях положений Антикоррупционной хартии российского бизнеса.[4]

Руководство содержит подробный свод возможных направлений антикоррупционной работы в компании – в области финансов, закупок, отношений с партнерами, работы с персоналом, взаимодействия с надзорными и правоохранительными органами и, таким образом, представляет собой добровольный стандарт. Причем каждая компания может найти в нем набор мер, которые соответствуют ее потребностям с учетом масштаба и вида деятельности.

Независимый антикоррупционный аудит, через экспертные центры, аккредитованные при Объединенном комитете Хартии, проводится в форме общественного подтверждения. Такая услуга позволит компании получить квалифицированную оценку и содействие в развитии антикоррупционных программ.[5] По итогам независимой проверки на основании положительного заключения экспертного центра Объединенный комитет Хартии выдает компании Свидетельство об общественном подтверждении сроком на пять лет. В качестве уполномоченных экспертных центров при Объединенном комитете аккредитованы компании «Эрнст энд Янг – оценка и консультационные услуги» и Центр развития корпоративных отношений и разрешения экономических споров, которые обладают достаточным опытом и кадровым потенциалом в сфере комплаенс.

Крупнейшие объединения предпринимателей продолжают активную работу по вовлечению в Хартию новых участников и по разъяснению антикоррупционных стандартов, проводят серии обучающих семинаров с участием представителей органов власти, специалистов экспертных центров и консалтинговых компаний. Самостоятельные усилия бизнеса по совершенствованию корпоративного управления и стимулирование таких усилий со стороны государства должны дать результат в деле преодоления коррупции в деловой среде.

4 http://against-corruption.ru/ru/zakon.html

5 http://against-corruption.ru/images/documents/normativno-pr.baza/правила_аккредитации

Литература

Антикоррупционные стандарты ОЭСР и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М., 2015.

Бизнес и власть в России: регуляторная среда и правоприменительная практика: коллект. монография / науч. ред. и рук. авт. колл. А.Н. Шохин. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.

Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.: ИНФА-М, 2016.

Ширин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12.

An Anti-Corruption Ethics and Compliance Program for Business: A practical Guide. English, Publishing and Library Section, United Nations Office at Vienna, 2013.

References

Antikorrupcionnye standarty OJeSR i ih realizacija v Rossijskoj federacii: monografija / S.V. Borisov, A.A. Kashirkina, A.N. Morozov i dr.; pod red. T.Ja. Habrievoj, A.V. Fedorova. [Anti-corruption standards of the Organization for Economic Co-operation and Development and their implementation in the Russian Federation: monograph / S.V. Borisov, A.A. Kashirkina, A.N. Morozov and others under editorship of T.Ja. Habrieva, A.V. Fedorov] M., 2015.

Biznes i vlast' v Rossii: reguljatornaja sreda i pravoprimenitel'naja praktika: kollekt. monografija / nauch. red. i ruk. avt. koll. A.N. Shohin. [Business and authorities in Russia: regulatory environment and law enforcement practice: collective monograph / scientific editorship and academic advising to the authors' team by A.N. Shokhin] M.: Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki, 2017.

Protivodejstvie korrupcii: novye vyzovy: monografija / S.B. Ivanov, T.Ja. Habrieva, Ju.A. Chihanchin. [Fight against corruption: new challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Ya. Khabrieva, Yu.A. Chihanchin] - M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii.: INFA-M, 2016.

Cirin A.M. Preduprezhdenie korrupcii: problemy i perspektivy [Prevention of the corruption: issues and prospects] // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. №12.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-36-43

Коррупция в контексте принципал-агентской модели отношений: сущность и основные причины

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ ЗАЙКОВСКИЙ, **кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, д. 7). E-mail: dpo@tver.ranepa.ru**

ВЛАДИСЛАВ ГЕННАДЬЕВИЧ ДАВЫДОВ, **кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, д. 7). E-mail: davydov_vg@tver.ranepa.ru**

Аннотация: В представленной статье исследуется сущность коррупции и её основные причины, характеризуется отличие последних от условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Авторы применяют метод построения так называемой «принципал-агентской» модели отношений. На основе полученных результатов формулируются некоторые предложения по совершенствованию отечественного антикоррупционного механизма. Коррупция – это явление двустороннее. Получать незаслуженные выгоды, брать взятки и т.д. чиновники-коррупционеры будут до тех пор, пока им эти взятки будут давать рядовые граждане и бизнесмены (коррупторы или коррумпенты). «Чистой» от коррупции может быть лишь та страна, в которой граждане принципиально не дают и не провоцируют взятки, а чиновники не берут и не вымогают их по убеждению (акцент на взятке сделан по причине её наибольшей распространённости в структуре коррупционной преступности). Основным приоритетом государственной антикоррупционной политики должно быть формирование в обществе принципиального и активного неприятия коррупции всеми гражданами, независимо от их социального статуса. С учётом отмеченных обстоятельств, в национальной системе противодействия коррупции на передний план должны выдвигаться воспитательные меры. Правда, они дадут эффект не сразу, а спустя продолжительное время.

Ключевые слова: коррупция, сущность и причины коррупции, механизм коррупции, противодействие коррупции, принципал-агентская модель отношений, гражданское общество, государственная служба, антикоррупционное правосознание, правовая культура

CORRUPTION IN THE CONTEXT OF THE PRINCIPAL-AGENT MODEL OF RELATIONS: THE ESSENCE AND THE MAIN CAUSES

VICTOR N. ZAYKOVSKY, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management of the Tver branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 170100, Tver, Vagzhanov str., 7). E-mail: dpo@tver.ranepa.ru**

VLADISLAV G. DAVYDOV, **Cand. Sci. (Biology), Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management of the Tver branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 170100, Tver, Vagzhanov str., 7). E-mail: davydov_vg@tver.ranepa.ru**

Abstract: The essence of corruption and its main causes are investigated in the article; the differences of those causes from the conditions conducive to the commission of corruption offenses are characterized. The construction method of the so-called «principal-agency» relationship model is used by the authors. On the basis of the obtained results, some proposals have been formulated to improve the domestic anti-corruption mechanism. Corruption is a double-sided phenomenon. Corrupt officials will receive undeserved benefits, take bribes, etc. till they are bribed by ordinary citizens and businessmen (corrupters). Only the country in which citizens basically do not give and do not provoke bribes, and officials do not take and do not extort them on conviction (the emphasis on the bribe is made because of its greatest prevalence in the structure of corruption criminality) can be «clean» from corruption. The main priority of the state anti-corruption policy should be the formation in the society of principal and active rejection of corruption by all citizens regardless of their social status. Taking into account the mentioned circumstances educational measures must be put forward in the national system of anti-corruption. To tell the truth, they will not produce an effect at once, but will be effective later.

Keywords: corruption, essence and reasons of corruption, mechanism of corruption, corruption counteraction, principal-agency model of relations, civil society, state service, anticorruption legal conscience, legal culture

Введение

Наличие феномена коррупции и ее опасность не только для отдельных стран, но и всего мирового сообщества, в настоящее время общепризнано. Однако, несмотря на данное обстоятельство, на сегодняшний день не существует общепризнанного определения коррупции и единого мнения относительно причин ее появления. Безусловно, подобная ситуация в значительной степени препятствует устранению этого социального явления. Для того чтобы убрать разночтения в данном вопросе, Организация Объединённых Наций (ООН) в ряде своих документов предложила государствам-участникам несколько примерных (модельных) определений, на основе которых можно было бы выработать глобальную систему антикоррупционных мер.

Трактовки понятия «коррупция», проблема унификации определения

Так, в принятом Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 года «Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» интересующее нас явление определено как «выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме, в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных интересов, так и без их нарушения» [Международные акты о правах..., 1998. С. 175–180]. В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией она определена как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Аналогичное определение содержится и в одном из аналитических документов Всемирного банка [Отчет Всемирного банка..., 1997. С. 123].

Иной подход к унификации искомого понятия использован в некоторых региональных международных организациях. Например, в Конвенции Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (1999 года) содержится обязательное для участников этого соглашения определение. Коррупция характеризуется здесь как «продажность и подкуп публичных должностных лиц при условии ненадлежащего исполнения обязанностей или поведения получателя взятки, предоставления ненадлежащих выгод или их обещания» [Международно-правовые основы..., 2009. С. 212–216].

Однако в последнее время в международно-правовых актах возобладал третий подход к характеристике интересующего нас явления. В них определение коррупции не даётся; приводится согласованный перечень тех противоправных деяний, которые в совокупности ее образуют, и ответственность за которые обязуются установить во внутреннем законодательстве государства-участники соответствующих международных соглашений. Такой подход был использован в основном антикоррупционном акте современности – Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года[1], а также в ряде других международных договоров антикоррупционного характера (Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года; Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года [Международно-правовые основы..., 2009. С. 7–45; 247–251]). В частности, Конвенция ООН против коррупции, отмечает следующие противоправные деяния:

1) подкуп национальных публичных должностных лиц (статья 15);

2) подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (статья 16);

3) хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (статья 17);

4) злоупотребление влиянием в корыстных целях (статья 18);

5) злоупотребление служебным положением (статья 19);

6) незаконное обогащение (статья 20);

7) подкуп в частном секторе (статья 21);

8) хищение имущества в частном секторе (статья 22);

9) отмывание доходов от преступлений (статья 23);

10) сокрытие имущества, полученного преступным путём (статья 24);

11) воспрепятствование осуществлению правосудия (статья 25).

Одной из причин, объясняющей отсутствие универсального определения коррупции, является то, что это явление – комплексный и многомерный социальный институт, исследуемый представителями различных наук (юристы, управленцы, социологи, политологи, экономисты и др.), которые изучают лишь отдельные его аспекты, а поэтому и дают ему разные определения. Примечательно, что единое понимание коррупции отсутствует не только на международном, но и на внутригосударственном, национальном, уровне.

Обобщая используемые в отечественной учебной и справочной литературе подходы, проведем классификацию всех приводимых в ней определений коррупции.

1. В зависимости от способа формулировки искомого понятия различают: «широкие» (абстрактные) и «узкие» (казуальные) определения коррупции.

В широком смысле она понимается как негатив-

1 Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Статья 2780.

ное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, а также иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

В узком (казуальном) смысле коррупция рассматривается как совокупность определённых составов правонарушений (казусов), предусмотренных в законодательстве и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление [Хабриева, 2012. С. 10].

2. В зависимости от того, кем они сформулированы и в каких источниках содержатся, можно выделить: доктринальные (разработанные представителями научного сообщества и содержащиеся в многочисленных статьях, монографиях, учебниках, справочниках и словарях) и легальные (сформулированные специалистами-практиками и содержащиеся в нормативных правовых актах) определения.

В качестве легального можно привести, например, то определение, которое содержится в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 ноября 2003 года № 22–15). Здесь под термином «коррупция» понимается «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких, вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу» [Основы законодательства..., 2004]. Легальное определение искомого понятия содержится и в Федеральном законе Российской Федерации № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции» (статья 1). В нём под коррупцией понимается: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение указанных выше деяний от имени или в интересах юридического лица [2].

Принципал-агентская модель социальных отношений

Одним из способов, позволяющих «примирить» названные выше подходы к исследованию коррупции, уяснить её действительные причины и сущность, является использование так называемой принципал-агентской модели социальных отношений. В зарубежной и отечественной научной литературе она активно применяется для характеристики социальных связей, возникающих при решении заинтересованными лицами тех или иных социально значимых задач [Антикоррупционная политика..., 2004. 368 с.; Роуз-Аккерман, 2010. 356 с.]. При этом участниками данных отношений являются так называемые «принципал» (доверитель) и «агент». Особенностью первого является то, что он обладает некоторыми ресурсами (власть, деньги) и намеревается совершить определённые действия для достижения каких-либо своих целей. Если решаемые им задачи являются сложными, а решение требует специальных компетенций, которых нет у принципала, то он привлекает для этого «агентов», которые способны сделать профессиональную операцию. Агент – это доверенное физическое или юридическое лицо, выполняющее поручения или совершающее определённые действия от имени и в интересах принципала.

Нанимая для решения интересующих его задач агента, принципал заключает с ним (устно или письменно) соответствующий контракт. В этом договоре принципал формулирует цели, которые должен реализовывать агент, передает ему часть своих ресурсов, которые обеспечивают достижение указанных целей, назначает вознаграждение за выполненную работу, определяет санкции за нарушение агентом условий контракта. В свою очередь, агент обязуется работать для достижения целей принципала, использовать переданные ему принципалом ресурсы исключительно для достижения поставленных перед ним целей, информировать принципала о ходе выполнения порученной ему работы и т.д.

Однако названные отношения чреваты определёнными рисками:

1) агент может не обладать должными компетенциями для решения поставленных задач;

2) принципал может неправильно или невнятно поставить задачи агенту, а также не обеспечить его в должной степени ресурсами;

3) учитывая большой объём работ, агент может нанять для себя «собственного агента» и перепоручить ему часть своей работы;

2 О противодействии коррупции: Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ч. 1. Статья 6228.

4) агент может скрывать от принципала реальное состояние дел;

5) принципал не всегда может правильно оценить качество работы агента, а поэтому вполне возможно формирование у него искажённого представления о результатах выполнения порученного дела;

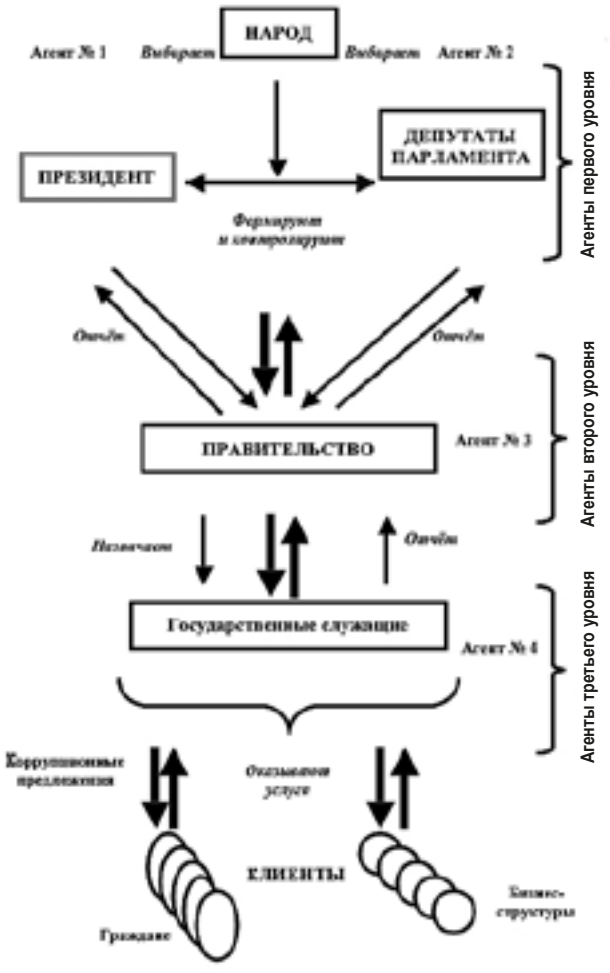
6) агент может преследовать в процессе выполнения данного ему принципалом задания собственные цели и использовать полученные ресурсы в своих, а не его (принципала) интересах (так называемое «оппортунистическое поведение»).

На основе приведённых выше рассуждений сторонники названной модели сформулировали универсальное определение коррупции (коррупционного поведения), которое позволяет уяснить сущность интересующего нас явления и понять его действительные причины. По их мнению, коррупционное поведение – это разновидность оппортунистического поведения агента, при котором он использует ресурсы принципала не для решения задач своего хозяина (принципала), а для достижения своих собственных целей. Соответственно, признаками коррупционного поведения являются:

- нарушение агентом контракта, заключённого с принципалом;
- предательство агентом интересов принципала;
- воровство или иное неэффективное использование агентом ресурсов, выделенных ему принципалом;
- принципал становится жертвой оппортунистического поведения агента [Антикоррупционная политика..., 2004. С. 67].

Названную выше модель принципал-агентских отношений в силу её универсальности вполне можно использовать как инструмент анализа связей, характерных для системы государственного управления, с целью уяснения на этой основе сущности и действительных причин коррупции в государственно организованном обществе. Для этого с определённой долей условности и упрощения представим действующую в Российской Федерации систему государственного управления (её федеральный уровень) в виде структурной схемы (см. **рисунок**).

Рисунок. Структурная схема системы государственного управления в Российской Федерации



Соответствуя в своих основных элементах классическому представлению об упомянутой выше принципал-агентской модели, эта схема отличается рядом особенностей.

1. Принципалом в ней выступает многонациональный народ Российской Федерации (статья 3 Конституции Российской Федерации), который определяет своих «агентов» (властные органы и должностных лиц) с помощью выборов, в ходе которых отдаётся предпочтение тем политическим силам, программы которых предлагают тот курс, «вектор развития» страны, который в наибольшей степени соответствует, «созвучен» действительным потребностям и интересам объекта управления.

2. В качестве основных агентов (агентские структуры первого уровня) здесь выступают выборные органы и должностные лица, которым народ для достижения желаемых целей общественного развития передаёт определённые ресурсы (властные полномочия, бюджетные и иные средства). В нашей стране таковыми являются Президент Российской Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Сформированные с помощью выборов политические органы и избранные должностные лица для реализации своего политического курса формируют необходимые исполнительские структуры, а также нанимают профессиональные кадры государственной службы (агентские структуры второго и третьего уровней). При этом назначенные в административном порядке государственные служащие реализуют свои функции и оказывают услуги гражданам, бизнес-сообществу и иным структурам.

4. Для исследуемой схемы характерна многоступенчатость агентских структур, что способствует увеличению риска коррупции (её субъектами в принципе может стать любой «агент» – от президента до чиновника самого низкого уровня).

5. Сложность определения для каждого агента своего непосредственного принципала затрудняет контроль и подотчётность в системе публичного управления.

6. Классическая схема принципал-агентских отношений при использовании её для анализа сферы публичного управления дополняется ещё одной группой отношений (агентско-клиентскими), которые возникают в процессе предоставления государственными (муниципальными) служащими гражданам и иным структурам гражданского общества различных услуг. Эти отношения при определённых обстоятельствах могут превратиться в патрон-клиентские.

7. Жертвой коррупционного поведения любого из названных выше агентов, в конечном счёте, становятся народ страны и управляемое общество в целом.

8. Из приведённой схемы следует также, что роль граждан в механизме публичного управления не сводится лишь к статусу «жертвы коррупции».

Как было отмечено нами ранее, они являются принципалами в исследуемой системе отношений и выступают в качестве получателя услуг, предоставляемых государственной службой (её клиентами), и инвестора всей системы данных отношений (как налогоплательщики). Наконец, именно представители управляемого общества способны в определённых случаях превращаться в «провокаторов» коррупции и участников коррупционных «схем».

9. Коррупционное поведение в сфере публичного управления может иметь «вектор», который направлен от государственных служащих не только в сторону «клиентов» публичной власти, но и на вышестоящие уровни системы публичного управления.

В этом случае в коррупционные отношения могут вовлекаться начальники агентов, которые за то, что не замечают ошибок подчинённых, будут получать от них вознаграждение. Возможен и обратный процесс, когда начальник понуждает подчинённого использовать свою должность в корыстных интересах (и своих, и начальника), в результате чего возникает так называемая «вертикальная коррупция». В качестве примеров коррупционных действий, направленных «вверх», «внутрь» системы государственного управления, могут выступать злоупотребление служебным положением, растрата, присвоение государственного имущества и финансовых средств. Коррупционные действия агента с участием клиента могут проявляться, например, в форме взяточничества, вымогательства, получения так называемых «откатов» и др.

Ключевой признак коррупционного поведения

Безусловно, приведенная выше модель отношений (принципал-агентско-клиентских) неидеальна; тем не менее, она позволяет углубить представления о сущности коррупции и истинных причинах коррупционного поведения лиц, находящихся на публичной службе, и, как следствие, выработать адекватные меры противодействия, купирующие порождающие её факторы, а не последствия – уже совершённые факты коррупции. На её основе можно констатировать, что сущностью коррупции является корыстная, дискреционная, аморальная и противоправная конвертация властных полномочий в социальные блага (прежде всего, материальные), осуществляемая лицами, занимающими всевозможные публичные должности. Соответственно, ключевым признаком коррупционного поведения является наличие конфликта между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликта между действиями выборного должностного лица и интересами уполномочившего его сообщества.

Одновременно становится понятным, что коррупция – это «болезнь» всего общества, а не исключительно государственной бюрократии. Как следствие, в антикоррупционном «лечении» нуждается всё общество, а не только государственный аппарат. Субъектами разработки и реализации национальной антикоррупционной политики должны выступать не только отдельно взятые чиновники, но и общество в целом. Следует согласиться с Т.Я. Хабриевой, которая отмечает, что «коррупция …. есть порождение общества и общественных отношений. Общество определяет, что именно, при каких условиях и с какими последствиями рассматривается как коррупция» [Хабриева, 2012. С. 9]. Уровень коррупции существенно ниже там, где активно действуют различные общественные институты, контролирующие власть и повседневно участвующие в её осуществлении. Данная особенность требует формирования в системе публичного управления механизмов «демократии участия».

Коррупция – это явление двустороннее. Получать незаслуженные выгоды, брать взятки и т.д. чиновники-коррупционеры будут до тех пор, пока им эти взятки будут давать рядовые граждане и бизнесмены (коррупторы или коррумпенты). «Чистой» от коррупции может быть лишь та страна, в которой граждане принципиально не дают и не провоцируют взятки, а чиновники не берут и не вымогают их по убеждению (акцент на взятке сделан по причине её наибольшей распространённости в структуре коррупционной преступности). Основным приоритетом государственной антикоррупционной политики должно быть формирование в обществе принципиального и активного неприятия коррупции всеми гражданами, независимо от их социального статуса. С учётом отмеченных обстоя-

тельств, в национальной системе противодействия коррупции на передний план должны выдвигаться воспитательные меры. Правда, они дадут эффект не сразу, а спустя продолжительное время. Вместе с тем, это не должно пониматься как полный отказ от борьбы с конкретными проявлениями коррупции и отдельными коррупционерами. Названные процессы должны протекать параллельно.

Зарубежный опыт и отечественная традиция

Опыт наиболее благополучных по уровню коррупции стран свидетельствует, что их успех в борьбе с ней достигается только тогда, когда осуществляемые антикоррупционные меры чётко коррелируются с причинами коррупции (адекватны им). Однако на практике при создании национальных антикоррупционных систем названные выше причины часто путают с условиями, способствующими появлению коррупции, и ориентируют эти системы на противодействие последним. Это снижает результативность принимаемых мер, поскольку при борьбе с фактами проявления коррупции и конкретными коррупционерами не обеспечивается усечение корней коррупции и её уничтожение как социального явления.

Российская Федерация восприняла позитивный зарубежный опыт. В Национальной антикоррупционной стратегии в качестве основной цели было провозглашено «искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе» [3]. С учётом данного обстоятельства чёткое определение круга этих причин является принципиально необходимым условием формирования и последующего эффективного функционирования отечественного антикоррупционного механизма. А.М. Цирин справедливо заметил, что «без понимания хотя бы базовых причин и условий коррупции выстроить адекватную систему её профилактики крайне затруднительно» [Цирин, 2016. С. 107].

На сегодняшний день ни в действующем законодательстве, ни в научной литературе причины и условия коррупции, на которые должны оказать влияние реализуемые в стране антикоррупционные меры, не сформулированы и не описаны. Более того, исследующие эту проблему специалисты высказывают в связи с этим весьма противоречивые мнения. Как следствие, корреляция спланированных и реализуемых в Российской Федерации антикоррупционных мер с действительными причинами коррупции не всегда бывает обеспечена в должной мере. Так, по оценкам специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в федеральном законодательстве такая корреляция обеспечена на уровне 66,6%, а на региональном и ведомственном уровнях правового регулирования – около 33% [Проблемы совершенствования, 2014. С. 53]. Кроме того, в отечественной теории пока не выработаны чёткие критерии разграничения тех факторов, которые порождают коррупцию (её причины), и условий, способствующих её проявлению.

Названные обстоятельства требуют дополнительного анализа имеющихся на этот счет мнений. Так, например, известный политолог Г.А. Сатаров к числу общих для всех постсоциалистических стран причин коррупции относит:

1) трудности преодоления наследства тоталитарного периода;

2) экономический упадок и политическую нестабильность;

3) неразвитость и несовершенство законодательства;

4) неэффективность институтов власти;

5) слабость гражданского общества и отрыв общества от власти;

6) неукоренённость демократических политических традиций.

Относительно России, в дополнение к названному, он добавляет:

1) слабость отечественной судебной системы;

2) неразвитость правового сознания и правовой культуры общества;

3) привычная ориентированность правоохранительных органов и их сотрудников на защиту исключительно государственных интересов;

4) традиция подчинения чиновников не закону, а ведомственной инструкции и начальнику [Антикоррупционная политика..., 2004. С. 53–57].

Известный отечественный правовед В.Д. Зорькин, сравнивая правовую жизнь общества с живым организмом, основную причину коррупции усматривает в несовершенстве системы государства и, прежде всего, в дефектах правосознания её граждан: «Коррупция есть болезнь этого организма» [Цирин, 2016. С. 18].

Заместитель начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции В.И. Михайлов в своих лекциях, проводившихся в рамках реализуемой в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации программы повышения квалификации «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений», в качестве основных причин коррупции называет следующие:

– несовершенство системы государственного управления и избыточное администрирование со стороны государства;

3 О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента Российской Федерации № 460 от 13 апреля 2009 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Статья 1875.

– желание получить преимущества в конкурентной борьбе любой ценой;

– жадность и аморальность российских чиновников и предпринимателей;

– низкий профессиональный уровень правоприменителей;

– правовая неграмотность населения;

– наличие в обществе определённых негативных традиций;

– неэффективность законодательства;

– низкий уровень доходов государственных и муниципальных служащих, а также врачей, учителей и представителей других профессий;

– «круговая порука» у чиновников;

– неразвитость институтов гражданского общества.

По мнению специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, к числу основных причин коррупции следует отнести:

– избыточное государственное регулирование и большой объём государственной собственности;

– низкая этика ведения бизнеса;

– низкий уровень заработной платы и социальной защищённости чиновников;

– низкая правовая грамотность населения;

– недостаточная юридическая квалификация государственных служащих;

– наличие пробелов в законодательстве;

– культурно-исторические и психологические причины [Проблемы совершенствования, 2014. С. 54].

Анализ приведённых мнений позволяет сделать вывод о том, что при определении круга причин коррупции указанные авторы иногда путают их с условиями, способствующими проявлению коррупционных правонарушений. В связи с этим необходимо учитывать, что в исконном смысле «причина» – это одна из философских категорий, представляющая собой явление окружающего мира, действие которого вызывает, порождает, определяет, изменяет, производит или влечёт за собой какое-то другое явление (следствие). Вместе с тем, реальное существование порождённого причинами следствия зависит от условий его проявления. Порой одна и та же причина при разных внешних условиях влечёт за собой (может повлечь) разные следствия. В отличие от этого, условия – это факторы «внешней» (по отношению к причине и её последствиям) среды, в которых следствие, вызванное причиной, проявляется и существует [Философский энциклопедический словарь, 1989. С. 511]. Условия могут как способствовать, так и препятствовать появлению вызванных причинами следствий, но они их не порождают, а в определённых случаях условия сами могут стать причиной.

Взяв за основу приведённые выше определения исследуемых понятий, а также схему принципал-агентско-клиентских отношений, характерных для процесса публичного управления, в качестве основных причин коррупции можно назвать следующие:

– объективно существующее противоречие между личными и общественными интересами;

– неэффективная система комплектования кадрового состава государственной и муниципальной службы;

– низкий уровень нравственности и правовой культуры соответствующего общества;

– монополизм государства в отношении принятия решений и оказания услуг обществу;

– большие дискреционные полномочия у представителей власти;

– закрытость государственной службы от контроля со стороны управляемого общества;

– наличие объективной отчуждённости (дистанцированности) граждан и власти;

– немотивированность общества на осуществление контроля над деятельностью властных структур (его пассивность в данном вопросе);

– отсутствие чётких критериев оценки результативности труда государственных и муниципальных служащих и др.

Заключение

Представляется очевидным, что среди названных нами причин коррупции особого рассмотрения заслуживают первые две. Исходя из их содержания, можно утверждать, что одним из важнейших способов нейтрализации коррупции в аппарате государственного и муниципального управления должен стать особый отбор лиц для замещения должностей государственной и муниципальной службы. При этом одним из основных требований к таким лицам должна быть их лояльность.

В свою очередь, в литературе по теории управления персоналом в понятии «лояльность» выделяют две её основные грани: благонадёжность и приверженность целям и ценностям организации, в которой осуществляется профессиональная деятельность работника. Первое предполагает отсутствие неправомерных действий, а второе – практически полное отождествление своих личных целей и интересов с целями и интересами организации [Доминяк, 2003. С. 107–111].

Адаптируя общее требование лояльности применительно к сфере государственной службы, С.Е. Чаннов отмечает, что она должна проявляться не в отношении корпоративных интересов или деятельности государственных органов, а применительно к основам конституционного строя государства. Кроме того, в соответствии с названным принципом, государственные служащие обязаны исполнять свой служебный долг политически нейтрально, не пытаясь противодействовать проведению политики, законным решениям и мерам, при-

нимаемым государственными органами и органами местного самоуправления [Чаннов, 2009].

Примечательным в этой связи является тот факт, что в качестве одного из принципов поведения государственных служащих лояльность упоминается в нескольких решениях Европейского суда по правам человека, принятым по результатам рассмотрения споров, возникших в сфере государственной службы, а также в служебном законодательстве ряда демократических государств[4]. В последнее время требование лояльности государственных служащих стало закрепляться и в Российской Федерации – в так называемых «этических кодексах» ряда структур (Федеральной службы судебных приставов, Федеральной антимонопольной службы, Росгвардии и др.).

4 См.: 57 Федеральный Регистр США 35006–35067. 1992. 7 августа, часть I, раздел 101, пункт «а».

Литература

Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22–15) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2004. № 33.

Антикоррупционная политика: Учебн. пособие / под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004.

Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / Сост. В.С. Овчинский. М.: ИНФРА-М., 2009.

Международные акты о правах человека. Сб. документов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998.

Отчет Всемирного банка о мировом развитии / под ред. Д. Тушунова. М., 1997.

Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Перевод с английского. О.А. Алякринского. 2-е изд. М.: Логос, 2010.

Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. М: Сов. энциклопедия, 1989.

Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М.: Ось-89, 2009.

Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12.

Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7.

Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

Доминяк В. Феномен лояльности в разработках зарубежных исследователей // Персонал-микс. 2003. № 1(14).

References

Antikorruptsionnaya politika [Anticorruption policy]. Manual / Ed. by G.A. Satarov. M.: RA «SPAS», 2004. In Russian.

Channov S.E. Sluzhebnoe pravootnoshchenie: ponyatie, struktura, obespechenie [Service relationship: concept, structure, provision]. Ed. by V.V. Volodin. M.: Os'-89, 2009. In Russian.

Dominyak V. Fenomen loyal'nosti v razrabotkakh zarubezhnykh issledovatelei [The phenomenon of loyalty in the developments of foreign researchers]. In: Personal-miks. 2003. № 1(14). In Russian.

Filosofskii entsiklopedicheskii slovar' [Encyclopedic dictionary of philosophy]. 2nd Ed. M: Sov. entsiklopediya, 1989. In Russian.

Khabrieva T.Ya. Korruptsiya i pravo: doktrinal'nye podkhody k postanovke problem [Corruption and law: doctrinal approaches to problem posing]. In: Zhurnal rossiiskogo prava. 2012. № 6. In Russian.

Mezhdunarodno-pravovye osnovy bor'by s korruptsiei i otmyvaniem prestupnykh dokhodov [International legal framework for anti-corruption and laundering of criminal proceeds]. Collection of documents / Compiled by V.S. Ovchinsky. M.: INFRA-M, 2009. In Russian.

Mezhdunarodnye akty o pravakh cheloveka [International acts on human rights]. Collection of documents. M.: NORMA-INFRA-M, 1998. In Russian.

Osnovy zakonodatel'stva ob antikorruptsionnoi politike: Model'nyi zakon (prinyat postanovleniem Mezhparlamentskoi Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG ot 15 noyabrya 2003 g. № 22–15) [Fundamentals of legislation on anti-corruption policy: Model Law (adopted by Resolution of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States in November 15, 2003, № 22–15)]. In: Informatsionnyi byulleten' Mezhparlamentskoi Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG. 2004. № 33. In Russian.

Otchet Vsemirnogo banka o mirovom razvitii [World Bank Report on world development / Ed. by D. Tuschunov. M., 1997. In Russian.

Problemy sovershchenstvovaniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o protivodeistvii korruptsii i praktiki ego primeneniya [Problems of improving the legislation of the Russian Federation on anti-corruption and the practice of its application / Ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2014. In Russian.

Rose-Ackerman S. Korruptsiya i gosudarstvo. Prichiny, sledstviya, reformy [Corruption and government: Causes, consequences and reforms]. Transl. from English by O.A. Alyakrinsky. 2nd Ed. M.: Logos, 2010. In Russian.

Tsirin A.M. Preduprezhdenie korruptsii: problem i perspektivy [Prevention of corruption: problems and prospects]. In: Zhurnal rossiiskogo prava. 2016. № 12. In Russian.

Zorkin V.D. Korruptsiya kak ugroza stabil'nomu razvitiyu obshchestva [Corruption as a threat to the stable development of society]. In: Zhurnal rossiiskogo prava. 2012. № 7. In Russian.

НАШЕ ПРОШЛОЕ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-44-53

Развитие законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд

ИНГА ЮРЬЕВНА СИНДЕЕВА, **кандидат юридических наук, адвокат, доцент кафедры правового регулирования экономики и финансов Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: iy.sindeeva@migsu.ru**

Аннотация: В настоящей статье автор прослеживает процесс развития отечественного законодательства в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд, анализирует отдельные нормативные акты; рассматривает проблемы отношений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг. Дан анализ судебной практики по делам, связанным с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Обращается внимание на отсутствие единообразия судебной практики, предлагаются способы устранения правовых коллизий при применении законодательства о закупках. Рассмотрены пути реформирования законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Автор останавливается на конкретных процедурах отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), положениях современного законодательства о закупках, в частности – Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Представлен анализ полномочий органов исполнительной власти в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд, мероприятий по осуществлению контроля.

Автор почти не останавливается на коллизиях действующих правовых норм о контрактной системе в сфере закупок; не толкует эти нормы, но делает попытку обратить внимание на громоздкость законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: обеспечение государственных и муниципальных нужд, закупки, контрактная система в сфере закупок, государственные подряды и поставки, государственный контракт, муниципальный контракт, развитие законодательства, поставка, торги, ответственность

LEGISLATION DEVELOPMENT HISTORY OF GOODS, WORK AND SERVICES PROCUREMENT FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

INGA YU. SINDEEVA, **Candidate of Juridical Sciences, Attorney, Associate Professor of the Chair of legal regulation of economics and finance of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Russian Federation, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: iy.sindeeva@migsu.ru**

Abstract: The process of development of domestic legislation in the sphere of state and municipal needs provision is traced by the author in the article; certain normative acts are analyzed. The problems of relations in the procurement of goods, work, services are considered. The analysis of the judicial practice of cases related to purchasing of goods, work, services for ensuring state and municipal needs is given. The author draws attention to the lack of uniformity of judicial practice, proposes measures for eliminating legal conflicts in the application of procurement legislation. The ways of reforming of the contract system legislation in the sphere of procurement are considered. The author considers some particular procedures for selecting suppliers (contractors, executors) based on the provisions of modern procurement legislation, in particular – Federal Law № 44 of April 5, 2013 «On the contract system in the procurement of goods, work, services to ensure state and municipal needs», Federal Law of July 18, 2011 № 223 «On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities». The analysis of the powers of executive bodies in the sphere of ensuring state and municipal needs and measures for control implementation is presented.The author practically does not touch the collisions of the current legal regulations concerning the contractual system in the procurement sphere; she does not interpret those regulations, but makes an attempt to draw attention to the unwieldiness of the legislation in this sphere.

Keywords: provision of state and municipal needs, procurement, contract system in the sphere of procurement, state contracts and deliveries, state contract, municipal contract, development of legislation, supply, bidding, responsibility

Введение

Потребность государства в товарах, работах и услугах будет существовать всегда. Она требует четкого правового регулирования [Куличев, 2016]. Меняются порядок приобретения товаров и их ассортимент, виды работ, услуг, сами участники отношений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодательство, эти отношения регулирующее. При этом представляется, что не всегда следует полностью отказываться от предшествующего опыта, полученного в иных исторических условиях. Разумеется, по сравнению с советским периодом нашей истории, на сегодняшний день кардинально изменились отношения юридических лиц, выступающих заказчиками товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, и подрядчиков, поставщиков (как изменились сами объекты гражданских прав, юридические лица, субъекты права собственности, других вещных прав и мн. др.). Однако преемственность законодательства существует и в этой сфере. Конечно, в советском государстве не было конкуренции в том смысле, который в это понятие мы вкладываем сегодня, не было принято говорить о прибыли и доходах, невозможно было представить, как проходит аукцион в электронной форме, что означает «разместить информацию о контракте на сайте», что такое электронная подпись.

Требования к контрактной документации

Одним из важнейших современных требований к контрактной документации является наличие у участников закупки лицензий и сертификатов, о которых не могла идти речь ни в 1920-х, ни в 1960-х, ни даже в 1990-х годах. Очень удобна нынешняя единая информационная система в сфере закупок. Современные реалии нашли отражение и в порядке обеспечения контракта. Теперь это чаще всего банковская гарантия, отвечающая определенным требованиям, а не 10% от суммы подряда или поставки, как было в 1920-х годах. Объектом закупки, предметом контракта часто являются сложнейшие тонкие приборы, а не заготовка дров для печи, находящейся в учреждении. Однако это не означает, что весь прошлый опыт в области поставок и подрядов оказывается бесполезным. Никогда не поздно и не вредно обратиться к истории. История законодательства – не исключение.

В настоящей статье анализируются отечественные правовые акты о государственных подрядах и поставках, начиная с 20-х годов XX века, для того чтобы не только проследить процесс развития законодательства о закупках, но и извлечь нечто полезное, чтобы впоследствии попытаться учесть положительный опыт в этой сфере там, где будет возможно. Наибольший интерес из советских источников в этом отношении представляют правовые акты, регулирующие государственные подряды и поставки в период НЭПа при наличии в экономике частного сектора.

Специалисты сетуют на сложность современного законодательства о контрактной системе в сфере закупок, на противоречивое толкование его положений органами исполнительной власти, участниками закупок, о чем свидетельствуют многочисленные письма Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации (далее – «ФАС России»), не всегда единообразна судебная практика. При этом следует учитывать, что юридическую силу имеют разъяснения органа государственной власти, наделенного, в соответствии с законодательством, полномочиями издавать разъяснения о применении нормативных правовых актов. Ни Министерство экономического развития Российской Федерации, ни ФАС России такими полномочиями не обладают. Возможно, что предыдущий опыт поможет нам сделать закупочные процедуры более понятными, а правовые акты – ясными и компактными. Несмотря на попытку детальной регламентации процедуры закупок, вместо ее ясного понимания возникают новые вопросы. Так, Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» устанавливает ограничения для закупок малого объема у единственного поставщика. При этом орган исполнительной власти вынужден разъяснять, что ограничения касаются заказчика – юридического лица, включая его филиалы, а не каждого из филиалов в отдельности[1]. Является ли ограничением конкуренции установление в аукционной документации требования о размере уставного капитала организации-участника закупки? На этот счет до сих пор нет единого мнения[2]. Как поступать заказчику, чтобы, не нарушив антимонопольное законодательство, заключить контракт с наиболее надежным исполнителем? Не всегда внушительный объем правовых норм, регулирующих какие-либо отношения, и их сложность свидетельствуют о надлежащем их урегулировании.

К истории практики закупок

Понятие государственных подрядов и поставок, «порядок сдачи подряда и поставки»[3] с терминологией и принципами, которые применяются и сегодня, были законодательно определены в нашей стране в 20-е годы XX века. Еще в 1920 году Совет труда и обороны РСФСР воспрещал «советским учреждениям и предприятиям и общественным организациям приглашать контрагентов, уполномоченных и подрядчиков для

1 Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 июня 2016 года № 28и-2135 (КонсультантПлюс).

2 Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 июля 2016 года № ОГ-Д28–8819 (КонсультантПлюс).

3 Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 30 сентября 1921 года «О государственных подрядах и поставках (Положение)» (КонсультантПлюс).

производства каких-либо работ и заданий»[4]. Все работы было предписано производить хозяйственным способом соответствующими хозяйственными органами Советской власти. Договоры, заключенные учреждениями, предприятиями и общественными организациями с контрагентами, подрядчиками, объявлялись аннулированными. Контрагенты и подрядчики были обязаны сдать материалы и инвентарь, выданные им для производства, в те органы, в которых они производили работы. Ни о каких условиях расторжения договоров, компенсациях речи не шло. Рабоче-крестьянская инспекция должна была следить за выполнением Постановления и привлекать виновных в его неисполнении или нарушении к суду. Представляется, что принятие такого документа, нарушающего все возможные права участников хозяйственных отношений, было вызвано экономическими условиями того времени – Гражданской войной и разрухой.

Очень скоро, с приходом НЭПа, уже в 1921 году картина меняется кардинально. Постановление о воспрещении советским учреждениям, предприятиям и общественным организациям приглашать контрагентов, уполномоченных и подрядчиков для производства работ и заданий отменяется Декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 4 октября 1921 года «О порядке привлечения подрядчиков и поставщиков к выполнению заданий, возлагаемых на них государственными органами». Этим документом и Декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 30 сентября 1921 года «О государственных подрядах и поставках (Положение)» советским учреждениям предоставлялось право, «сообразуясь со своими ресурсами и выгодностью того или иного способа работ, сдавать входящие в их программу задания для выполнения их подрядным способом, для чего испрашиваются разрешения местных органов – у Областного Экономического совещания и Губернских Экономических совещаний»[5], регистрировать договоры подряда и поставки «совершаемых от имени государства» в Губернском отделе или Уездном бюро юстиции; «сдача подряда и поставки должна производиться путем публичных торгов, о дне и условиях коих публикуется во всеобщее обозрение»[6].

Далее, дается понятие подряда, которое по своему правовому смыслу не отличается от современного: по договору подрядчик обязуется на свой страх и риск выполнить определенное задание государственного учреждения или предприятия (возведение и ремонт сооружений, заготовку дров и т.п.), последний обязуется дать определенное вознаграждение за выполненное задание. В настоящее время, в соответствии с пунктом 1 статьи 702 Гражданского кодекса Российской Федерации[7], по договору подряда одна сторона, подрядчик, обязуется выполнить по заданию другой стороны, заказчика, определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его. В соответствии с пунктом 1 статьи 763 Гражданского кодекса Российской Федерации, по контракту на выполнение работ для государственных или муниципальных нужд подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные или иные работы и передать их заказчику, а он, в свою очередь, обязуется их принять и оплатить, или обеспечить их оплату.

Также дается понятие поставки, которое по своему правовому смыслу не отличается от современного: по договору поставки, поставщик (продавец) обязуется доставить государству к определенному сроку известное количество движимых вещей (товаров), а государство обязуется уплатить условную цену в деньгах или в натуре. В настоящее время, в соответствии со статьей 506 Гражданского кодекса Российской Федерации, по договору поставщик-продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязуется передать в условленное время производимые или закупаемые им товары покупателю. В соответствии со статьей 526 Гражданского кодекса Российской Федерации, по контракту на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, поставщик обязуется передать товары заказчику или указанному им лицу, а тот, в свою очередь, обязуется обеспечить их оплату.

Вышеуказанный Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 4 октября 1921 года вводит обязанность внесения залога поставщиками и подрядчиками в размере десятипроцентной стоимости поставки или подряда, обязанность включения в договор государственного подряда или поставки условия о неустойке. Все эти положения сохранились и в современном законодательстве о закупках для государственных или муниципальных нужд. Но тогда недобросовестный поставщик или подрядчик, независимо от имущественной ответственности, привлекался к ответственности уголовной.

Декрет Центрального исполнительного комитета СССР и Совета народных комиссаров СССР от 27 июля 1923 года «О государственных подрядах и поставках» в основном воспроизводит положения, закрепленные вышеуказанными актами РСФСР. Следует назвать и Инструкцию Совета народных комиссаров СССР о порядке публичных торгов на государственные подряды

4 Постановление Совета труда и обороны РСФСР от 24 ноября 1920 года «О воспрещении советским учреждениям и предприятиям и общественным организациям приглашать контр-агентов, уполномоченных и подрядчиков для производства каких-либо работ и заданий» (КонсультантПлюс).

5 Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 4 октября 1921 года «О порядке привлечения подрядчиков и поставщиков к выполнению заданий, возлагаемых на них государственными органами» (КонсультантПлюс).

6 Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 30 сентября 1921 года «О государственных подрядах и поставках (Положение)» (КонсультантПлюс).

7 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая), Федеральный закон от 26 января 1996 года № 14-ФЗ.

и поставки от 7 августа 1923 года[8]. С 1 января 1923 года вводится в действие Гражданский кодекс РСФСР, где дается понятие различных видов сделок, обязательств, хотя и допускается «распространительное толкование» его положений, «когда этого требует охрана интересов рабоче-крестьянского государства и трудящихся масс»[9]. Смысл и правовая форма вышеприведенных понятий подряда и поставки были сохранены.

Следует отметить, что в 20-х годах XX века регулированию государственных подряда и поставки уделялось повышенное внимание. Мы видим, что правовые акты в сфере обеспечения государственных нужд принимаются практически ежегодно. В связи с этим следует назвать Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 4 июля 1922 года «Об изменении Положения о государственных подрядах и поставках», в соответствии с которым в случаях стихийных бедствий местным органам дозволялось заключать договоры на производство неотложных работ по борьбе с ними без соблюдений требований Положения о государственных подрядах и поставках, но они должны были немедленно уведомить об этом орган, «коему надлежало бы представить договор на утверждение»[10]. Аналогичные документы принимались и во всесоюзном масштабе[11]. Похоже, что применение строгих мер к недобросовестным участникам отношений в сфере государственного подряда и поставки было вызвано не только экономическими условиями – разрухой, тяжелым финансовым положением советских учреждений и предприятий, – но и идеологическими причинами: борьбой с пережитками капитализма.

В 1960-е годы, в период преобразований в нашей стране, изменения и некоторой демократизации отечественного законодательства, правовые акты, регулирующие государственные подряды и поставки с 1920-х годов, были отменены. Теперь и заказчики, и подрядчики с поставщиками – государственные организации, колхозы, совхозы; форма собственности на средства производства и на все имущество – государственная (имущество находится у советских предприятий и учреждений в оперативном управлении) или кооперативно-колхозная. Чтобы урегулировать отношения между государственными организациями, достаточно общих положений советского гражданского законодательства о подряде и поставке. О государственной закупке в нашем теперешнем понимании шла речь только при покупке сельскохозяйственной продукции у колхозов и совхозов, так как форма собственности на то, чем они владеют, – кооперативно-колхозная (поэтому с ними заключался договор контрактации).

В соответствии со статьями 267 и 268 Гражданского кодекса РСФСР, утвержденного Верховным Советом РСФСР 11 июня 1964 года, договор контрактации заключался на основе планов государственных закупок сельскохозяйственной продукции и развития сельскохозяйственного производства в колхозах и совхозах. Основные условия договора контрактации: количество, качество, сроки, порядок и условия доставки и места сдачи сельскохозяйственной продукции, обязанность заготовительных организаций своевременно принимать продукцию, оплачивать ее по установленным ценам, определять сроки и размеры выдачи аванса колхозам и совхозам; оказание колхозам и совхозам помощи в организации производства сельскохозяйственной продукции, ее транспортировке; имущественная ответственность сторон. При этом типовые договоры контрактации должны были утверждаться в порядке, устанавливаемом Советом министров СССР.

В 1969 году Постановлением Совета министров СССР были утверждены Положения о поставках продукции производственно-технического назначения и Положения о поставках товаров народного потребления[12]. Условия поставки хлеба, мяса, овощей в 70-е годы прошлого века утверждались Постановлениями Государственного арбитража СССР[13]. Конечно, эти договоры поставки для обеспечения государственных нужд, заключаемых при командно-административной экономике, социалистической системе хозяйства и по духу, и по букве отличались как от договоров 1920-х годов, так и от современных [Брагинский, Витрянский, 2000–2006]. Таким образом, законодательство об обеспечении государственных нужд этого периода к рыночным отношениям практически неприменимо, впрочем, была сохранена терминология, применяемая и сейчас при закупках. К тому же любое законодатель-

8 Вестник ЦИК, СНК и СТО Союза ССР. 1923. № 13. Ст. 354 (КонсультантПлюс).

9 Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета РСФСР от 11 ноября 1922 года «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР. (Вместе с Гражданским кодексом РСФСР.)» (КонсультантПлюс).

10 Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 4 июля 1922 года «Об изменении Положения о государственных подрядах и поставках» (КонсультантПлюс).

11 Постановление Центрального исполнительного комитета СССР и Совета народных комиссаров СССР от 11 мая 1927 года «О введении в действие Положения о государственных подрядах и поставках», Постановление Совета народных комиссаров СССР от 22 апреля 1927 года «О включении неустойки в договоры поставки (подряда), заключаемые между государственными учреждениями» (КонсультантПлюс).

12 Постановление Совета министров СССР от 9 апреля 1969 года № 269.

13 Постановление Государственного арбитража СССР от 31 августа 1970 года № 16, утв. «Особые условия поставки картофеля и плодоовощной продукции»; Постановление Государственного арбитража СССР от 10 февраля 1971 года № 30, утв. «Особые условия поставки мяса и мясных продуктов»; Постановление Государственного арбитража СССР от 16 января 1975 года № 102, утв. «Особые условия поставки хлебопродуктов и малосемян» (КонсультантПлюс).

ство имеет познавательную и научную ценность для юристов, для интересующихся историей государства и права, а иногда – приносит прямую практическую пользу [Грибанов, Корнеев, 1980].

Из «перестроечных» документов, регулирующих обеспечение государственных нужд, следует назвать неотмененные до настоящего времени Постановление Совета министров СССР от 25 июля 1988 года № 889 «О порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы» (вместе с Временным положением»), Приказ Государственного агропромышленного комитета СССР от 13 июня 1988 года № 385 «Об утверждении Единой инструкции о порядке проведения государственных закупок (сдачи и приемки) скота, птицы и кроликов», отмененное Постановление Совета министров СССР от 25 июля 1988 года № 888 «Об утверждении Положения о поставках продукции производственно-технического назначения, Положения о поставках товаров народного потребления и Основных условий регулирования договорных отношений при осуществлении экспортно-импортных операций». В этих правовых актах уже прослеживаются попытки отойти от полного партийного и государственного руководства народным хозяйством. Так, в преамбуле вышеуказанного Временного положения отмечено, что оно было разработано в соответствии с Законами СССР о государственном предприятии и о кооперации, что государственные заказы будут формироваться и выполняться в условиях демократизации управления, перестройки ценообразования и финансово-кредитного механизма.

Создание таких условий для развития экономики актуально и в настоящее время, однако о конкуренции, заключении государственного контракта на торгах речи не было. Государственные заказы по всем отраслям народного хозяйства устанавливались соответствующим министерствами, объемы поставок доводились до них и до предприятий (например, до предприятий нефтедобывающих и газодобывающих, химико-лесного комплекса). Конкретные размеры поставок продукции, выполнения работ устанавливаются при подготовке проекта государственного плана экономического и социального развития СССР на соответствующий год с учетом действующего пятилетнего плана. Однако определенные изменения уже были заметны: запрещалось необоснованное расширение государственного заказа и ограничение самостоятельности предприятий в планировании производственной программы.

Такое положение в сфере обеспечения государственных нужд сохранялось в СССР и в РСФСР до 90-х годов XX века. 22 апреля 1991 года в условиях разрушающихся хозяйственных связей, Президиум Верховного Совета РСФСР и Совет министров РСФСР принимают Постановление № 1094–1 «О повышении ответственности предприятий, объединений и организаций за недопоставку материально-технических ресурсов агропромышленному комплексу РСФСР и сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в государственные ресурсы в 1991 году». 17 июня 1991 года Президиум Верховного Совета РСФСР и Совет министров РСФСР принимают Постановление «О распространении действия Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР и Совета министров РСФСР от 22 апреля 1991 года № 1094–1 «О повышении ответственности предприятий, объединений и организаций за недопоставку материально-технических ресурсов агропромышленному комплексу РСФСР и сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в государственные ресурсы в 1991 году» на предприятия и организации, выполняющие на селе работы по газификации, электрификации, строительству дорог и водоснабжению». Эти акты устанавливали материальную ответственность предприятий, объединений и организаций за уклонение от заключения договора на поставку материально-технических ресурсов агропромышленному комплексу РСФСР по государственному заказу и сложившимся хозяйственным связям в размере 100% стоимости этой продукции. За недопоставку продукции в соответствии с заключенными договорами необходимо было платить неустойку в размере 100% от стоимости недопоставленной продукции. Руководители предприятий и организаций, допустившие уклонение от заключения договоров и невыполнение обязательств по поставке продукции, привлекались к административной ответственности: в судебном порядке на них мог быть наложен штраф от 500 до 10 000 рублей.

Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 года № 2859–1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», принятый фактически в другой стране, когда СССР и РСФСР уже не существовало, краткий и понятный по содержанию, как и предшествующие ему акты о закупках, вводит понятия государственных нужд и государственного контракта, определяет функции государственных заказчиков, смысл которых остается прежним до настоящего времени [Барыбина, 2014]. Государственные нужды – потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных, природоохранных и иных программ. Государственный заказчик осуществляет выбор поставщиков продукции для заключения с ними контрактов путем проведения конкурсного отбора, торгов, других мероприятий. Государственный контракт является основным документом, определяющим права и обязанности заказчика и поставщика по обеспечению государственные нужд.

В декабре 1994 года принимается сразу два закона о поставках продукции для государственных нужд: Федеральный закон от 2 декабря 1994 года № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» и Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для государ-

ственных нужд». Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» – неотмененный и вполне современный акт, определяющий закупку как форму организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции. Федеральный закон «О поставках продукции для государственных нужд» также не отменен; это акт, который современному законодательству о закупках не противоречит.

С 1996 года при заключении государственных и муниципальных контрактов стороны уже ссылаются на соответствующие статьи Гражданского кодекса Российской Федерации, приведенные выше. Вместе с тем применяется Федеральный закон от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Далее, следует назвать Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», установивший, в основном, ныне действующий порядок осуществления закупок. Сейчас, когда мы работаем в соответствии Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», следует признать, что современные понятия государственного контракта, государственных нужд были сформулированы именно тогда, когда определился порядок заключения и исполнения государственного контракта. В соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации потребности страны, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления своих функций и полномочий, в том числе для реализации федеральных целевых программ, для исполнения международных обязательств России, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации. Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет местного бюджета потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и/или законами субъектов Российской Федерации.

Состояние системы закупок сегодня

Государственные нужды – это прежде всего потребность государства в чем-либо. В советском законодательстве о закупках с 1920-х годов понятие не раскрывалось непосредственно в правовых актах, но под ним подразумевалась та же потребность. Кроме того, оно представляется довольно ясным уже из самого сочетания слов и не специалистам, существует предположение, что государственные заказчики, являясь профессиональными участниками отношений в сфере закупок, сталкиваются с проблемами, вызванными отсутствием законодательного закрепления понятия государственных нужд [Куличев, 2016]. В науке есть различные его определения [Розовенко, 2011]. Я.Б. Гребенщикова определяет государственные и муниципальные нужды как деятельность органов государственной власти, или местного самоуправления, или уполномоченных ими лиц, направленная на выявление потребностей соответствующего государственного образования, государства в целом или муниципального образования в товарах, работах, услугах [Ананьев, 2016]. Приводя это определение, автор понимает государственные нужды именно как потребность государства в товарах, работах, услугах, а деятельность по размещению заказов (теперь эта деятельность называется закупкой) – как правовой механизм, реализацию полномочий.

Другие понятия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» были немного изменены по сравнению с Федеральным законом «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; вернее, уточнены, введены некоторые понятия, которые, по сути, новыми не являются. Этот закон содержит новеллы [Лобов, 2013; Артемьев, 2015]. В целом механизм правового регулирования закупок усложнился [Розовенко, 2013].

ФАС России осуществляет контроль в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд [Башлаков-Николаев, 2013]. Те же органы осуществляют аналогичные действия на региональном и муниципальном уровне. Федеральным законом «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» руководствовались в работе восемь лет; существуют неисполненные по настоящее время контракты, заключенные в соответствии с его нормами.

Р.Б. Куличев справедливо ставит вопрос о неисследованности правоотношений, возникающих после заключения контракта на выполнение работ для государственных нужд [Куличев, 2016]. Действительно, практические работники знают, что такой контракт имеет признаки индивидуального административного договора: цель заключения крупных государственных контрактов – выполнение общественно зна-

чимых задач, то есть публичный интерес; особый субъектный состав [Кабанова, 2016]. В определенных случаях контракт заключается только на основании административного акта – Указа Президента Российской Федерации, Постановления, Распоряжения Правительства Российской Федерации [Беляева, 2013]. Федеральные органы исполнительной власти, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос» определяют содержание типовых контрактов и их условий; изменяется или расторгается контракт с большими ограничениями. Принцип свободы договора при исполнении государственного контракта или муниципального контракта практически не применяется.

Д.Н. Бахрах определяет административный договор как документ, основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (или более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административного права, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) права и обязанности его участников [Бахрах, 2002]. Нередко орган исполнительной власти является стороной контракта, кроме заказчика-учреждения и поставщика (подрядчика, исполнителя). Так, стороной государственного контракта на выполнение работ по реконструкции мостового перехода через реку Старая и Новая Преголя на строительстве Южного обхода Калининграда (II-я очередь) от 23 декабря 2010 года, наряду с заказчиком и генеральным подрядчиком, является Агентство главного распорядителя бюджетных средств Калининградской области. Министерство развития инфраструктуры Калининградской области, в соответствии с данным государственным контрактом, также принимает участие в его исполнении в качестве «координирующего органа». Договоры с участием публично-правовых образований составляют отдельную группу [Андреева, 2016] по причине особого статуса их сторон [Винницкий, 2013], неоднозначно отношение к участию публичных образований в имущественных отношениях [Винницкий, 2010].

Еще одна особенность такого договора – многочисленные проверки не только подрядчика, исполнителя, но и заказчика контролирующими органами в процессе исполнения контракта. Внимание контролирующих органов, в частности, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзора), Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) к организациям – сторонам государственного контракта, – особенно при строительстве, нередко связано с особой значимостью возводимых объектов, с их высокой ценой, масштабностью строительства. Сторонам государственного контракта, помимо преодоления производственных и финансовых трудностей, постоянно требуется помощь адвоката, юриста, специализирующегося на делах, вытекающих из административных отношений, высококвалифицированного финансиста, чтобы к таким проверкам готовиться, сопровождать их и обжаловать в судебном порядке постановления о назначении административного наказания [Батрова, 2016]. Чаще всего именно этим документом заканчивается проверка органа исполнительной власти. Помимо гражданско-правовой ответственности, применяемой обычно при неисполнении обязательств [Сарбаш, 2005], которая также при исполнении государственных и муниципальных контрактов имеет свои особенности, участники данных отношений (в том числе, физические лица) чаще, чем стороны других сделок, привлекаются к дисциплинарной, административной и даже уголовной ответственности.

Таким образом, законодательство о закупках развивалось последовательно. И сейчас, когда многие участники этих отношений не представляют себе, как производились поставки, исполнялись подряды в РСФСР, в СССР, мы, так или иначе, пользуемся опытом тех лет, нашедшем отражение в современных правовых актах, ведь природа государственных нужд схожа в любом государстве. Не сегодня появился принцип планирования при обеспечении государственных нужд, когда получатели средств федерального бюджета обязаны заблаговременно представлять в органы казначейства информацию обо всех планируемых закупках[14], была признана важность контроля над осуществлением закупки. Общее в правовых актах, регулирующих процесс обеспечения государственных нужд – заключение контракта на торгах, за исключением случаев, определенных законодательством, повышенная ответственность сторон, гласность процедур. При нынешнем регулярном изменении и постоянном совершенствовании законодательства о закупках мы ежедневно сталкиваемся с письмами, разъяснениями этого законодательства, поступающими от Министерства экономического развития Российской Федерации, ФАС России. Комиссия ФАС России по контролю в сфере закупок рассматривает огромное количество жалоб участников закупок на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, управляющего, оператора электронной площадки. Следовательно, дело не только в злоупотреблениях, не только в том, что заказчики не хотят или не могут исполнять закон, но и в том, что он содержит не совсем ясные для применения на практике положения, часто – не только трудноисполнимые, но и трудночитаемые.

14 Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 года № 1456» от 4 апреля 2016 года № 266.

Судебная практика

Судебная практика свидетельствует о постоянных спорах при осуществлении закупки. Оспариваются также действия участников отношений закупки, предшествующие торгам, заключению контракта без проведения торгов и в процессе прекращения и/или исполнения контракта. Судебные споры об оплате, о качестве работ и товаров идут длительное время и после исполнения или неисполнения контракта. Решения судов первой инстанции нередко отменяются судами вышестоящих инстанций, при этом суды, лица, участвующие в деле, по-разному толкуют нормы права. Нередко мы понимаем положения законодательства о закупках не в том смысле, который в них вкладывал законодатель, бывает, что не понимаем вовсе. Действительно, современные правовые акты о закупках объемны и сложны. Вероятно, если пойти по пути упрощения законодательства в сфере закупок (там, где это возможно), не понадобится издавать ежедневно подзаконные акты, толкующие и разъясняющие его, которые, кстати, также нередко содержат противоречивые положения. Представляется, что это происходит по причине сложности и даже громоздкости современного законодательства о закупках. Появилась новая профессия – «специалист по закупкам», а в правовой программе «КонсультантПлюс» – ежедневная рубрика: «Новости для специалиста по закупкам», которая каждый день пополняется и зачастую – не одним, а несколькими документами. Необоснованные, излишние требования нередко предъявляются к участнику закупки. Это неизбежное следствие усложнения процесса закупки, изобретения барьеров для участников закупки, ведущих в конечном итоге к ограничению конкуренции. Так, ФАС России разъясняет, что требование об отсутствии у участника закупки задолженности по арендным платежам создает административные барьеры и дополнительную нагрузку для участия в закупке [15]. Были случаи таких неправомерных требований, как установление в аукционной документации места нахождения офиса исполнителя [16].

Возможно, процесс обеспечения государственных нужд не очень пострадает, если сократить количество способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), количество этапов, процедур, упростить требования к конкурсной документации. Например, суд разъясняет, что запрос предложений торгами не является, и у заказчика отсутствует обязанность заключить договор с победителем. Так ли обязательно наличие этой процедуры в законодательстве? А между тем, порядок ее проведения порождает вопросы, многочисленные разъяснительные письма органов исполнительной власти, судебные споры, так как участники закупки предлагали свои условия именно для того, чтобы заключить контракт, и победитель не понимает, почему нельзя этого сделать [17]. Критика Федеральных законов «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» не является целью написания данной статьи, ее цель – анализ законодательства прошлых лет. Однако многочисленные, иногда противоречивые, судебные решения по делам обеспечения государственных и муниципальных нужд заставляют задуматься о путях упрощения и систематизации современного законодательства в этой сфере. Следует задуматься, так ли необходимы сложные формулировки, допускающие многочисленные толкования – например, «итоговый рейтинг по нецелевым критериям» [18], что дает обществу проведение как открытых, так и закрытых аукционов, а также иных видов торгов. До сих пор остается без ответа вопрос: если на закрытый аукцион явился только один участник, можно ли заключить с ним контракт как с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)? Министерство экономического развития Российской Федерации считает, что можно, но при этом напоминает, что его разъяснения юридической силы не имеют [19]. Помогают ли они избежать конфликта интересов [Ноздрачев, 2016]? А между тем, торги – сама по себе процедура сложная, требующая скрупулезности при ее организации и проведении, довольно большой круг лиц имеет право на ее оспаривание [Беляева, 2015]. Если в законе увеличивать их количество, виды, то есть риск отвлечь внимание на сложные процедуры отбора поставщиков, особенности рассмотрения вторых частей заявок на участие в аукционе и т.п. Вряд ли это ведет к наилучшему качественному выполнению работы, оказанию услуги для государственных и муниципальных нужд, поставке недорогих и качественных товаров в срок.

Заключение

От специалистов по закупкам, от практических работников исходят предложения упростить законодательство о контрактной системе и даже объединить Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспе-

15 Письмо Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации «О предоставлении позиции» от 4 октября 2016 года № РП/68457-ПР/16.

16 Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации «О возможности указания в аукционной документации конкретного места (города) нахождения офиса исполнителя» от 18 июля 2016 года № Д28и-1909.

17 Постановления Арбитражного суда Московского округа: от 14 апреля 2016 года № Ф05–3102/2016 по делу № А40–107302/2015; от 27 апреля 2016 года № Ф05–5165/2016 по делу № А40–164411/2015; от 7 июля 2016 года № Ф05–8512/2016 по делу № А40–163328/2015 (КонсультантПлюс).

18 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19 июля 2016 года № Ф05–9576/2016 по делу № А40–49601/2015 (КонсультантПлюс).

19 Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 19 сентября 2016 года № Д28и-2574.

чения государственных и муниципальных нужд» с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в один документ. Может быть, имеет смысл задуматься над такими предложениями, и, используя прежние акты, сократить современный объем законодательства о закупках, не в ущерб информационного обеспечения закупки, конкуренции; дополнять его только в случае крайней необходимости. Возможно, следует сократить количество способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), количество конкурсных процедур, аукционов, упростить порядок их проведения и требования к конкурсной и аукционной документации. Отдельные процедуры различных конкурсов и аукционов имеют не только труднопроизносимые названия, но и разные сроки их проведения, оспаривания. Сложные требования, указанные в конкурсной документации, часто непонятны для самих заказчиков, о чем свидетельствуют многочисленные предписания ФАС России. В этом смысле наш прошлый опыт может представлять большой интерес. Некоторые давние акты даже не отменены. Ведь закупка по-прежнему финансируется из бюджета. Следовательно, стоит подумать над возможностью усиления ответственности за нарушение законодательства о закупках, увеличения размера штрафов не только для поставщиков и подрядчиков, но и для заказчиков, применения к виновным реальных, действенных мер ответственности, а не над способами увеличения количества, видов торгов и их усложнения. Это может привести к экономии бюджетных средств, затрачиваемых на проведение многочисленных этапов процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Чтобы развивать законодательство с учетом современных реалий, прошлых ошибок и мировых тенденций, не обязательно увеличивать количество правовых актов, их объем и идти по пути их усложнения. Думается, что следует переключить внимание участников отношений закупки, законодателей на необходимость обеспечения надежности и безопасности работ, проведенных для государственных и муниципальных нужд, повышения качества поставляемой продукции и рассмотреть вопрос об усилении контроля над качеством работ и товаров, повышении ответственности за строительство объектов, возведенных в соответствии с государственными и муниципальными контрактами и разрушающихся вскоре после их сдачи государственной комиссии, за отравления детей в образовательных учреждениях продуктами. Следует ввести дополнительные критерии по отношению к товарам для государственных и муниципальных нужд, например, более короткие сроки хранения продукции, в сравнении с обычными, свидетельствующие о меньшем количестве в ней химических веществ, повышенные требования к составу продуктов питания и т.п. Эти вопросы представляются более важными, чем изобретение очередной процедуры торгов, нового этапа этой процедуры или какого-нибудь малозначительного и малопонятного ограничения для участников закупки, поскольку конечная цель всех действий в сфере государственных и муниципальных закупок, правовых актов, регулирующих эти действия – получение государством качественного товара, работы и услуги.

Литература

Ананьев А.Г. Понятие государственного (муниципального) контракта по действующему законодательству // Гражданское право. 2016. № 5.

Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд // Гражданское право. 2016. № 5.

Артемьев И.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2015.

Барыбина Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средство самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // Современное право. 2014. № 10.

Батрова Т.А. Защита прав предпринимателей при осуществлении антимонопольного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7.

Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2002.

Башлаков-Николаев И.В. Особенности привлечения хозяйствующих субъектов и их должностных лиц к административной ответственности в сфере защиты конкуренции // Административное право и процесс. 2013. № 12.

Беляева О.А. Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7.

Беляева О.А. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя в рамках контрактной системы) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 1–2. Общие положения. Монография. М.: Статут, 2000–2006.

Виницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013.

Виницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11.

Кабанова И.Е. Новеллы законодательства об ответственности публичных участников контрактной системы // Гражданское право. 2016. № 5.

Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. Юстицинформ, 2016.

Лобов А.Ю. Сравнительная характеристика Закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и Закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муници-

пальных нужд». Подготовлен для системы «Консультант-Плюс», 2013.

Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое универсальное нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6.

Розовенко М.В. Дуализм правового регулирования поставки товаров для государственных нужд // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 41.

Розовенко М.В. Понятие и порядок определения государственных нужд // Общество и право. 2011. № 5.

Сарбаш С.В. Исполнение договорного обязательства. М.: Статут, 2005.

Советское гражданское право. Учебник под ред. Грибанова В.П. и Корнеева С.М. М.: Юридическая литература, 1980. Т. 2.

References

Anan'ev A.G. Ponyatie gosudarstvennogo (municipal'nogo) kontrakta po dejstvuyushchemu zakonodatel'stvu [Concept of the state (municipal) contract under the current legislation]. In: Grazhdanskoe pravo. 2016. № 5. In Russian.

Andreeva L.V. Gosudarstvennyi kontrakt kak effektivnyi sposob obespecheniya gosudarstvennykh nuzhd [State contract as an effective way to ensure state needs]. In: Grazhdanskoe pravo. 2016. № 5. In Russian.

Artem'ev I.Yu. Kommentarii k Federal'nomu zakonu «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd» [Commentary to the Federal Law «On the contract system in the sphere of procurement of goods, work, services to ensure state and municipal needs»]. 2015. In Russian.

Bakhrakh D.N. Administrativnoe parvo Rossii [Administrative legislative of Russia]. M.: Norma, 2002. In Russian.

Barybina E.L. Ponyatie «gosudarstvennye (municipal'nye) nuzhdy» v predmete gosudarstvennogo kontrakta kak sredstvo samoorganizacii grazhdanskikh pravootnoschenii po postavke tovarov dlya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd [The concept of «state (municipal) needs» in the subject of the state contract as a means of self-organization of civil legal relations for the supply of goods for state and municipal needs]. In: Sovremennoe pravo. 2014. № 10. In Russian.

Baschlakov-Nikolaev I.V. Osobennosti privlecheniya khozyaistvuyushchikh subjektov i ikh dolzhnostnykh lic k administrativnoi otvetstvennosti v sfere zashchity konkurencii [Features of the involvement of economic entities and their officials in administrative responsibility in the field of competition protection]. In: Administrativnoe parvo i process. 2013. № 12. In Russian.

Batrova T.A. Zashchita prav predprinimatelei pri osushchestvlenii antimonopol'nogo kontrolya [Protection of the rights of entrepreneurs in the implementation of antimonopoly control]. In: Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2016. № 7. In Russian.

Belyaeva O.A. Kontraktnaya sistema: osnovnye problem pravoprimeneniya i puti ikh preodoleniya [Contract system: main problems of law enforcement and ways to overcome them]. In: Zhurnal rossiiskogo prava. 2015. № 7. In Russian.

Belyaeva O.A. Osushchestvlenie zakupki u edinstvennogo postavshchika (podryadchika, ispolnitelya v ramkakh kontraktnoi sistemy) [Procurement from a single supplier (contractor, contractor within the contract system)]. In: Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2013. № 11. In Russian.

Braginskii M.I., Vitryanskii V.V. Dogovornoe parvo [Contract law]. Books 1–2. General regulations. Monograph. M.: Statut, 2000–2006. In Russian.

Kabanova I.E. Novelly zakonodatel'stva ob otvetstvennosti publichnykh uchastnikov kontraktnoi sistemy [Legislation on the responsibility of public contractors]. In: Grazhdanskoe pravo. 2016. № 5. In Russian.

Kulichev R.B. Pravovoe regulirovanie podryadnykh rabot dlya gosudarstvennykh nuzhd [Legal regulation of contract work for state needs]. Yusticinform, 2016. In Russian.

Lobov A.Yu. Sravnitel'naya kharakteristika Zakona 'O razmeshchenii zakazov na postavku tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd' i Zakona 'O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd' [Comparative characteristics of the Law 'On the placement of orders for the supply of goods, performance of work, provision of services for state and municipal needs' and the Law 'On the contract system in the procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs']. 2013. In Russian.

Nozdrachev A.F. Konflikt interesov: novoe universal'noe normativnoe pravovoe opredelenie ponyatiya v zakonodatel'stve o protivodeistvii korrupcii [Conflict of interests: a new universal normative legal definition of the concept in anti-corruption legislation]. In: Administrativnoe pravo i process. 2016. № 6. In Russian.

Rozovenko M.V. Dualizm pravovogo regulirovaniya postavki tovarov dlya gosudarstvennykh nuzhd [Dualism of the legal regulation of the supply of goods for state needs]. In: Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2013. № 41. In Russian.

Rozovenko M.V. Ponyatie i poryadok opredeleniya gosudarstvennykh nuzhd [The concept and procedure for determining state needs]. In: Obshchestvo i pravo. 2011. № 5. In Russian.

Sarbasch S.V. Ispolnenie dogovornogo obyazatel'stva [Execution of the contractual obligation]. M.: Statut, 2005. In Russian.

Soveckoe grazhdanskoe pravo [Soviet civil law]. Textbook. Ed. by Gribanov V.P. and Korneev S.M. M.: Yuridicheskaya literatura, 1980. Vol. 2. In Russian.

Vinickii A.V. Publichnaya sobstvennost' [Public property]. M.: Statut, 2013. In Russian.

Vinickii A.V. Uchastie publichnykh obrazovanii v imushchestvennykh otnoscheniyakh: problemy sbalansirovannosti administrativno-pravovogo i grazhdansko-pravovogo regulirovaniya [Participation of public entities in property relations: problems of the balance of administrative, legal and civil-law regulation]. In: Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 11. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-54-61

К ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВОМ В РОССИИ

МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА ЛАКТАЕВА, кандидат юридических наук, почётный адвокат России, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: ma.laktaeva@migsu.ranepa.ru

ВАДИМ ГЕННАДИЕВИЧ ИВАНОВ, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: vg.ivanov@migsu.ranepa.ru

Аннотация: Статья представляет собой обзор истории развития системы и законодательной базы управления строительством в Российской империи и СССР на протяжении XVIII–XX веков. Источниками правового регулирования строительства на местном уровне были документы административного характера (распоряжения губернаторов и губернских органов власти, осуществлявших надзор в сфере строительства, губернских архитекторов и инженеров). К ним относились разрешительные или запретительные резолюции по конкретным ходатайствам застройщиков, регистрационные и описательные документы, губернаторские циркуляры административного содержания и др. Компетенция администраций на местах определялась соответствующими положениями Строительного устава. К концу XIX – началу XX века относится появление ещё одной разновидности источников градостроительного права – нормативных актов местных органов самоуправления, вновь созданных в ходе реформы земства и глубоко реорганизованных городских дум. Сложившаяся в Российской империи правовая система, при которой государством жестко регулировались все аспекты строительной деятельности, вплоть до планировок и фасадов частных построек, в целом отвечала новой идеологии, поэтому в первые годы после революционных событий 1917 года сфера управления строительством претерпела менее радикальные изменения по сравнению с другими отраслями.

Ключевые слова: история государственного и муниципального управления, правовое регулирование строительства, управление строительством, надзор в сфере строительства, строительное законодательство СССР, строительное законодательство Российской империи, территориальное и отраслевое управление

TO THE HISTORY OF STATE MANAGEMENT OF CONSTRUCTION IN RUSSIA

MARINA A. LAKTAEVA, Cand. Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Associate Professor of the Chair of State and Legal Disciplines of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: ma.laktaeva@migsu.ranepa.ru

VADIM G. IVANOV, Senior Lecturer of the Chair of State and Municipal Management of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: vg.ivanov@migsu.ranepa.ru

Abstract: The article is a review of the history of development of system and legislative framework for the management of construction in the Russian Empire and the USSR during the XVIII-XX centuries. Sources of legal regulation of construction at the local level were documents of administrative nature (orders of governors and provincial authorities exercising supervision in the field of construction, provincial architects and engineers). These included permissive or prohibitive resolutions on specific applications of developers, registration and descriptive documents, governor's circulars of administrative content, etc. The competence of administrations in the field was determined by the relevant provisions of the Construction Charter. By the end of the XIX – beginning of the XX century there appeared a variety of sources of town planning law – the normative acts of local self-government bodies, newly created in the course of the Zemstvo reform and deep reorganization of the city Dumas. The legal system developed in the Russian Empire under which the state rigidly regulated all aspects of construction activity up to the layouts and facades of private buildings was generally in line with the new ideology; so, in the first years after the revolutionary events of 1917 the sphere of construction management underwent less radical changes as compared to other branches.

Keywords: history of state and municipal government, legal regulation of construction, management of construction, supervision in the construction industry, construction legislation of the USSR, construction legislation of the Russian Empire, territorial and sectoral management

Введение

Строительство относится к наиболее трудоемким и дорогостоящим видам человеческой деятельности, а его объекты являются основой экономики и социального развития как отдельных поселений, так и страны в целом. Несмотря на это, на протяжении длительного времени правовому регулированию строительства со стороны государства не уделялось особого внимания. Решение этих вопросов в основном происходило на уровне и по усмотрению глав отдельных поселений, в более отдаленные времена – общины либо по воле «князя с дружиною». Градостроительное регулирование государством не осуществлялось, а градостроительное законодательство, как и понятие о его необходимости, практически отсутствовало в течение значительного периода российской истории.

Строительное законодательство в Российской империи

Возникновение и начало развития института правового регулирования строительства в России относится к временам правления императора Петра I и его реформам, направленным на преодоление политической, экономической и культурной отсталости страны и реализацию её потенциала [Семенцов, 2003. С. 24]. Известно, что одновременно с изменением внутренней политики делалась попытка изменить место России на политической карте мира, для чего она нуждалась в выходе к морским водным путям: Черному, Азовскому и Балтийскому морям. Связанные с этим военные действия обусловили острую необходимость в строительстве новых крепостей и городов. Центральное место среди них занял основанный в 1703 году Санкт-Петербург, ставший не только укрепленным форпостом России на Балтике, но и ведущим экономическим, промышленным и культурным объектом страны, её столицей. Таким образом, развитие градостроительного регулирования и законодательства было вызвано не только новыми экономическими, но и геополитическими реалиями.

Крупномасштабным строительством в начале и середине XVIII века была охвачена вся страна. Практически все проекты велись по инициативе и под надзором государства. Ведущую роль в регулировании отношений при осуществлении крупномасштабных строительных работ стал играть государственный заказ. Как следствие, они полностью находились под государственным контролем: планировка поселений различных типов, привязка их на местности, принятие архитектурно-планировочных решений возводимых зданий и сооружений, отделка зданий и устройство окон и дымоходов [Трускотт, 2001].

Широко известно личное участие императора Петра I в реализации всех его инициатив, что породило не только большое количество исторических анекдотов (в первоначальном смысле слова), но и своеобразный стиль государственного управления. Этот стиль отличало то, что основным источником правовой нормы было прямое монаршее волеизъявление в форме устных распоряжений или императорских указов[1], из которых складывалась нормативная база различных отраслей хозяйственной жизни, в том числе строительной отрасли. Подобный образ государственного управления неизбежно возникает в период крупных реформ, поскольку позволяет оперативно реагировать на новые потребности в нормативном правовом регулировании общественных отношений. Этот стиль порождает большое количество противоречий в нормативно-правовой базе, дублирование норм и их разноречивость, что приводит к значительному экстенсивному стихийному разрастанию ее объёма. Это создает дополнительные трудности в правоприменительной практике и препятствует ретроспективному правоведческому анализу ввиду отсутствия структуры, логической связности и последовательности.

К примеру, широко известен императорский указ № 2 848 1714 года, которым вводился полный запрет на каменное строительство по всей стране под угрозой «*разорения имения и ссылкой*» (вплоть до особого распоряжения), что было связано со строительством Санкт-Петербурга и возникшим дефицитом строительных материалов[2]. Этот указ замедлил темпы строительной деятельности и развитие предпринимательства в градостроительной практике, о чем можно судить по записям в подрядных книгах палаты крепостных дел, согласно которым число договоров подряда снизилось с двухсот в 1702 году до двух десятков в 1714 году [«Образцовые» проекты..., 1961. С. 205].

Ряд последующих императорских распоряжений вступает в прямое противоречие с указом № 2 848 от 1714 года. Через несколько лет были изданы указы № 3 147[3] и № 3 885[4], которыми предписывалось возводить каменные строения в Москве, при этом действие указа № 2 848 не отменялось. В 1728 году был издан указ № 5 262[5], который разрешал возводить в Москве строения «*как захотят*», но только в определенных её районах. Ещё более неопределенная ситуация возникла в 1729 году, когда появился указ № 5 366[6], которым снимается запрет на каменное строительство. Коллизия, сложность здесь возникали в связи с тем, что в тексте указа упоминалось только о снятии запрета на каменное строительство в Москве, однако имелось и предписание «*передать*

1 См.: Полное собрание законов Российской империи. Общий хронологический указатель. СПб., 1832. (Далее – ПСЗРИ.)

2 Императорский указ № 2 848 от 1714 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 241–242.

3 Императорский указ № 3 147 от 1718 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 261.

4 Императорский указ № 3 885 от 1722 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 290.

5 Императорский указ № 5 262 от 1728 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 301.

6 Императорский указ № 5 366 от 1729 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 321.

волю в губернии», что, видимо, можно рассматривать как распространение действия этой нормы и на провинциальных застройщиков, но однозначность этого указания вызывала сомнения и разноречивую правоприменительную практику. Запрет на каменное строительство был окончательно снят только в 1741 году[7], а до этих пор действовавшие одновременно, противоречащие друг другу нормы трактовались и применялись надзорными органами на местах вполне произвольно, что вызывало также проблемы коррупционного свойства.

Рассмотренная коллизия правовых норм, выражающая определенную непоследовательность, может служить типичным примером, характерным в целом для строительного законодательства Российской империи XVIII века. Другой его важной характерной чертой, сформировавшейся в это же время и надолго в нём сохранившейся, является обширность административно-технической части и выраженный дидактический принцип. Для современного градостроительного права дидактическая направленность, в целом, нехарактерна. Хотя в законодательстве содержится большой объем нормативных правовых актов технического регулирования, начиная с федеральных законов и заканчивая инструкциями, методическими рекомендациями и др., они рассчитаны, как правило, на специальное регулирование правоотношений в строительной сфере и не носят выраженного просветительского и обучающего характера.

Рассматриваемый исторический период первой половины XVIII века характеризуется быстрым и обширным притоком во все области деятельности (в том числе, в строительную) новых технологий и требований к их непременному и скорому внедрению в практику, специалистов же по этим технологиям не было, как и достаточного времени на их подготовку. Отсюда с неизбежностью возникала необходимость расширять нормативно-правовую базу дидактической частью. Очень важным документом является составленный в 1737–1740 годах трактат-кодекс «Должность архитектурной экспедиции» (далее: «Трактат-кодекс»). Архитектурная экспедиция планировалась Петром I как орган, который на планомерной основе осуществлял и развивал бы градостроительную политику, основы которой были заложены в начале XVIII века. Создание Архитектурной экспедиции должно было послужить систематизации градостроительного законодательства. В связи со смертью Петра I ее проект не был осуществлен в задуманном им виде, но сохранился и стал руководством к дальнейшему развитию и применению Трактат-кодекса в строительной отрасли [Должность архитектурной экспедиции..., 1946. С. 7–100].

Трактат-кодекс дает представление о темах, существующих на пересечении технического и правового регулирования градостроительной деятельности: представление об «идеальном» городе, основы управления городским строительством, правовые основы градостроительства, принципы профессиональной деятельности и ответственности проектировщика и застройщика, организация государственного надзора в архитектуре и строительстве и мн. др., что вошло затем в правовой оборот.

Дидактическая направленность и просветительская глубина этого документа может быть видна из обзора содержания отдельных его глав. Так, глава XIII содержит подробный перечень основных строительных материалов, главы XIV–XVI посвящены правилам, техническим нормам и прямым указаниям по организации производства кирпича и черепицы, рассмотрению различных видов этих стройматериалов, приемов кирпичной кладки и устройства черепичной кровли; в главе XVII не только рассматриваются, но и подробно обосновываются правила устройства складов и др. Трактат-кодекс «Должность архитектурной экспедиции» стал не только систематизирующим нормативным правовым актом в градостроительной отрасли, но и первым русским учебником по архитектуре. Как уже упоминалось, Трактат-кодекс во многом был обобщающим и систематизирующим документом, или, говоря современным языком, нормативным правовым актом, целью которого было наведение порядка в эклектичном строительном законодательстве первой половины XVIII века, стихийно складывавшемся, начиная с периода петровских преобразований.

Нормативные акты, имевшие не только регулятивное, но и просветительское значение, издавались в значительном количестве и до обозначенного периода. Одними из первых и весьма типичных правовых документов, внедрявших определенные технологические решения, стали императорские указы о мазанковом строительстве в Москве «*на погорелых местах*». Эти нормы вводились для борьбы с регулярными пожарами, уничтожавшими большое количество деревянных строений, в связи с чем состоятельным гражданам предписывалось возводить дома из камня, а «*недостаточным людям*» строить вместо привычных деревянных домов более устойчивые в пожарном отношении мазанки [Золотарева, 2010]. При этом предписание сопровождалось примерным планом (проектом) мазанкового строения и подробным описанием конструкций и технологий, применяемых при их возведении.

Другой характерный пример – петровские указы 1714–1715 годов, содержавшие требования строить на «*английский, голландский или прусский манир*» [Золотарева, 2010], сопровождаемые проектами образцовых строений, обязательными к применению и имевшими силу закона [Матузов, 2013]. Нельзя также не отметить изданный в 1722 году указ № 4 070 «О строении крестьянских дворов по установленному

7 Высочайшая резолюция на сообщение Сената № 8 357 от 1741 года // ПСЗРИ. СПб., 1833. Т. 9. С. 145.

чертежу»[8]. Это был для своего времени выдающийся документ, первый в российском законодательстве и один из первых в мировой практике, посвященный регулированию сельского строительства. Необычной для петровского времени является и мотивация внедрения этой нормы: не государственные интересы, а вопросы частного характера («*того ради милосердствуя о подданных своих*»). К указу прилагались чертежи и планы образцовой сельской застройки.

Во второй половине XVIII века наиболее заметный след в российском градостроительном законодательстве оставило царствование императрицы Екатерины II. Правовая работа в это время велась по-прежнему: путем интенсивного развития правовой системы преимущественно через прямое волеизъявление монаршествующей особы. Законодательной основой служили нормативные документы петровского времени (весь массив императорских указов, Трактат-кодекс и др.). В этот период проводилась кампания по составлению и утверждению градостроительных планов. Городское строительство в это время велось ускоренными темпами, было заложено и построено большое число новых населенных пунктов городского уровня, причем каждое городское поселение возводилось в соответствии с подробным градостроительным планом, который утверждался лично императрицей, кроме того, осуществлялись перепланировки старых российских городов [Золотарева, 2010]. В связи с этим в правление Екатерины II законодательная база правового регулирования строительства значительно расширилась, сохранив при этом сформировавшиеся в петровское время признаки: значительный объем, внутриотраслевую и межотраслевую несогласованность, перегруженность несвойственной нормативным правовым документам дидактикой.

Правовое регулирование строительства в XIX веке

Необходимость систематизации и кодификации российского строительного законодательства столь явно обозначилась, что в первой трети XIX века были предприняты попытки их осуществления. Результатом этого труда стали разработка и опубликование в 1832 году первого Строительного устава Российской империи[9], открывшего новую эпоху в правовом регулировании отношений в сфере градостроительной деятельности. Впрочем, он ограничивался сведением воедино разнообразных норм, накопившихся в строительном законодательстве за полтора века, и от этого имел некоторые очевидные недостатки, среди которых были следующие:

– нормы права объединялись практически без переработки, хотя могли относиться к совершенно разным временам и были продиктованы различными, нередко преходящими обстоятельствами и временными нуждами;

– среди статей устава преобладали частные определения в ущерб основополагающим принципам и общим правилам;

– отсутствовали единая структура материала и масштаб его построения;

– в изложении материала не было систематизации: положения, относящиеся к одному вопросу, часто располагались в совершенно разных главах;

– Строительный устав был наполнен нормами просветительского (дидактического) характера, необходимость в чём на момент его принятия в значительной мере отпала в связи с появлением достаточного количества специалистов и технической литературы.

Указанные недостатки в той или иной степени исправлялись в последующих редакциях Строительного устава Российской империи, которых всего насчитывается четыре: помимо уже рассмотренной первой редакции 1832 года, существовали редакции 1842, 1857 и 1900 годов. Тем не менее, ряд «наследственных» недостатков сохранялся в нём на протяжении всего времени его существования, вплоть до окончания действия, в связи с революционными преобразованиями на территории Российской империи. Наиболее стойкой, как ни странно, оказалась просветительская составляющая Строительного устава, которая, несмотря на явный правовой архаизм, в известной мере сохранялась даже в последней редакции от 1900 года, содержавшей, например, подробные правила устройства протестантских культовых построек или рекомендации к устройству дымоходов в частных домах (устраивать надлежало дымоходы круглого, а не прямоугольного сечения, поскольку в углах последних скапливалась сажа)[10].

Начиная со второй трети XIX века, Строительный устав был основой правового регулирования строительства в Российской империи, однако он являлся не единственным источником права в градостроительной отрасли. Сохранялось значение непосредственного волеизъявления монарха в виде императорского указа в качестве источника права, хотя количество указов, непосредственно регулирующих градостроительную и строительную отрасли, резко сократилось. Тем не менее, следует упомянуть об указе императора Николая I от 11 июня 1850 года, учреждавшем Управление начальника инженеров, выполнявшего надзор над возведением зданий в крепостях, и о ряде других его указов, касающихся строительства. Он предпочитал лично курировать строительство крупных, важных для экономики и обороноспособности страны объектов.

Различными органами власти, действовавшими в разное время (Комиссией о строении Санкт-Пе-

8 Императорский указ, объявленный из Сената № 4 070 от 1722 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 295.

9 Свод законов Российской империи. т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832.

10 Свод законов Российской империи. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. Спб., 1913. С. 254–302.

тербурга и Москвы, Сенатом, Министерством внутренних дел) составлялись собственные *высочайшие конфирмованные акты,* то есть нормативные акты ведомственного уровня, составлявшие важную группу источников градостроительного законодательства. Отдельная группа источников правового регулирования строительства в Российской империи – «Образцовые фасады» (в современной терминологии эти документы можно было бы обозначить как «типовые проекты»). Это графические источники, содержание которых состоит из чертежей и рисунков зданий; по сути, они являются проектной документацией, обязательной к исполнению, то есть имеют статус закона [Пилявский, 1984. С. 409].

Впервые «образцовые фасады» были применены при строительстве Санкт-Петербурга, когда застройщикам, в том числе частным, предписывалось возводить дома в соответствии с типовыми проектами, причем проекты жилых домов делились на «разряды»: существовали проекты домов «*для именитых*» граждан, «*для подлых*» (образцовые мазанки для малоимущих) и др. Вторым населенным пунктом, где стали активно внедрятся типовые проекты, стала Москва.

Наибольшее распространение типовые проекты получили в первой половине XIX века, когда произошла их унификация. Обязательность их применения на всей территории Российской империи была зафиксирована в статьях 559, 561, 724 Строительного устава в редакции 1832 года. Регулярно выходили новые, различные по стилю, исполнению, художественной ценности и популярности серии типовых проектов жилых построек, оград, ворот и т.д. При этом выпуск новых серий не отменял действие предыдущих, так что выбор, которым могли руководствоваться застройщики, постоянно увеличивался. Вместе с тем Строительный устав в редакции 1832 года не исключал права застройщика предложить проектное решение, отличное от типового, но утверждение его производилось местными властями на свой страх и риск. В редакции Строительного устава от 1857 года это правило было существенным образом изменено: согласно статье 313, «*все вообще*» чертежи, планы и проекты фасадов должны были проходить утверждение в Главном Управлении путей сообщения и публичных зданий. Впрочем, последняя норма просуществовала недолго, поскольку в 1858 году применение образцовых фасадов перестало носить обязательный характер, да и утверждение архитектурных проектов было передано на уровень местных властей, то есть государство таким образом устранилось от регламентации архитектурного стиля и качества построек. Тем не менее, типовые проекты сохранили свое значение в качестве пособия для частных застройщиков.

Источниками правового регулирования строительства на местном уровне в XVIII–XX веках были документы административного характера (распоряжения губернаторов и губернских органов власти, осуществлявших надзор в сфере строительства, губернских архитекторов и инженеров). К ним относились разрешительные или запретительные резолюции по конкретным ходатайствам застройщиков, регистрационные и описательные документы, губернаторские циркуляры административного содержания и др. Компетенция администраций на местах определялась соответствующими положениями Строительного устава[11]. В ранних его редакциях губернатор и губернские технические специалисты (архитектор, а затем и инженер) были важными звеньями регулирования градостроительной отрасли. На них возлагалось как общее руководство гражданским строительством, так и множество конкретных обязанностей, включая присутствие на торгах за подряды, председательствование на заседаниях строительных и дорожных комиссий, личный осмотр казённых зданий после строительства или ремонта и проч. Также губернатор мог на своем уровне решать вопросы об утверждении подрядов на строительные работы на суммы до 25 тыс. рублей. Следует отметить, что, хотя участие губернских властей в регулировании строительства характеризуется множеством обязанностей, они имели сравнительно мало прав в отношении законотворческих и распорядительных инициатив – практически никакое подобное решение губернатора не могло обойтись без утверждения центральными органами власти, что определялось статьями 513, 515, 562, 563 Строительного устава (в редакции 1842 года).

К концу XIX – началу XX века относится появление ещё одной разновидности источников градостроительного права – нормативных актов местных органов самоуправления, вновь созданных в ходе реформы земства и глубоко реорганизованных городских дум. Пределы их компетенции в рассматриваемой области определялись законодательно (статьями 16 и 17 Строительного устава) и были весьма ограничены. В частности, в них входил найм городских технических специалистов, решение вопросов о финансировании муниципалитетами строительных работ в пределах установленных законом сумм и ряд других вопросов. Сложившаяся в Российской империи правовая система, при которой государством жестко регулировались все аспекты строительной деятельности, вплоть до планировок и фасадов частных построек, в целом отвечала новой идеологии, поэтому в первые годы после революционных событий 1917 года сфера управления строительством претерпела менее радикальные изменения, по сравнению с другими отраслями.

Строительное законодательство в СССР

Новые органы управления строительством, образовавшиеся после революции, во многом переняли традиции учреждений, существовавших до нее. Например, Технико-строительный комитет Министер-

11 Свод законов Российской империи. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832. С. 73–131.

ства внутренних дел, действовавший в Российской империи с 1865 года, стал базой для образования Народного комиссариата по строительству (Наркомстроя) [Высшие и центральные государственные учреждения дореволюционной России..., 2001. С. 53]. Наркомстрой стал основным органом государственной власти, выполнявшим функции государственного управления строительством, в его задачи входило также непосредственное осуществление строительства промышленных объектов [Косенкова, 2000. С. 95]. Во время Великой Отечественной войны в компетенцию Наркомстроя входило также возведение военных объектов совместно со специально организованным Главным управлением строительства предприятий машиностроения при Совете народных комиссаров СССР. Функции строительного надзора и контроля, которые Технико-строительный комитет выполнял как часть структуры Министерства внутренних дел Российской империи, были возложены на местные исполкомы Советов народных депутатов, которые реализовывали свои полномочия при посредстве милиции [Елистратов, 1925. С. 156]. Исполкомы Советов народных депутатов занимались также выдачей разрешений на строительство.

Необходимо отметить, что до послевоенного периода строительство в СССР велось преимущественно для государственных нужд, частное же строительство, если не считать короткого подъёма в период НЭПа, находилось в упадке. Функции его регулирования и надзора осуществлялись местными органами исполнительной власти на своем уровне.

Коренные изменения в системе управления строительством начались в конце 1942 и 1943 году, что было связано с началом восстановительного строительства на затронутых войной территориях. В это время учреждается Комитет по делам архитектуры при Совете народных комиссаров СССР, в его ведение передается Академия архитектуры, до того входившая в состав Комитета по делам искусств и выполнявшая отвлеченные от практических задач функции, теперь же получившая роль основного научно-практического центра в сфере архитектуры и строительства [Косенкова, 2000. С. 95]. Комитет по делам архитектуры был наделен широкими полномочиями, в его компетенции входили разработка и утверждение проектов застройки населенных пунктов, развитие нормативно-технической базы строительства и типового проектирования, руководство учебными и научными заведениями в сфере архитектуры и строительства. Комитет обладал разветвленной структурой и сетью местных органов: его состав включал архитектурные управления при республиканских и краевых Советах народных комиссаров, областные управления по делам архитектуры, управления по делам архитектуры в крупных городах, где также была введена должность главного архитектора города.

В это же время государство едва ли не впервые непосредственно обращается к проблемам и нуждам частного застройщика на самом высшем уровне власти. В 1944 году Советом народных комиссаров СССР издается Постановление № 625 от 29 мая 1944 года «О мероприятиях по восстановлению индивидуального жилищного фонда...»[12], вводившее ряд мер по интенсификации восстановительного жилищного строительства в частном секторе: значительно увеличивался размер и упрощались условия получения ссуд на индивидуальное жилищное строительство, областные и краевые исполкомы, Народный комиссариат лесной промышленности СССР и другие держатели лесных фондов обязывались отводить индивидуальным застройщикам лесные участки под заготовку леса для нужд строительства, причем большому числу категорий граждан предписывалось отпускать лес бесплатно, индивидуальные застройщики в районах, освобожденных от немецкой оккупации, освобождались от уплаты налогов со строений и земельной ренты на период до 1947 года.

Интересно, что в подпункте а) пункта 9 указанного постановления предписывалось *«издать ... массовым тиражом типовые проекты жилых домов для индивидуального жилищного строительства...»*, что и было осуществлено. В 1944 году Комитетом по делам архитектуры было выпущено издание «В помощь индивидуальному застройщику», в котором был опубликован текст Постановления Совета народных комиссаров СССР № 625 с приложением к нему пособия по оформлению права на застройку и получению ссуды на жилищное строительство, образцы соответствующих договоров, сборник типовых проектов домов и планировок приусадебных участков и технические советы застройщику [В помощь индивидуальному застройщику..., 1944]. Несложно в данном случае провести параллель с нормативно-дидактическими документами времен Российской империи.

Восстановление разрушенных войной городов также потребовало неотложных законодательных мер. Характерным примером нормативного акта, посвященного этому вопросу, является Постановление Совета народных комиссаров СССР от 1 ноября 1945 года № 2 722 «О мероприятиях по восстановлению разрушенных немецкими захватчиками городов РСФСР...»[13]. Непосредственно в этот документ в виде приложений были включены планы восстановления и строитель-

12 Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 22 мая 1940 года № 625 «О мероприятиях по восстановлению индивидуального жилищного фонда в освобождённых районах и усилению индивидуального жилищного строительства в городах и рабочих посёлках СССР» // Свод законов РСФСР. Т. 5. С. 115.

13 Постановление Совета народных комиссаров СССР от 1 ноября 1945 года № 2 722 «О мероприятиях по восстановлению разрушенных немецкими захватчиками городов РСФСР: Смоленска, Вязьмы, Ростова-на-Дону, Новороссийска, Пскова, Севастополя, Воронежа, Новгорода, Великих Лук, Калинина, Брянска, Орла, Курска, Краснодара и Мурманска». *Первоначальный текст документа опубликован не был*: СПС «Консультант-Плюс».

ства жилых домов, коммунальных предприятий и культурных учреждений, программы строительно-монтажных работ, ведомости на отпуск материалов и иные документы.

За преобразованиями, вызванными к жизни насущными обстоятельствами в системе управления строительством, началась более основательная перестройка системы управления строительством. В 1946 году Совет народных комиссаров СССР был преобразован в Совет министров СССР, а Советы народных комиссаров республик – в Советы министров республик. Комитет по делам архитектуры был упразднен, его функции были возложены на вновь созданное в июне 1949 года Министерство городского строительства, задачи, цели и структурная организация которого наследовали целям, задачам и структуре Комитета.

К этому времени стало ясно, что действующее строительное законодательство, основные акты которого принимались в 1920-х – начале 1930-х годов во многом на основе соответствующего законодательства времен Российской империи, в новых условиях показало себя малопригодным и требует модернизации, в том числе систематизации и кодификации. Были предприняты попытки разработать Градостроительный устав и Урочное положение для строительства[14], которое стало первым отечественным регламентом, хотя действовало относительно недолго, и в 1954 году было заменено[15] Строительными нормами и правилами – более всеобъемлющим и тщательно проработанным сводом документов, сохраняющим значение до сих пор.

К 1950 году относится создание Государственного комитета Совета министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР), наделённого полномочиями всесоюзного органа государственной власти, регулирующего вопросы строительства и промышленного производства строительных материалов [Косенкова, 2000. С. 95]. В 1957 году Госстрой СССР остался основным органом власти общесоюзного значения, в полномочия которого входило непосредственное регулирование строительства; ряд центральных строительных министерств был упразднен. Территория СССР была разбита на 105 административных экономических районов, в которых были образованы Советы народного хозяйства (совнархозы), объединившие под своей эгидой строительные организации [Вишняков, 1984. С. 98].

Советы народного хозяйства получили обширные полномочия в строительной сфере, что, однако, не отразилось на системе архитектурно-строительного надзора и контроля, функции которого со стороны государства были возложены на подразделения Государственного архитектурно-строительного контроля (Госстройконтроль СССР) при Советах министров республик и исполкомах городских, краевых и областных советов. В их компетенции входили: выдача разрешений на строительство, проверка застройки населенных пунктов, контроль над качеством объектов гражданского строительства вне зависимости от их ведомственного статуса. Полномочия органов Госстройконтроля СССР были весьма широки: их представители были наделены правом беспрепятственно посещать строительные объекты, проверять документацию, приостанавливать при необходимости строительные работы, отстранять от работы лиц, не имеющих права их выполнять или допускающих нарушения, ходатайствовать перед уполномоченными органами о привлечении указанных лиц к ответственности (административной или уголовной).

Решением Пленума ЦК КПСС в июне 1962 года все строительные организации были подчинены территориальным управлениям по строительству, которые относились к республиканским министерствам строительства, за совнархозами же были оставлены только функции и полномочия застройщиков. Вслед за тем, в 1965 году, реорганизовался Государственный комитет Совета министров СССР по делам строительства, переформированный из общесоюзного в союзно-республиканский орган. Оперативное руководство и хозяйственное управление строительством были переданы, таким образом, на республиканский уровень, центральный же аппарат Госстроя занимался выработкой единой технической политики в строительстве и её осуществлением, градостроительным планированием и общим руководством архитектурой.

К концу 1960-х годов поэтапная реформа управления строительной отраслью, начатая еще в годы Великой Отечественной войны, была завершена. В 1967 году Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании строительных министерств СССР»[16] была учреждена система союзно-республиканских министерств, которым, наряду с Советами министров республик, были переподчинены предприятия строительной отрасли, а также тяжелой индустрии и промышленности. Госстрой СССР был аффилирован с системой отраслевых министерств и в их совместную компетенцию были переданы вопросы повышения технического уровня строительства и индустриализации строительной отрасли, инженерного оборудования зданий, сооружений, предприятий и поселений, разработка планов типового проектирования и др. В 1969 году было утверждено Положение Совета министров СССР об общесоюзном министерстве строительства СССР, в компетенцию которого входило общее руководство строительством различных объ-

14 См.: Постановление Совета министров СССР от 13 декабря 1946 года № 2 678 «О порядке и сроках составления Урочного Положения для строительства» // СЗ СССР. 1946. № 16. статья 123; Постановление Совета министров СССР от 5 апреля 1948 года № 1 111 «Об окончании работ по составлению Урочного Положения для строительства» // СЗ СССР. 1946. № 18. С. 506.

15 Постановление Совета министров СССР от 10 июля 1954 года № 1 415 «Об утверждении Строительных норм и правил» // СЗ СССР. 1954. № 49. С. 645.

16 См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1967. № 8(1354). Статья 88.

ектов вне зависимости от того, к какой отрасли хозяйства они относились, а также централизованный контроль выполнения плана по вводу в эксплуатацию промышленных мощностей и объектов. В 1979 году, в соответствии с совместным постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР, за Госстроем СССР была законодательно закреплена ответственность за осуществление в строительстве единой технической политики, развитие проектно-сметного дела, улучшение архитектурного облика населенных пунктов и другие задачи технического регулирования в строительстве.

Заключение

Таким образом, была создана система управления строительством, опиравшаяся на сочетание территориального и отраслевого принципов руководства. Территориальные и отраслевые организации фактически дублировали функции друг друга, при этом сохранялся и централизованный контроль в общих вопросах. Несмотря на кажущуюся громоздкость, система в целом удовлетворительно справлялась с возложенными на неё функциями и просуществовала до начала 1990-х годов, когда после распада СССР сначала были упразднены общесоюзные органы управления строительной отраслью, а с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации был реформирован ряд иных органов управления республиканского уровня. Нормативно-правовое регулирование строительной отрасли также начало претерпевать существенные изменения. В Российской Федерации началась новейшая история управления строительной отраслью.

Литература

Вишняков В.Г. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. М., 1984.

В помощь индивидуальному застройщику. Сб. материалов и статей. М.: Государственное архитектурное издательство, 1944.

Высшие и центральные государственные учреждения дореволюционной России. 1801–1917 гг. СПб., 2001.

Должность архитектурной экспедиции: Трактат-кодекс 1737–1740 гг.: вступит. ст. Д. Аркина // Архитектурный архив. М., 1946. Вып. 1.

Елистратов А.И. Административное право РСФСР. Л., 1925.

Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России XVIII – начала XX века: Автореф. дисс. … д-ра архитектуры. СПб., 2010.

Косенкова Ю.Л. Советский строительный комплекс 1940-х – первой половины 1950-х годов. От творческих поисков – к практике строительства. М., 2000.

Матузов Н.И. Правовой идеализм как специфическая форма деформации общественного сознания // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4(93).

«Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под ред. Иванова В.Н. М., 1961.

Пилявский В.И. История русской архитектуры. Л., 1984.

Семенцов С.В. Градостроительная политика и генеральные планы в Санкт-Петербурге в 1730—1750 годы // Зодчий. 2003. № 3.

Трускотт И.Ф. План столичного города Санкт-Петербурга. 1749. М., 2001.

References

Dolzhnost’ arkhitekturnoi ekspeditsii: Traktat-kodeks 1737–1740 gg. [Position of the architectural expedition: Tractatus-Codex (1737–1740)] / Introductory article by D. Arkin. In: Arkhitekturnyi arkhiv. M., 1946. Issue 1. In Russian.

Elistratov A.I. Administrativnoe pravo RSFSR [Administrative law of RSFSR]. L., 1925. In Russian.

Kosenkova Yu.L. Sovetskii stroitel’nyi kompleks 1940-kh – pervoi poloviny 1950-kh godov. Ot tvorcheskikh poiskov – k praktike stroitel’stva [The Soviet Construction Complex of the 1940th – the first half of the 1950th years. From creative searches – to practice of construction]. M., 2000. In Russian.

Matuzov N.I. Pravovoi idealizm kak spetsificheskaya forma deformatsii obshchestvennogo soznaniya [Legal idealism as specific form of deformation of public consciousness]. In: Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2013. № 4(93). In Russian.

«Obraztsovye» proekty v zhiloi zastroike russkikh gorodov XVIII–XIX vv. [«Model» projects in the residential development of Russian cities of the XVIII–XIX centuries] / Ed. by Ivanov V.N. M., 1961. In Russian.

Pilyavskii V.I. Istoriya russkoi arkhitektury [History of the Russian architecture: Studies]. L., 1984. In Russian.

Sementsov S.V. Gradostroitel’naya politika i general’nye plany v Sankt-Peterburge v 1730–1750 gody [Urban policy and master plans in St. Petersburg in 1730–1750]. In: Zodchii. 2003. № 3. In Russian.

Truskott I.F. Plan stolichnogo goroda Sankt-Peterburga. 1749 [The plan of the capital city of St. Petersburg. 1749]. M., 2001. In Russian.

Vischnyakov V.G. Dvoinoe podchinenie organov upravleniya narodnym khozyaistvom [Double subordination of governing bodies of the national economy]. M., 1984. In Russian.

V pomoshch’ individual’nomu zastroishchiku [To help an individual builder]. Collect. of materials and articles. M.: Gosudarstvennoe arkhitekturnoe izdatel’stvo, 1944. In Russian.

Vysschie i tsentral’nye gosudarstvennye uchrezhdeniya dorevolyutsionnoi Rossii 1801–1917 gg. [The highest and central public institutions of pre-revolutionary Russia. 1801–1917]. St. Petersburg, 2001. In Russian.

Zolotareva M.V. Regulirovanie arkhitekturno-stroitel’nogo protsessa v Rossii XVIII – nachala XX veka [Regulation of architectural and construction process in Russia of the XVIII – the beginning of the XX century]: Diss. abstract of the Dr. Sc. (Architecture). St. Petersburg, 2010. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-62-67

ПРОЦЕССНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ИГОРЬ ВЛАДИСЛАВОВИЧ ПОНКИН, **доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: i@lenta.ru**

Аннотация: Статья посвящена исследованию принципов процессно-ориентированного государственного управления. Показаны проблемы релевантной интерпретации и возможности их применения в рамках системы государственного управления. Автором представлена дефиниция понятия процессно-ориентированного государственного управления, продемонстрированы различия процессно-ориентированного, проектно-ориентированного и функционально-ориентированного видов управления. Работа основана на использовании исследовательских методов системного анализа, синтеза и индукции. При помощи этих методов были описаны дистинктивные характеристики понятия процессно-ориентированного государственного управления, а также показаны детерминанты ограниченности возможностей применения этого концепта. Процессно-ориентированный подход к управлению организациями государственного сектора представляет собой эффективное преобразование запросов в результаты в форме оказания качественных услуг гражданам. Такое преобразование происходит с помощью выполнения взаимосвязанных действий, которые имеют цель и определенную степень своей значимости. Соответственно, каждая такая организация стремится обеспечить синергетический ход отдельных процессов, без которых невозможно достижение определенных результатов. Для повышения эффективности процессно-ориентированного государственного управления необходимо дать точное определение конкретных субъектов, отвечающих за оптимальное функционирование тех или иных процессов. Надлежащим образом организованные процессы позволяют оказывать качественные государственные услуги и способствуют повышению эффективности управления. Принципы процессно-ориентированного управления продолжают использоваться и в рамках реализации иных подходов к публичному управлению.
Ключевые слова: государственное управление, инструменты государственного управления, процессно-ориентированное публичное управление, общая теория публичного управления, административное право, публичное право, проектно-ориентированное государственное управление

THE PROCESS-ORIENTED PUBLIC MANAGEMENT

IGOR V. PONKIN, **Dr. Sci. (Law), Professor of the Chair of the State and Municipal Administration of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: i@lenta.ru**

Abstract: The article is devoted to the study of the principles of process-oriented public administration. The problems of the relevant interpretation and the possibilities of their applicability in the framework of the system of public administration are shown. The author's definition of the concept of process-oriented state management is presented in the article. The differences between process-oriented, project-oriented and functionally-oriented types of administration are shown. The work is based on the use of the research methods of the systemic analysis, synthesis and induction. The distinctive characteristics of the process-oriented public administration notion were described with the help of these methods, as well as the determinants of the limitation of the possibilities of the use of this concept were also shown. The process-oriented approach to the management of public sector organizations is an effective transformation of the queries to the results in the form of the provision of quality services to citizens. Such transformation occurs by performing interrelated activities that have a purpose and a certain degree of their importance. Accordingly, each such organization strives to provide a synergistic course of individual processes, which are indispensable for the achievement of certain results. To improve the efficiency of process-oriented public administration it is necessary to give an exact definition of the particular subjects responsible for optimal functioning of one or another process. Properly organized processes allow to provide quality public services and promote efficiency of management. The principles of process-oriented management continue to be used in the framework of different approaches to the public administration.
Keywords: public administration, tools of public administration, process-oriented public administration, general theory of public administration, administrative legislation, public legislation, project-oriented public administration

Введение

В публичном – государственном и муниципальном – управлении нередко применяются подходы, привычные для частного сектора. Одним из них является процессно-ориентированное управление, обладающее определенной спецификой. Как отмечают Лилиана Хавриз и Катажина Хис, его реализация является более сложной в сравнении с процессно-ориентированным управлением в частном секторе в силу особенностей государственного сектора (в частности, наличия и необходимости удовлетворения различных публичных интересов, обеспечения подотчетности деятельности органов публичной власти и т.д.) [Hawrysz, Hys. 2013. P. 903–910].

При этом в 2014–2016 годах в российской науке и политике замечается тенденция занижения значимости процессно-ориентированного государственного управления в пользу проектно-ориентированного (при отсутствии четкого и ясного определения последнего). Однако значение процессно-ориентированного управления не может и не должно обесцениваться, поскольку оно (наряду с иными технологическими подходами) повсеместно вошло в практику государственного управления и в ряде случаев не может быть заменено чем-либо.

В мае 2016 года на конференции в Институте государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации его директор И.Н. Барциц обоснованно заметил, что сложно принять в качестве верного утверждение о радикальной оппозиции процессно-ориентированного и проектно-ориентированного государственного управления, поскольку необоснованно ожидать результативного проектно-ориентированного управления от лица, которое не разбирается в этих процессах. С другой стороны, профессионалу не составит труда и, наверняка, было бы небезынтересным запустить и реализовать в рамках государственного управления какой-либо проект.

Проблема отсутствия четкой дефиниции понятия процессно-ориентированного государственного управления в официальных документах

Из содержания ряда положений Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, утвержденных Распоряжением Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 года № 26 Р-АУ, можно извлечь следующие референтные позиции по отношению к сути процессно-ориентированного государственного управления:

– в процессно-ориентированной системе управления цели органа исполнительной власти достигаются преимущественно посредством стандартизованных процессов (в рамках текущей деятельности), в отличие от проектно-ориентированной системы, в которой это происходит преимущественно через реализацию проектов (пункт 2.1.1);

– процессно-ориентированное управление подлежит использованию в случае, если цели органа исполнительной власти не предполагают существенных и срочных изменений относительно текущего состояния, в других случаях применяется проектно-ориентированная система (пункт 2.1.1);

– в рамках процессно-ориентированного управления могут выполняться отдельные проекты, а в рамках проектно-ориентированной модели будут существовать регулярные стандартизованные процессы (пункт 2.1.1);

– внедрение проектно-ориентированного подхода предполагает модификацию существующих процессов управления (пункт 2.1.2);

– вся деятельность органа исполнительной власти декомпозируется на «проекты» и «процессы» (пункт 2.1.4), а они, в свою очередь, подразделяются на «мероприятия» и «контрольные события» (пункт 2.1.5).

Очевидно, что в приведённых выше извлечениях из Методических рекомендаций вместо существенных признаков указаны недостатки процессно-ориентированного государственного управления и достоинства проектно-ориентированного подхода. Это препятствует четкому уяснению, что же такое процессно-ориентированное государственное управление на самом деле. Несостоятельность отраженного в Методических рекомендациях подхода определяется недостаточным пониманием и неверным толкованием содержания понятия «процесс»: *процесс – структурированный набор работ, характеризующийся повторяемостью и направленный на реализацию определенных функций и достижение целей* (п. 2.1.1). Однако процесс вовсе не обязательно должен быть повторяющимся, и процитированное здесь определение очень сильно сужает это понятие, причем совершенно необоснованно.

Согласно нашей авторской дефиниции, в самом общем значении, *процесс* – это многоаспектное понятие, имеющее / отражающее нижеследующие значения:

- темпоральная онтология (бытийствование, течение времени);
- динамика возникновения, изменения (трансформации) и исчезновения, бытийствования, развития, поступательный (линейный / нелинейный, в том числе циклический / сложный), закрытый или открытый, естественно происходящий и обусловленный, искусственно формируемый и/или субъективно воспринимаемый и оцениваемый ход событий, последовательное развитие состояния, свойств или потенциала объекта, порядка, феномена, отношений и пр.;
- интерреляция энтропии и негэнтропии;
- темпорально распределённые изменения информационных данных и их массивов;

- темпорально распределённое поступательное изменение состояния и/или реализация правил (норм права, технического регулирования, экстра-правовых систем регламентации, управляющих команд и др.);
- алгоритмизация (логика, трассировка, программирование или фиксация шагов алгоритма) устойчивой и целенаправленной совокупности связанных и находящихся в интерреляциях требуемых, возможных или фактических действий (спонтанных или управляемых), в том числе (но не исключительно) для достижения определённых результатов [Понкин, 2017(b). С. 11–30].

Значение процесса в государственном управлении

Недооценка значения процесса государственного управления и связанного с ним подхода может создать определенный дисбаланс в системе. Несмотря на то, что первое упоминание о процессном подходе как отдельной области исследования относится к 1920-м годам [5 шагов к процессному управлению…, 2002], процессно-ориентированное государственное управление в настоящее время рассматривается по-прежнему в качестве довольно традиционного [Jalal, 2005. P. 96–116]. Как отмечает И.Н. Колобова, «процессный подход берет свое начало в классической школе управления и связан с именем выдающегося теоретика и практика менеджмента А. Файоля, предложившего рассматривать менеджмент как последовательный ряд операций или функций. Однако такого рода функции в тот период времени рассматривались как независимые. Новое время принесло и новое понимание. Современный взгляд на эту проблему рассматривает функции управления как взаимосвязанные. Таким образом, процессный подход приобрел в настоящее время новые качественные характеристики» [Колобова, 2015]. В целом процессный подход описывает работу организации (в том числе и государства как организации) как совокупность процессов [Хамидова, 2008. С. 70–74]. При этом процессно-ориентированное государственное управление представляет собой гораздо более обширную и сложную комплексную деятельность, чем только управление отдельными процессами [Dowdle, Stevens, 2014(a). 20 p.].

Публичное управление (в широком понимании) охватывает собой все процессы реализации полномочий органов власти, а также иных государственных и муниципальных органов, организаций, учреждений и соответствующих должностных лиц. Процесс – это важнейший элемент, «сердцевина» онтологии (бытийствования) публичного управления. Оно, в сущности, являет собой процесс – перманентный, бесконечно длящийся (в некоторых элементах своих повторяющийся), без начала и конца («мега-процесс»), включающий в себя множество партикулярных управленческих процессов. Сложно представить публичное управление в статике, кроме отдельных вспомогательных теоретических моделей.

Функционально-онтологический цикл государственного управления нужно рассматривать как специфическую форму общего процесса. Согласно А.И. Пригожину, «фундаментальная проблема управления – соотношение планомерных и спонтанных процессов… Грамотное управление должно использовать спонтанные механизмы, подключать их к своим целям. Но не все они этому поддаются. Спонтанность стремится выйти из-под контроля, у неё своя большая жизнь. Спонтанно совершаются самые мощные процессы» [Пригожин, 2007. С. 281]. Дэвид Розенблум даёт следующее определение: «Государственное управление представляет собой использование управленческих, правовых и политических теорий и процессов для реализации законодательных, исполнительных и судебных государственных мандатов в целях нормативного и сервисного служения обществу в целом или отдельным его сегментам» [Rosenbloom, 1998. P. 4]. Джон Пьерр и Б. Гай Питерс определяют публичное управление как процесс, в котором государство играет ключевую роль, утверждая приоритеты и определяя цели [Pierre, Peters, 2000]. По мнению Дуайта Вальдо, «процесс публичного управления состоит из действий, направленных на реализацию воли или намерений государства. Таким образом, это непрерывная активная практическая деятельность государства» [Waldo, 1988].

Как указывают Маршал Эдвард Димок, Глэдис Димок и Луис Кёниг, процесс публичного управления представляет собой все меры, реализуемые в промежуток времени между тем, как правоприменительный орган берет на себя соответствующие полномочия, сообразно своей юрисдикции, и окончанием реализации последних мер, направленных на решение какой-либо проблемы [Dimock M, Dimock G., Koenig, 1958]. Согласно ряду авторов, процессно-ориентированное управление – это целостный подход, основной акцент в рамках которого делается на реализации следующих мер:

– продвижение в соответствующей организации культуры ориентированности на процессы;

– управление сквозными бизнес-процессами для постоянного улучшения производимой продукции или услуг;

– интеграция различных инициатив;

– понимание и удовлетворение ожиданий потребителей соответствующей продукции или услуг (под потребителями понимаются участники общественных отношений в соответствующих сферах) [Dowdle, Stevens, 2014 (b). P. 2].

По мнению Коэна Бартелса, процессно-ориентированное государственное управление может быть действительно успешным только благодаря непре-

кращающейся и развивающейся работе, связанной с исследованием возможностей административной деятельности и преград для ее реализации [Bartels, 2012. P. 450].

Процессно-ориентированный подход к управлению организациями государственного сектора представляет собой эффективное преобразование запросов в результаты в форме оказания качественных услуг гражданам. Такое преобразование происходит с помощью выполнения взаимосвязанных действий, которые имеют цель и определенную степень своей значимости. Соответственно, каждая такая организация стремится обеспечить синергетический ход отдельных процессов, без которых невозможно достижение определенных результатов. Для повышения эффективности процессно-ориентированного государственного управления необходимо дать точное определение конкретных субъектов, отвечающих за оптимальное функционирование тех или иных процессов. Надлежащим образом организованные процессы позволяют оказывать качественные государственные услуги и способствуют повышению эффективности управления [Knežová, Vaľovská, Sedláková, 2016. P. 325–352].

Лилиана Хавриз и Катажина Хис отмечают, что процессно-ориентированное государственное управление позволяет учитывать текущие потребности потребителей и выявлять новые, возникающие в результате изменения нужд граждан или требований законодательства. При этом процессно-ориентированная модель противопоставляется более устаревшему функциональному подходу, который предполагает меньшую ориентированность на достижение результата: итоги деятельности менее важны, чем способы реализации такой деятельности, а следование установленным инструкциям рассматривается как достаточная гарантия эффективности такого управления [Hawrysz, Hys, 2013. P. 903–910].

Отличия от других концептов публичного управления

Процессно-ориентированное публичное управление отличается от функционально-ориентированного типа, делающего акцент на реализации разрозненных функций уполномоченными лицами в рамках отведенных им направлений. Такой подход также отличается от финитной модели, цель которой заключается в переводе объекта управления из заданного начального состояния в конечное за ограниченное время [Сборник рекомендуемых терминов..., 1984].

Процессно-ориентированное публичное управление не совпадает и с проектно-ориентированным типом, представляющим собой концепт публичного управления и основанный на нём цикл, предполагающий интеграцию концептов и связанных с ними технологий так называемого финитного государственного управления, риск-ориентированной модели и управления по результатам. Он также предполагает отход от некоторых стандартов, делающих процесс государственного управления более ригидным, и препятствующих в конкретном случае достижению целей, с задействованием инструментов управления «более тонкой настройки», целевым образом разработанных или отобранных для конкретного проекта (обеспечение «повышенной гибкости» в государственном управлении) [Понкин, 2017(а). С. 89–97].

В настоящее время наблюдается тенденция к замене подхода, в рамках которого реализуется процессно-ориентированное государственное управление, на модель, направленную на достижение определенных результатов [Jalal, 2005. P. 96–116]. Так, Дональд Е. Клингнер и Дэвид Ареллано Голт пишут, что традиционному иерархическому (функционально-ориентированному) и процессно-ориентированному государственному управлению сейчас противопоставляется клиенто-ориентированное управление, связанное с достижением определенного результата [Klingner, Gault, 2006. P. 70–97].

Принципы процессно-ориентированного управления продолжают использоваться и в рамках реализации иных подходов к публичному управлению. Например, так называемые «новое государственное управление», «хорошее государственное управление», риск-ориентированное государственное управление, управление по результатам – все эти подходы (концепты) имеют определенные процессуальные аспекты.

Пределы применимости процессно-ориентированного публичного управления

Процессно-ориентированное публичное управление реализуется, согласно нашей концепции, в тех сферах, по тем направлениям, в каждом из которых соблюдаются следующие условия:

- публичное управление должно быть перманентным, не может быть сведено к набору декомпозированных или изначально дискретных (автономных) действий или комплексов действий (например, в сфере охраны правопорядка и законности) и не может быть заменено проектно-ориентированным, «финитным» публичным типами управления или иными схожими подходами (концептами);
- предметно-объектная область публичного управления обладает свойством существенной ригидности (устойчивости, сопротивляемости, невосприимчивости) к различным воздействиям, и государство (или орган местного самоуправления) вынуждено «довольствоваться» возможностью влияния на процессы;
- публичное управление реализуется посредством организации «сквозных» процессов и их

последующей реорганизации, и только такой подход соответствует предметно-объектной области государственного управления;

- реализуются пруденциальный внутренний, интроспективный, контроль в системе государственного управления, кросс-функциональные, инструментально-обеспечительные процессы в целях оптимизации общей производительности и эффективности системы в целом;
- осуществляется энтропийное публичное управление.

Энтропийное публичное управление как процессно-ориентированная модель

Можно говорить об энтропии публичного управления в том случае, когда одновременно происходит нарушение порядка (публичного, общественного, нормативно-правового), имеют место моменты неопределенностей, неоднозначности, кризис легитимности, дисфункциональность и дисбалансы, системные сбои и другие девиации. И это не редкость в государственном управлении. Неслучайно Кеннет Бёрк отмечает: «То, что мы называем "реальностью", в действительности, представляет собой беспорядочный набор символов прошлого, соединенных с вещами, относительно которых мы знаем по большей части из журналов и газет…» [Burke, 1966]. Согласно нашей дефиниции, «энтропи́я» – термин, характеризующий свойства сложной (в том числе сложноструктурной) и сверхсложной динамической системы, определяющие или отражающие её самонаправленность к самодезорганизации, хаотизации. Это понятие отражает меру «дезупорядоченности», беспорядка системы.

Согласно нашей концепции, энтропия в публичном управлении в определенной степени отражает следующие моменты:

1) хаос, меру дезорганизованности и дезупорядоченности, беспорядка в предметно-объектной области, в процессе и в системе органов публичного управления;

2) наличие и влияние неопределенностей, связанных со стохастическими процессами и/или неспособностями надлежащим образом фиксировать, понимать и отображать особенности управляемых объектов, детерминирующих изменения модусов построения, функционирования и развития системы, интерреляций внутри этой системы, управленческой способности государства;

3) модус и потенциал автономности предметно-объектной области публичного управления и связанной с ней ригидности по отношению к воздействию и влиянию власти;

4) модус и потенциал управленческой (бюрократической) автономности уровней, сегментов и элементов системы органов при высокой степени децентрализации публичного управления («управляемая управленческая энтропия» или «дозированная управленческая энтропия» [Понкин, 2016. С. 11–20].

Одним из инструментов *энтропийного управления* выступает процессно-ориентированное управление потоками (последовательностями) событий, процессов, отношений – посредством канализирования векторов этих потоков и аппроксимирующего коррегирования внешних границ потоков.

Заключение

Согласно нашей концепции, *процессно-ориентированное публичное управление* – это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, логистическая стратегия и топология) и соответствующие управленческие технологии управления и основанный на нём цикл, который включает в себя следующие характеристики:

– мега-процесс публичного управления рассматривается как органически единая и непрерывная совокупность (поле) связанных разнородных и находящихся в различных интерреляциях процессов;

– он декомпозируется на детализированную систему связанных и автономных, перманентных (непрерывных) и «сквозных», а также совокупностей дискретных управленческих процессов (в рамках реализации проектов, финитной модели и др.), надлежащая организация и реализация которых позиционируются инструментальными целями публичного управления (и его аттрактивной «сердцевиной»);

– функционально-структурная логистика публичного управления подчинена императивам и логике проектирования, организации и реализации процессов, акцентирована на них (в том числе на оптимальных комбинациях отдельных управленческих процессов и их интерреляций между собой).

Литература

5 шагов к процессному управлению: Методическое руководство. СПб., 2002.

Колобова И.Н. Концептуальные основы процессно-ориентированного подхода в таможенных органах // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. 2015. № 7–8.

Понкин И.В. К вопросу о проектно-ориентированном государственном управлении // Право и образование. 2017. № 1.

Понкин И.В. Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. 2017. Т. 7. № 2.

Понкин И.В. Энтропия, негэнтропия и порядок в публичном управлении и в праве // Право и образование. 2016. № 9.

Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.

Сборник рекомендуемых терминов. Вып. 107: Теория управления / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии. М., 1984.

Хамидова В.М. Содержание процессно-ориентированного под-

хода к управлению организацией // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2008. № 4.

Bartels K.P.R. The actionable researcher. In: Administrative Theory & Praxis. 2012. Vol. 34. № 3.

Burke K.D. Language as symbolic action. Oakland, CA: University of California Press, 1966.

Dimock M.E., Dimock G.O., Koenig L.W. Public administration. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1958.

Dowdle P., Stevens J. Process based management: a four-phase approach. In: Chartered Professional Accountants of Canada. Toronto: CPA, 2014.

Dowdle P., Stevens J. Process based management: improving organization efficiency and effectiveness. In: Chartered Professional Accountants of Canada. Toronto: CPA, 2014.

Hawrysz L., Hys K. Process-oriented management in public and private sector. In: China-USA Business Review. 2013, September. Vol. 12. № 9.

Jalal J. Good practices in public sector reform: a few examples from two Indian cities. In: Administrative Reforms: Towards Sustainable Practices / Ed. by A. Singh. New Delhi: SAGE, 2005.

Klingner D.E., Gault D.A. Mexico's professional career service law: governance, political culture and public administrative reform. In: International Public Management Review. 2006. Vol. 7. № 1.

Knežová J., Vaľovská Z., Sedláková S. Possibilities of using the process management in public organisations for improving good governance. In: Journal of Modern Science. 2016. T. 1/28.

Pierre J., Peters G.B. Governance, politics and the state. N.Y.: St. Martin's Press, 2000.

Rosenbloom D.H. Public administration: understanding management, politics and law in the public sector. 4th ed. N.Y.: McGraw-Hill, 1998.

Waldo D. What is public administration. In: Public Administration: Concepts and Cases / Ed. Richard Stillman. Boston: Houghton Mifflin, 1988.

References

Bartels K.P.R. The actionable researcher. In: Administrative Theory & Praxis. 2012. Vol. 34. № 3. In English.

Burke K.D. Language as symbolic action. Oakland, CA: University of California Press, 1966. In English.

Dimock M.E., Dimock G.O., Koenig L.W. Public administration. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1958. In English.

Dowdle P., Stevens J. Process based management: a four-phase approach. In: Chartered Professional Accountants of Canada. Toronto: CPA, 2014. In English.

Dowdle P., Stevens J. Process based management: improving organization efficiency and effectiveness. In: Chartered Professional Accountants of Canada. Toronto: CPA, 2014. In English.

Hawrysz L., Hys K. Process-oriented management in public and private sector. In: China-USA Business Review. 2013, September. Vol. 12. № 9. In English.

Jalal J. Good practices in public sector reform: a few examples from two Indian cities. In: Administrative Reforms: Towards Sustainable Practices / Ed. by A. Singh. New Delhi: SAGE, 2005. In English.

Khamidova V.M. Soderzhanie protsessno-orientirovannogo podkhoda k upravleniyu organizatsiei [Content of a process-oriented approach to managing an organization]. In: Vestnik Astrakhanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. 2008. № 4. In Russian.

Klingner D.E., Gault D.A. Mexico's professional career service law: governance, political culture and public administrative reform. In: International Public Management Review. 2006. Vol. 7. № 1. In English.

Knežová J., Vaľovská Z., Sedláková S. Possibilities of using the process management in public organisations for improving good governance. In: Journal of Modern Science. 2016. T. 1/28. In English.

Kolobova I.N. Kontseptual'nye osnovy protsessno-orientirovannogo podkhoda v tamozhennykh organakh [Conceptual foundations of the process-oriented approach in customs authorities]. In: Sovremennaya nauka: Aktual'nye problemy teorii i praktiki. 2015. № 7–8. In Russian.

Pierre J., Peters G.B. Governance, politics and the state. N.Y.: St. Martin's Press, 2000. In English.

Ponkin I.V. K voprosu o proektno-orientirovannom gosudarstvennom upravlenii [On the issue of project-oriented public administration]. In: Pravo i obrazovanie. 2017. № 1. In Russian.

Ponkin I.V. Ponyatie 'protsess' v prave i v publichnom upravlenii [The notion of 'process' in law and in public administration]. In: Vestnik grazhdanskogo protsessa. 2017. Vol. 7. № 2. In Russian.

Ponkin I.V. Entropiya, negentropiya i poryadok v publichnom upravlenii i v prave [Entropy, negentropy and order in public administration and law]. In: Pravo i obrazovanie. 2016. № 9. In Russian.

Prigozhin A.I. Dezorganizatsiya: prichiny, vidy, preodolenie [Disorganization: causes, types, overcoming]. M.: Al'pina Biznes Buks, 2007. In Russian.

Rosenbloom D.H. Public administration: understanding management, politics and law in the public sector. 4th ed. N.Y.: McGraw-Hill, 1998. In English.

Sbornik rekomenduemykh terminov [Collection of recommended terms]. Issue 107: Theory of management / Academy of sciences of the USSR; Committee of Scientific and Technical Terminology. M., 1984. In English.

Waldo D. What is public administration. In: Public administration: concepts and cases / Ed. Richard Stillman. Boston: Houghton Mifflin, 1988. In English.

5 schagov k protsessnomu upravleniyu: Metodicheskoe rukovodstvo [5 steps to process management: guidelines]. St. Petersburg, 2002. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-68-74

The role and importance of public services in the effectiveness of public administration in Russian Federation

VLADIMIR K. BOTNEV, J.D., Dean of the Institute of Public Administration and Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Russian Federation, (119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: botnevmigsu@yandex.ru

SERGEY V. BOTNEV, Candidate of Legal Sciences, Senior Professor at the Department of State and Legal Disciplines, «Higher School of Jurisprudence» of the Institute of Public Administration and Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: sv.botnev@migsu.ranepa.ru

Abstract: The article deals with issues related to the provision of state and municipal services in the Russian Federation. The relationship between the terms «public service» and «state service» is explored, while it is noted that the legal science has not developed a unified approach to this issue at present. The article outlines the basic features of state and municipal services. It is emphasized that public services can be provided only if there is an appropriate infrastructure consisting of software and information tools with the help of which both interagency interaction and communication of state authorities with applicants can be carried out. The authors note that administrative procedures are the necessary tool to render public services and mediate the interaction of state authorities with the population in a normative form. The authors argue that administrative procedures ensure the legality in conducting public administration. The article also examines the role and importance of administrative regulations in the effectiveness of state and municipal management. It is noted that the administrative regulations are still a relatively new legal phenomenon for Russia.

Keywords: state service, municipal service, management efficiency, administrative procedure, administrative regulations

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВЛАДИМИР КОНСТАНТИНОВИЧ БОТНЕВ, доктор юридических наук, декан факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: botnevmigsu@yandex.ru

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ БОТНЕВ, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин отделения «Высшая школа правоведения» Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: sv.botnev@migsu.ranepa.ru

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. Исследуется соотношение понятий «публичная услуга» и «государственная услуга», при этом отмечается, что юридическая наука в настоящее время не выработала единого подхода к данному вопросу. В статье сформулированы базовые признаки государственных и муниципальных услуг. Подчеркивается, что государственные услуги могут быть оказаны только при наличии соответствующей инфраструктуры, состоящей из программно-информационных средств, с помощью которых может осуществляться как межведомственное взаимодействие, так и общение органов государственной власти с заявителями. Авторы отмечают, что необходимым инструментом для оказания государственных услуг являются административные процедуры, которые в нормативной форме опосредуют взаимодействие органов государственной власти с населением. Авторы утверждают, что административные процедуры выступают гарантией законности при осуществлении публичного управления. В статье также исследованы роль и значение административных регламентов в эффективности государственного и муниципального управления. Отмечено, что административные регламенты по-прежнему являются сравнительно новым правовым явлением для России.

Ключевые слова: государственная услуга, муниципальная услуга, эффективность управления, административная процедура, административный регламент

Introduction

The Institute for the provision of public services in our country is regulated by Federal Law of July 27, 2010 No. 210-FZ «About the organization of provision of the state and municipal services» [1] (hereinafter - the Law on State Services). According to the article 30 of this law, most of its norms came into effect from the moment of the official publication of the law text, and only a small part of the norms had to take effect a year later. Since the adoption of the Law on State Services, it has been repeatedly amended, which, however, did not affect the very concept of providing state and municipal services.

At the same time, according to I.V. Ponkin, definitions of the «public service» and «municipal service» concepts, which are stipulated by clauses 1 and 2 of article 2 of the Law, claim to provide explanations of the meaning of these concepts but do not, in fact, properly disclose the content, the essence, the nature of these concepts and their other features, that allow us to delineate the notion of «service» [2].

Therefore, it is extremely important to develop and enforce clear and legally correct definitions of the concepts of «public service» and «municipal service», which provide an exhaustive interpretation of the content of these concepts. But this Federal Law does not properly implement this task.

The Federal Law in question also has other terminological lacks.

Thus, clauses 1 and 3 of Article 4 of the analyzed Law introduce the concepts of «state and municipal services» and «services that are necessary and mandatory for the provision of state and municipal services and are provided by organizations specified in part 2 of Article 1 of this Federal Law», but it is impossible to clarify what their differences are according to the analyzed Federal Law.

Instead of indicating that provision (submitting) of some public services can be delegated to outside organizations, and instead of fixing corresponding conditions, requirements and procedures, the analyzed Federal Law introduces a special kind of state and municipal services - «services that are necessary and obligatory for the provision of state and municipal services and are provided by organizations ...».

Meanwhile, the terminological confusion and inaccuracy in these issues turn into an unreasonable and significant irrational constraint in the development of state-private partnership relations, the subject of which are, as it is known, the infrastructure and service facilities or, what is important in the context of subject under discussion, the provision of services that have traditionally turned out to be public authority.

On the issue of the relationship between the concepts of «public service» and «public service»

The Law on State Services defines the state service as follows: «the act of implementing the federal executive body functions, the state extra-budgetary fund, the executive body of state power of the constituent entity of the Russian Federation, as well as the local government in the exercise of certain state powers transferred by federal laws and laws of the subjects of the Russian Federation, that is carried out at the request of applicants within the limits of authorities providing public services, which are established by regulations of the Russian Federation and normative legal acts of the Russian Federation». The definition of the municipal service is the same: «the act of implementing the functions of the local government, which is carried out at the request of the applicants within the power of the authority that provides municipal services, to address issues of local significance established in accordance with the Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ "About the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" and the charters of municipalities» [3].

It should also be noted that the term «service» has been used for a long time in Russian legislation and means a finished product of labor that can satisfy the needs of individuals and legal entities. The first mention of the term «service» is found in articles 8 and 74 of the Constitution of the Russian Federation [4]. The norms of civil law qualify services as one of the objects of civil rights. The Budget Code of the Russian Federation defines the state services as services that are rendered to individuals and legal entities by state authorities, budget institutions, or other persons, in accordance with the state task, free of charge or at prices that are established by public authorities.

In our opinion, at present time there is no common opinion among the legal scientists on the concept of «public service», which would be distinguished by clarity and necessary legibility. If we summarize the majority of opinions encountered in the literature, then the prevailing idea is that of the public service as one of the

1 Federal Law of July 27, 2010 No. 210-FZ «About the organization of provision of the state and municipal services» // URL.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (accessed on 09.04.2017).

2 Ponkin I.V. On the issue of the system of providing public services // Pravozaschitnik. 2013, №1. // URL.: http://pravozashitnik.net/ru/2013/1/22.

3 3 Federal Law «About the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» of October 6, 2003 No. 131-FZ (last edition) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (accessed on 09.04.2017)

4 4 The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 No. 6-FKZ, of 30.12.2008 No. 7-FKZ, of 05.02.2014 No. 2-FKZ, of 21.07.2014 No. 11-FKZ) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed on 09.04.2017).

varieties of state functions [5]. Therefore, it makes sense to say that the state service is the activity of the executive authorities, state extra-budgetary funds, which is carried out at the request of individuals and legal entities and is aimed at obtaining the benefits provided by the current legislation.

The matter of the relationship between the concepts of «public service» and «state service» also seems important. Note that the legal science at the moment has not developed a unified approach to this issue. Y.A. Tikhomirov believes that it is necessary to separate these concepts, while the public service includes all services rendered in society, including state services. Public services also include municipal, social and other services. On the contrary, state services are thought of as services that are rendered by public authorities to a particular person [6].

L.K. Tereshchenko proposes to distinguish between the concepts of «public service» and «state service». In her opinion, the state service characterizes mainly the active subject, which is the state body. But there are also local self-government bodies that can provide services similar to state ones, but due to the legal status of local government bodies, these services cannot be attributed to state services. Public services, in her opinion, characterize a wider range of services, which include services provided by public authorities, local governments, and non-state actors [7].

To state services A.V. Nesterov refers the services rendered by providers free of charge on the basis of law to all persons applying for such services in accordance with the procedure defined in regulations and standards for the provision of public services. Again, public services are provided on a reimbursable basis, while the cost of such services should be regulated by the state. Public services are provided by commercial organizations in accordance with regulations approved by the state [8].

E.V. Talapina distinguishes the following distinctive features of public services:

- they are directed towards maining socially significant activity;

- these services can be used by an unlimited number of persons;

- subjects for providing public services can be both public authorities and other entities;

- they are based not only on public property, but also on private property [9].

Consequently, state service can be defined in the following way. The state service is one of the forms to implement the state function, within which the authorized state bodies carry out their activities to execute appeals of individuals and legal entities related to recognizing, establishing, modifying or terminating their rights, obtaining material and financial resources in cases and in order, provided by the legislation, establishing legal facts or provisioning information on the issues that fall within the competence of the relevant state bodies of power.

Based on the definitions above, the basic features of state and municipal services can be formulated. These features are:

- provision of state or municipal services is carried out only on the basis of the applicant's request;

- state or municipal service is provided only within the powers of the relevant authority;

- provision of state or municipal services is regulated in detail by normative and legal acts.

Analyzing the characteristics above, one can see their relationship to the principles of state services, which are listed in Art. 4 of the Law on State Services. According to it, one of the principles for providing public services is a declarative order, which means that a service can be provided only if there is an appropriate request from the interested party. This feature makes it possible to delimit state services from the state functions that are carried out without submitting a request, although they are directly related to interaction between agencies and interaction of state authorities with individuals and legal entities.

It should be emphasized again that the service is provided when there is a request from an interested party along with the required documents in accordance with special regulatory legal acts. Usually, state services are provided on a reimbursable basis, which is expressed in the need to pay a state fee before receiving a state service. The amount of the fee is rigidly fixed in the normative order. In accordance with the law, certain categories of applicants may be exempt from paying the state fee or provision of a particular public service may be free of charge for all categories of its recipients.

State service can be provided only by the authority. This condition is also fixed as one of the principles for the provision of state services. To keep a record of state and municipal services, the register of state services of the Russian Federation, the register of state services of the subjects of the Russian Federation and the register of municipal services are maintained. The inclusion of state and municipal services in these registers depends

5 5 See: Smirnova A.A. On the correlation of state services, functions and powers of executive bodies // Journal of Russian Law. - 2015. - № 3. Pp. 120-130.

6 See: Tikhomirov Y.A. Theory of competence. M., 2001.

7 Tereschenko L.K.. Services: state, public, social // Journal of Russian Law. – 2004. –No. 10. Pp 45-48.

8 See: Nesterov A.V. Discussing the draft law on state services // State power and local self-government. - 2009. - No. 10. P. 17-20.

9 Talapina E.V. Public administration: problems and prospects of legal regulation // Laws of Russia: experience, analysis, practice. - 2015. –No. 3-4. P. 96-101.

on the nature of the service itself and the level of the state authority that provides the relevant service.

Currently, there are 845 state services and functions at the federal level, coordinated with direct interaction of authorities and citizens. Information on more than 145 00 services (functions) of executive authorities of the subjects of the Russian Federation (an average of 175 services per subject of the Russian Federation) is placed in the regional section of the Federal Register of State Services. At the municipal level, according to the assessment of the Ministry of Justice of Russia, there are more than 32,500 municipal services [10].

It should be noted that the full list of rendered state and municipal services that are necessary and mandatory for the provision of services can be found on the Unified Portal of state and municipal services. At the same time, if possible, regional and municipal portals for the provision of state and municipal services are created in the regions. In accordance with the Law on State Services, the federal portal of state and municipal services should contain information on services of all levels. The regional portal should be devoted only to the provision of regional and municipal services.

The Unified Portal of state and municipal services performs another important function. With the help of the portal, it is possible to provide state services not only in traditional paper form, but also in electronic form. In order to receive a state service in the electronic form, the applicant must possess certain technical means to be able to use electronic signature or register on the Unified Portal. For some services, the Unified Portal is used to schedule an appointment in person, which saves considerable time for the applicants. In addition, the portal can be used to access, fill out or print the application forms needed to obtain the particular state service.

Thus, it becomes more and more obvious that in modern society state and municipal services can be provided only if there is an accompanying infrastructure that consists of software and information tools, with the help of which both interactions among departments and communications of state authorities with the applicants can be maintained.

Administrative procedures as a guarantee of the legality for providing state services

The necessary tools to provide state services are the administrative procedures, which in a normative form mediate the interaction of state authorities with applicants. In this regard, administrative procedures are auxiliary and service-oriented in relation to state services. But the actual provision of state services would be impossible without the adoption of appropriate administrative procedures in the form of administrative regulations. Provision of state services should be carried out in a strict unity of form and content, while it is unacceptable to ignore the basic principles of the provision of state services in developing appropriate administrative procedures to prevent «over-regulation» of the procedure for obtaining a state service, resulting in a service losing its accessibility. It seems that it would be wrong to completely or partially refuse to regulate the provision of state services from the administrative component that brings order to the relevant social relations.

According to Starilov Y.N., the development of legislation on administrative procedures is the main direction in modern Russian lawmaking, and the effectiveness and quality of the state administrative, executive (executive-administrative) activity depends on the degree of its practical implementation. The «unrealized potential» of the Constitution of the Russian Federation with regard to the creation of an administrative procedural form of public administration in the country should obviously become a factor in promoting the activities of scientists, politicians, and statesmen to create a single draft law establishing the legal regime of administrative procedures in the public administration system [11].

Therefore, it is necessary to consider the two basic concepts: the concept of a state service and the concept of an administrative procedure, as well as to understand the relationship between these two concepts.

As of today, there has been published a large number of scientific papers, which talk about the issue of administrative procedures [12] in one way or another, but the normative regulation of administrative procedures is still in its development stage, and there is still no legal definition of an administrative procedure. The authors offer various options to determine this concept. Differences in interpretation concern, first of all, the volume of the concept under study. Some scholars believe that a positive administrative procedure in the field of public administration can be defined as follows: it is a rule-based, documented activity of various entities which is aimed at achieving a certain result and at least one these actors is a public entity; during this activity the competence of the said entities is realized, the application of the norms of various branches of law is carried out and various legal administrative acts are adopted.

It should be noted that administrative procedures are not only a procedural form of positive public-legal relations. They have a more complex and close relationship with public administration.

10 Nesterenko I.A. To the question of administrative responsibility for violating the legislation on organization of the provision of state and municipal services // State power and local self-government. 2014. No. 1. P. 29-33.

11 Starilov Y.N. The Russian law on administrative procedures should become an integral part of modern administrative legislation // Voronezh State University Herald, No. 3, 2015. P. 22-28.

12 See: Sinyugin V.Y. Administrative Procedure: Problems of Definition // Administrative Law and Process. - 2014. – No.10. P. 30-33.

First of all, it must be emphasized that public administration includes both positive and negative activities. By positive activity we mean the activities of the relevant state bodies aimed at law execution, and by negative – law enforcement. In the sphere of interaction with positive and negative administrative procedures there is procedural and legal regulation.

The notion of public administration is relatively new to Russian legal science. Previously, as a general rule, it was said about state administration. In textbooks on administrative law, there was always a chapter on state administration, to which many scientific studies were also devoted [13]. At the same time, the term "public administration" has recently spread, which means not only the management that the state authorities participate in, but also includes local self-government bodies. It seems that this approach is most appropriate, since from a content point of view these types of management are almost identical, because they function on the basis of unified laws and principles. Everything that scientists developed during the analysis and study of the concept of "state administration" can be applied to the notion of "public administration".

The category of "public administration" is closely related to administrative procedures. The content of public administration is the activities of public authorities and local self-government bodies, regardless of clothing this activity into procedural and legal framework. The normatively established procedure, being in its essence procedural regulation of administrative activities, formalizes the process of public administration. But it is important to understand that the legal procedure does not aim to eliminate discretion in general. A legally regulated administrative procedure is necessary in order to prevent negative, arbitrary, and unjustified discretion [14].

Administrative procedures are a guarantee of legality in the conduct of public administration. Procedural norms always carry an element of procedural form, that is, they prescribe certain rules for recording, storing and processing information, as well as empowering all participants of the public process with the appropriate rights and obligations.

Administrative procedures are brought to protect bona fide participants in managerial relations from formal attitudes and neglect of state and municipal employees. The legal procedure always tightens the requirements for the preparation, storage and processing of procedural documents that serve as the basis for the adoption of administrative decisions. In the future, these documents serve not only the purposes of storing information and compiling statistical reports, but also in the event of a dispute may be presented as evidence in court and other state bodies. Thus, all the norms of substantive law, including administrative and legal norms, need an additional way to ensure legality – in a procedural form.

It becomes obvious that administrative procedures are an integral part of state and municipal government. Administrative procedures are not only an expression of the procedural aspect of public administration, but are also a guarantee of compliance with the rule of law in the conduct of public administration. Administrative procedures, being duly executed, establish the limits of permissible public relations with individuals and legal entities, as well as protect the interests of bona fide participants in managerial processes.

On the concept and content of administrative regulations

While investigating the concept and content of state services, it is also necessary to address the issue of administrative regulations.

Administrative regulations are still a relatively new legal phenomenon for Russia, since they appeared only as a result of the ongoing administrative reform of the executive authorities system. The development and implementation of administrative regulations for the provision of state services was one of the main directions to reform the executive bodies system. As A. F. Nozdrachev stated, during the implementation of the administrative reform it was revealed that there is an urgent need to strengthen the legislative regulation of administrative procedures, that is the executive authorities' order to implement actions aimed at the realization of their competence. And the basis for that regulation was in the administrative regulations [15].

Generally, the science of administrative law under the notion of administrative regulations understands the actions or their totality that are committed by the state executive authority, its structural subdivision and its officials to achieve a specific goal within the framework of the powers conferred upon them by law. So, in the opinion of P.I. Kononov, the administrative regulations are a legal form of administrative and public activities along with such administrative and legal acts as, for example, the resolutions of the Government of the Russian Federation, etc [16]. The main difference between the administrative regulations and other documents, according to P.G. Lahno and V.Y. Sinyugin, is the existence of timing and action sequence in administrative regulations that are required for public authorities, as well as the description of their structural units and officials interaction with other state authorities in per-

13 Popov L.L., Migachev Y.I., Tikhomirov S.V. State administration and executive power: content and correlation. - M., 2011. - P. 319.

14 Popova N.F. The role of administrative procedures in realizing rights, freedoms and obligations of Russian citizens // Administrative Law and Process. - 2014. –No.1. P. 5-9.

15 Habrieva T.Y., Nozdrachev A.F., Tikhomirov Y.A. Administrative Reform: Solutions and Problems // Journal of Russian Law. - 2006. – No.2. P. 3-23.

16 Kononov P.I. On the systematization of Russian administrative law and legislation // Administrative Law and Process. - 2014. – No. 6. P. 6-11.

forming functions assigned to them and provisioning state services to the public [17].

It is also necessary to further investigate the legal nature of administrative regulations. Let's ask ourselves: are they normative legal acts? As is known from the general theory of state and law, the normative legal act is adopted by an authorized state body, contains legal norms and is designed for repeated application. The characteristics above constitute the essential characteristics of a normative legal act that make it possible to distinguish a normative legal act from an individual law enforcement act.

It should be noted that administrative regulations are adopted by federal executive bodies, which are authorized to adopt corresponding documents. This is evidenced by the content of the Model Regulations on the Interaction of Federal Executive Bodies, approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation No. 30 of 19.01.2005 [18].

Proceeding from the fact that the administrative regulations are a normative legal act, it follows from this that the adoption of administrative regulations is law-making activity. But according to the decree of the President of the Russian Federation No. 314 [19], federal services and federal agencies only have the right to adopt individual regulatory and legal acts in their own field of activity. Normative and legal regulation can be carried out by the specified subjects only in exceptional cases provided by decrees of the President of the Russian Federation and resolutions of the Government of the Russian Federation. In this regard, the Model Regulations can be regarded as a special permit of a higher-level state authority to implement law-making activity. On the other hand, it is unreasonable to evaluate the Model Regulations as a special authorization act, since its content is not of an exceptional nature.

It is also necessary to define what is the administrative regulation on the provision of state services as a non-normative legal act. In principle, the administrative regulation can be compared to the standard, and its content – to the norms of a technical nature due to their addressing to the state body of power authorized to provide a state service.

Indeed, the assertion of some authors, stating a certain sameness of the service standard and regulations in connection to the fact that the quality of the state service is determined with the help of administrative regulations and doesn't exist in isolation from the process of rendering the service, makes sense.

Administrative regulations for the provision of state services should be considered normative legal acts. Therefore, their effect must be extended to all participants of legal relations in the sphere of state services. This can be done through the norms of federal legislation.

Conclusion

Currently, there is a process of establishing a service-oriented state for which state services are a key institution. With regard to state services in general, irrespective of departmental delineation, the technology of their provision needs to be improved. Improving the quality of state service delivery should occur through changes in existing legislation and lawmaking, which should result in a normative legal act that is free of collisions and gaps.

At the disposal of government agencies providing state services, there should be detailed and effective mechanisms for managing the quality of state services, and interagency cooperation.

The provision of state services should be carried out in a strict unity of form and content, bringing order to the relevant social relations. At the same time, it is unacceptable to ignore the basic principles of the provision of state services in developing appropriate administrative procedures to prevent their excessive "over-regulation", as a result of which the service loses its accessibility.

Administrative regulations on the provision of state services are a logical result of the administrative reform carried out in our country. Administrative regulations are designed for flexible, situational regulation of the activities of executive authorities, including the new ways of doing business.

17 See: Lahno P.G., Sinyugin V.Y. Theory and Methodology of Administrative and Legal Management of Reform // Entrepreneurship. - 2008. –No. 4. P. 2-11.

18 Resolution of the Government of the Russian Federation No. 30 of January 19, 2005 «On the Model Regulations for the Interaction of Federal Executive Bodies» (with amendments and additions) // URL: http://base.garant.ru/187790/#ixzz4dpRg94PD (accessed on: 04/09/2017).

19 Decree of the President of the Russian Federation No. 314 of 09.03.2004 (Edited on 07.12.2016) «On the System and Structure of Federal Executive Bodies» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/ (accessed on: 04/10/2017).

References

Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii s kommentariyami dlya izucheniya i ponimaniya [The Constitution of the Russian Federation with comments for learning and understanding] // comp. L. S. Lozovsky, B.A. Raizberg. M .: INFRA-M., 2017, p. 113.

Federal'ny zakon «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennyh i munitsipal'nyh uslug» [The federal law "On the organization of the provision of state and municipal services"] // Sobraniye zakonodatel'stva RF [Collection of the legislation of the Russian Federation]. - 02.08.2010, N 31, article 4179.

Federal'ny zakon "Ob obshchih printsipah organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii" [Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"]. Moscow: Omega-L, 2017, p. 109.

Ukaz Prezidenta RF ot 15 avgusta 2001 g. N 1048 "O Baltrunase V.S." [Decree of the President of the Russian Federation of August 15, 2001 N 1048 "About Baltunas V.S."] // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 20 avgusta 2001 [Collection of the legislation of the Russian Federation of August 20, 2001]. N 34. Art. 3495.

Ukaz Prezidenta RF ot 19 noyabrya 2002 g. N 1336 "O federal'noy programme "Reformirovaniye gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii (2003 - 2005 gody)" [Decree of the President of the Russian Federation of November 19, 2002 N 1336 "On the federal program "Reforming the Civil Service of the Russian Federation (2003–2005)"] // Rossiyskaya Gazeta [Russian Newspaper]. No. 223, 23.11.2002.

Ukaz Prezidenta RF N 314 "O sisteme i strukture federal'nyh organov ispolnitel'noy vlasti" [Presidential Decree No. 314 "On the System and Structure of Federal Executive Bodies"] // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15 marta 2004 g. N 11 st. 945 [Collection of Legislation of the Russian Federation of March 15, 2004 N 11, Art. 945].

Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 19 yanvarya 2005 g. N 30 "O Tipovom reglamente vzaimodeystviya federal'nyh organov ispolnitel'noy vlasti" [Resolution of the Government of the Russian Federation of January 19, 2005 N 30 "On the Model Regulations for the Interaction of Federal Executive Bodies"] // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 24 yanvarya 2005 g. N 4 st. 305. [Collection of Legislation of the Russian Federation of January 24, 2005 N 4 Art. 305].

Kononov P.I. O sistematizatsii rossiyskogo administrativnogo prava i zakonodatel'stva. [Kononov P.I. On the Systematization of Russian Administrative Law and Legislation] // Administrativnoye pravo i protsess [Administrative Law and Process]. 2014. No. 6. P. 6–11.

Kruss V.I. Publichniye uslugi v kontekste rossiyskoy konstitutsionalizatsii [Kruss V.I. Public services in the context of Russian constitutionalization] // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo [Constitutional and municipal law]. 2014. No. 5. P. 59–70.

Lahno P.G., Sinyugin V.Y. Teoriya i metodologiya administrativno-pravovogo upravleniya reformirovaniyem [Lahno P.G, Sinyugin V.Y. Theory and Methodology of Administrative and Legal Management of Reform] // Predprinimatel'skoye pravo [Business law]. 2008. No. 4. P. 2–11.

Nesterenko I.A. K voprosu ob administrativnoy otvetstvennosti za narusheniye zakonodatel'stva ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennyh i munitsipal'nyh uslug [Nesterenko I.A. To the question of administrative responsibility for violating the legislation on organization of the provision of state and municipal services] // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye [State power and local self-government]. 2014. No. 1. P. 29–33.

Nesterov A.V. Obsuzhdayem zakonoproyekt o gosuslugah [Nesterov A.V. Discussing the draft law on state services] // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye [State power and local self-government]. 2009. No. 10. P. 17–20.

Ponkin I.V. K voprosu o sisteme predostavleniya publichnyh uslug [Ponkin I.V. On the issue of the system of providing public services] // Pravozashchitnik [Human rights activist]. 2013, №1. // URL: http://pravozashitnik.net/en/2013/1/22.

Popov L.L., Migachev Y.I., Tikhomirov S.V. Gosudarstvennoye upravleniye i ispolnitel'naya vlast': soderzhaniye i sootnosheniye [Popov L.L., Migachev Y.I., Tikhomirov S.V. Public administration and executive: content and correlation]. M., 2011. p. 319.

Popova N.F. Rol' administrativnyh protsedur v realizatsii prav, svobod i obyazannostey grazhdan RF [Popova N.F. The Role of Administrative Procedures in Realizing the Rights, Freedoms and Obligations of Russian Citizens] // Administrativnoye pravo i protsess [Administrative Law and Process]. 2014. No.1. P. 5–8.

Sinyugin V.Y. Administrativnaya protsedura: problemy definitsii [Sinyugin V.Y. Administrative Procedure: Problems of Definition] // Administrativnoye pravo i protsess [Administrative Law and Process]. 2014. No.10. P. 30–33.

Smirnova A.A. O sootnoshenii gosudarstvennyh uslug, funktsiy i polnomochiy organov ispolnitel'noy vlasti [Smirnova A.A. On the correlation of state services, functions and powers of executive bodies] // Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]. 2015. No.3. P. 120–130.

Starilov Y.N. Rossiyskiy zakon ob administrativnyh protsedurah dolzhen stat' neot"yemlemoy chast'yu sovremennogo administrativnogo zakonodatel'stva [Starilov Y.N. The Russian law on administrative procedures should become an integral part of the modern administrative legislation] // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta [Voronezh State University Herald]. No. 3, 2015. P. 22–28.

Talapina E.V. Gosudarstvennoye upravleniye: problemy i perspektivy pravovogo regulirovaniya [Talapina E.V. Public administration: problems and prospects of legal regulation] // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. [Laws of Russia: experience, analysis, practice]. 2015. No.3. P. 96–101.

Tereshchenko L.K. Uslugi: gosudarstvennyye, publichnyye, sotsial'nyye [Tereshchenko L.K. Services: state, public, social] // Zhurnal rossiyskogo prava [Russian Law Journal]. 2004. No. 10. P. 45–48.

Tikhomirov Y.A. Teoriya kompetentsii [Tikhomirov Y.A. Theory of competence]. M., 2001. P. 354.

Habriyeva T.Y., Nozdrachev A.F., Tikhomirov Y.A. Administrativnaya reforma: resheniya i problemy [Habrieva T.Y., Nozdrachev A.F., Tikhomirov Y.A. Administrative Reform: Solutions and Problems] // Zhurnal rossiyskogo prava [Russian Law Journal]. - 2006. No.2. P. 3–23.

Научно-политический журнал

государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2017 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы» или через Интернет **www.presscafe.ru/index/29898**

ИНДЕКСЫ ИЗДАНИЯ:
для юридических лиц – **38596**,
для физических лиц – **29898**.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца.
Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ваши проблемы – наша проблематика

Ф.СП-1

Федеральное управление почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал (индекс издания)

Государственная служба

на 2017 год по месяцам

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

Куда
(почтовый индекс) (адрес)

Кому
(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал (индекс издания)

Государственная служба

Стоимость	подписки	____ руб. ____ коп.	Количество комплектов
	переадресовки	____ ____ коп.	

на 2017 год по месяцам

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

Куда (почтовый индекс) (адрес)

Кому
(фамилия, инициалы)

Вы можете также подписаться на журнал в следующих агентствах:

- ООО «УРАЛ-ПРЕСС» http://www.ural-press.ru/
- ООО «Деловая пресса» http://delpress.ru/
- Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU e-mail: http://elibrary.ru/

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-76-80

Стратегия как инструмент конкурентной политики субъектов малого предпринимательства

БОРИС БОРИСОВИЧ БОГОУТДИНОВ, кандидат экономических наук, руководитель ООО «Консалтинговая компания «2Б Диалог» (109428, Российская Федерация, Москва, Рязанский проспект, д. 10, стр. 2). E-mail: borisbash@mail.ru
АЛЕКСАНДР ЛУКЬЯНОВИЧ БАРАННИКОВ, кандидат технических наук, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, член-корреспондент Российской академии естественных наук Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1). E-mail: iu2004@mail.ru

Аннотация: Стратегия, как один из основных инструментов эффективной борьбы в условиях конкуренции, наиболее востребована у субъектов малого предпринимательства. В условиях сокращающегося потребительского спроса и возрастающей конкурентной борьбы правильно сформулированная стратегия роста является залогом успеха и преимуществ. В рамках настоящей работы авторы анализируют влияние качественных составляющих на производительность компаний. Рассмотрены вопросы влияния качества разработки стратегии на эффективность хозяйственной деятельности. Проведен сравнительный анализ методов стратегического управления, на основании которого сделан вывод о значимости нишевой дифференциации и стратегического планирования субъектами малого предпринимательства. Представлены результаты исследований инвестиционной привлекательности субъектов малого предпринимательства Москвы за период с 2013 по второй квартал 2016 года, которые указывают на продолжающуюся стагнацию института предпринимательства. Кроме того, использован дополнительный мультипликатор C/S, характеризующий качественную составляющую политики управления расходами на предприятии. Сравнительный анализ данных, взятых по Москве, по представленному мультипликатору указывает на разнонаправленную динамику изменения эффективности управления затратами. В сфере оптовой и розничной торговли этот показатель за год сократился на 26,5%, до 0,47 руб. себестоимости на каждый рубль выручки, тогда как в сферах предпринимательской деятельности, связанных с обслуживанием населения, данный показатель вырос на 22,5%, до 0,62 руб., вследствие неэффективной стратегии управления затратами.
Ключевые слова: стратегия бизнеса, конкуренция, доходность бизнеса, институт предпринимательства

STRATEGY AS A TOOL OF COMPETITION POLICY BUSINESSES

BORIS B. BOGOUTDINOV, Candidate of Economic Sciences (PhD), CEO Consulting company «2B Dialog» (109428, Russian Federation, Moscow, Ryazanskiy pr., 10, stroenie 2). E-mail: borisbash@mail.ru
ALEXANDER L. BARANNIKOV, Candidate of Engineering Sciences (PhD), Associate Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Russian Federation, Moscow, pr. Vernadskogo, 82, stroenie 1). E-mail: iu2004@mail.ru

Abstract: Strategy as one of the main tools of the efficient fight in a competitive environment is mostly in demand in small businesses. In the context of declining consumer demand and increasing competition, properly formulated growth strategy is the key to success and benefits. As part of this work, the authors analyze the impact of attribute-based components on the performance of companies. The questions of strategy development quality impact on the efficiency of economic activities are discussed. Strategic management methods are comparatively analyzed and the conclusion about the importance of niche differentiation and strategic planning by the subjects of small business entities is made based on the analysis. The results of Moscow small business entities investment attractiveness research for the period of 2013 – 2nd quarter of 2016 that point to continuing stagnation of enterprise institute are presented. Also the additional C / S multiplier characterizing the qualitative component of cost control policies across the enterprise is used. Comparative analysis on Moscow city represented by the multiplier indicates multidirectional dynamics of the cost management efficiency. In the wholesale and retail trade, the figure for the year decreased by 26.5% to 0.47 rubles per ruble of cost of revenue, whereas in the areas of business related to the service of the population this figure rose by 22.5% to 0.62 rubles due to inefficient cost management strategy.
Keywords: business strategy, competition, profitability of business, Institute for entrepreneurship

Введение

Четко сформулированная стратегия повышает эффективность бизнеса и имеет большое значение не только для крупных предприятий, но и для субъектов малого предпринимательства. Стратегия может рассматриваться в разных аспектах.

Стратегия как метод распределения ресурсов [Buzell, Gale, 1987]. Данный метод требует существенных ресурсов. Результатами принятых решений в рамках такой стратегии является эффективное распределение ресурсов и бизнес-единиц внутри структуры компании.

Стратегия как метод создания доминирующего положения в занимаемой нише [Porter, 1996. P. 7–24]. В данном случае подразумевается создание привилегированного положения компании в результате использования набора инструментов, так как монотонная и негибкая линия действий в конечном итоге приводит к низкой доходности бизнеса либо банкротству. Смысл настоящего метода в выборе уникальных инструментов, отличающихся от стандартного набора используемого конкурентами.

Стратегия в контексте организации управления процессами [Mintzberg, 1990. P. 175–195]. По мнению Майнцберга, стратегия – это организация планирования с последующей реализацией в интересах компании. Кроме того, Майнцберг определяет стратегию в контексте потоков решений, что очевидным образом делает компанию зависимой от основателей, решения которых являются доминирующими.

Стратегия как метод интеграции [Seth, Thomas, 1994. P. 165–191]. По мнению Сета и Томаса, четко сформулированная стратегия позволяет мобилизовать и распределять ресурсы, а также воплощать жизнеспособные планы на базе имеющихся компетенций и изменений конкурентной среды.

Для того что бы понять эффективность реализации стратегии, необходимо ответить на следующий вопрос: как разработанная стратегия влияет на эффективность деятельности компании?

Связь производительности компании с разработанной стратегией

Чтобы ответить на поставленный вопрос, необходимо понять, какое влияние сформулированная стратегия оказывает на производительность компании и качество ее измерения. Часть исследований базируется на теоретических аспектах стратегического управления и организации процессов [Murphy, Trailer, Hill, 1996. P. 15–23; Porter, 1980; Venkatraman, Ramanujam, 1986. P. 801–814].

Венкатраман и Рамануджама представляют производительность компании в виде многомерной конструкции, в которой они выделяют основные уровни.

Организационная эффективность включает качественные переменные (удовлетворенность персонала, качество продукции) и степень социальной ответственности.

Финансовая эффективность измеряет экономическую эффективность и доходность деятельности компании на базе экономических показателей: рентабельность активов (Return On Assets, ROA), продаж (Return On Sales, ROS) и собственного капитала (Return On Equity, ROE). Сегодня в экономической науке и корпоративных финансах имеется значительно большее количество показателей, позволяющих оценить инвестиционную привлекательность и экономическую отдачу компании. Одни из таких – рыночные мультипликаторы EV/S (Enterprise Value/Sales, «стоимость бизнеса/выручка») и P/S (Price/Sales Ratio, «цена/выручка»), которые позволяют оценить доходность определенного бизнеса, что связано с меньшей подверженностью различий в бухгалтерском и налоговом учетах [1].

Эффективность бизнеса измеряет такие переменные, как доля рынка, степень диверсификации, спрос на качественную продукцию, востребованность товаров/услуг в определенные временные интервалы.

Для других исследователей основным условием успешной деятельности является разработка и реализация согласованного набора действий, исходя из текущих возможностей и преимуществ компании в занимаемой нише, а также централизация усилий по созданию и использованию уникальных компетенций компании, которая приведет к выработке четкой стратегии и высокой производительности [Buzell, Gale, 1987; Богоутдинов, Балаханова, Баранников, Иванова, 2016. С. 65–70].

Таким образом, ответ на вопрос о влиянии стратегии на результаты деятельности компании можно сформулировать следующим образом. Основная норма [2] стратегического управления направлена на контроль затрат, повышение эффективности распределения, реформирование организационных обязанностей. В отличие от крупных предприятий со сложной организационной структурой управления, субъекты малого предпринимательства формируют свои стратегии на основании скорости принятия решений, гибкости и нишевой дифференциации. Поэтому лицам, принимающим решения, следует уделять внимание планированию и стратегии дифференциации, так как все процессы являются динамичными, а результаты принятых решений, как правило, дискретны. Это связано с постоянно меняющейся траекторией из-за большого количества неизвестных переменных, оказывающих влияние на исход принимаемых решений.

---

1 Вопросы объективной оценки доходности бизнеса остаются открытыми и сегодня, так как данные налоговой отчетности не всегда правильно позволяют оценить потенциал компании в связи с внутренними процессами оптимизации затрат.

2 Под нормой обычно понимают правило, которому должна следовать группа лиц [Полтерович, 2007. С.51].

Далее рассмотрим влияние макроэкономических факторов на изменение доходности субъектов малого предпринимательства. Начнем с методологии изучения этого вопроса.

Организация исследования

Изучение вопроса строилось на анализе показателей доходности и эффективности субъектов малого предпринимательства за период с 2013 по второй квартал 2016 года. Выборочная совокупность по Москве составила примерно 5 тыс. бизнесов. Было охвачено девять сфер предпринимательской деятельности:

- информационные технологии (веб-студии; интернет-магазины; ИТ-компании, занимающиеся разработкой программного обеспечения, а также провайдеры);
- техническое обслуживание транспорта и логистика;
- торговля (оптовая и розничная);
- общественное питание;
- сервисное обслуживание и образование;
- здравоохранение и красота;
- досуг и развлечения;
- туризм;
- легкая промышленность.

В процессе исследования использовались следующие допущения:

- срок осуществления предпринимательской деятельности компании составлял не менее трех лет;
- стоимость бизнеса составляла 500–1 196 тыс. руб. (предполагается, что минимальная пороговая сумма 500 тыс. руб. позволит любому индивидууму открыть собственное микропредприятие для осуществления предпринимательской деятельности);
- учитывалась продажа готового арендного бизнеса при условии, что компании не принадлежат какие-либо объекты недвижимого имущества, только движимое имущество (оборудование, машины и другая вспомогательная техника), что позволяет избежать учета стоимости основных средств в показателях рыночных мультипликаторов;
- предприятия ведут локальный либо сетевой бизнес;
- пороговое значение средневзвешенного годового показателя выручки составило 484–1 800 тыс. руб.

При проведении исследования использовались следующие показатели инвестиционной привлекательности: P/E (Price To Earnings, «цена/прибыль») – описывает окупаемость бизнеса; EV/S – характеризует доходность инвестиций; ROS – рентабельность продаж; C/S (Cost/Sales, «общая себестоимость/выручка») – описывает эффективность политики экономии [Богоутдинов, 2016. С. 97–108].

Итоговые результаты представлены далее медианным значением по каждому виду предпринимательской деятельности.

Взаимозависимость доходности бизнеса и состояния экономики

В существующей экономической реальности, обусловленной падением покупательной способности, спроса, сокращением качества жизни и ликвидности бизнеса, экономика субъектов малого предпринимательства впала в стагнацию. В целях оптимизации затрат предприниматели сокращают штат сотрудников, переходят на удаленную и сдельную оплату труда. Однако в связи с тем, что примерно 74% субъектов малого предпринимательства приходится на сферу торговли и услуг, напрямую зависящих от потребления частного сектора, доходность предпринимателей остается на низком уровне.

Представленные в **таблице 1** результаты количественного исследования показывают, что показатели окупаемости бизнеса (P/E) за анализируемый период по всем видам деятельности выросли в среднем с 1,2 до 5,3 лет.

По итогам 2014 года наблюдалось влияние структурных проблем 2010–2011 годов на деловую активность бизнеса, вызванное постепенным сокращением инвестиционной привлекательности российских активов.

Доходность инвестиций (EV/S) в период с 2013 по второй квартал 2016 года сократилась в среднем с 0,3 до 1,9 руб. на каждый зарабатываемый компаниями рубль выручки, а значение рентабельности продаж (ROS) сократилось с 30 до 26%.

Настоящие результаты свидетельствуют о стагнации экономики малого предпринимательства в Москве. Аналогичная ситуация наблюдается в региональном разрезе, где бюджеты зависят от градообразующих предприятий и существует узкая специализация населения.

Большинство не экспортно ориентированных субъектов малого предпринимательства не успели модифицировать стратегию развития с учетом новых экономических реалий, что отрицательно сказывается на их экономике сегодня.

Еще одним показателем эффективности является коэффициент управления расходами (C/S). Из **таблицы 2** видно, что качество управления себестоимостью за год у субъектов малого предпринимательства упало. В целом, по всем видам деятельности рост расходов не существенен, за год этот показатель увеличился с 0,57 до 0,58 руб. на каждый рубль выручки. Однако в отдельных отраслях эта динамика является разнонаправленной.

Значительное сокращение расходов наблюдается в сферах «Сервисного обслуживания и образования», «Здравоохранения и красоты» и «Технического обслуживания транспорта». В среднем по данным отраслям качество управления себестоимостью ухудшилось при росте показателя на 0,09 руб. Это обстоятельство свидетельствует о дополнительной долговой нагрузке, которая отрицательно сказывается на финансовых результатах компаний.

Таблица 1. Сравнительный анализ доходности малого бизнеса сферы услуг и торговли в Москве за период с 2013 по второй квартал 2016 года

№ п/п	Наименование	2013			2014			2Q_2015			3Q_2015			2015			1Q_2016			2Q_2016		
		P/E	EV/S	ROS, %	P/E	EV/S	ROS, %	P/E	EV/S	ROS, %	P/E	EV/S	ROS, %	P/E	EV/S	ROS, %	P/E	EV/S	ROS, %	P/E	EV/S	ROS, %
1	Аптеки	1,4	0,2	10	1,8	0,2	19	9,1	1,7	12	9,1	1,7	11	12,9	2,5	8	4,2	0,4	9	4,2	0,3	8
2	Автосервисы	1,0	0,4	30	1,4	0,6	32	7,7	2,7	25	10,6	4,4	28	10,3	4,3	29	2,5	1,1	30	9,0	5,4	28
3	Автомойки, включая услуги шиномонтажа	1,3	0,4	40	1,9	0,9	38	8,3	3,8	34	10,8	5,4	33	10,8	5,4	30	1,4	0,4	25	7,7	3,4	34
4	Шиномонтажи	1,2	0,3	41	1,2	0,3	37	0,9	0,4	25	1,5	0,6	34	1,3	0,4	33	-	-	-	-	-	-
5	Кафе	1,2	0,4	27	1,4	0,3	25	4,2	1,0	27	4,7	1,8	27	8,0	2,9	26	4,2	0,7	24	6,1	2,4	24
6	Рестораны	1,0	0,5	26	1,7	0,4	22	6,7	1,6	23	7,5	1,8	23	8,3	2,5	24	8,3	2,4	23	8,3	2,4	22
7	Продуктовые магазины	1,8	0,2	16	1,0	0,2	22	1,8	0,4	23	1,7	0,3	22	2,1	0,4	20	1,4	0,3	22	2,0	0,5	26
8	Магазины одежды и обуви	1,1	0,4	32	1,2	0,3	29	4,6	1,3	28	5,9	1,4	30	9,6	1,3	27	5,3	1,3	31	4,4	1,8	31
9	Хостелы	1,3	0,5	42	1,8	0,9	45	9,4	3,5	37	9,4	2,0	39	6,5	2,2	37	1,8	0,6	35	1,2	0,5	41
10	Детские центры развития	1,5	0,4	38	1,3	0,5	37	4,1	1,4	30	4,1	1,4	33	8,9	2,6	30	2,8	1,0	36	6,3	1,1	32
11	Туристические фирмы	0,4	0,1	6	0,7	0,1	11	3,0	0,5	17	3,0	0,5	11	3,0	0,7	8	2,2	1,1	6	3,3	0,8	10

Источник: Богоутдинов Б.Б. Малый бизнес России: анализ доходности и меры поддержки // Общество и экономика. 2016. № 6. С. 97–108.

В связи с влиянием экстерналий, таких как взаимные санкции[3], наблюдается улучшение показателей управления себестоимостью во внутренних сферах «Досуга и развлечений» и «Туризма», где значения сократились с 0,48 и 0,56 до 0,42 и 0,54 руб. на рубль выручки соответственно. Положительная динамика также наблюдается в сфере «Оптовой и розничной торговли», где показатель сократился с 0,64 до 0,47 руб. на рубль выручки.

Таблица 2. Сравнительный анализ эффективности управления расходами в Москве за период со второго квартала 2015 года по второй квартал 2016 года по видам деятельности

Наименование вида деятельности	Мультипликатор C/S (отражает уровень затрат на 1 руб. выручки)	
	2Q 2015	2Q 2016
IT технологии	0,38	0,45
Досуг и развлечения	0,48	0,42
Торговля	0,64	0,47
Легкая промышленность	0,69	0,69
Здравоохранение и красота	0,65	0,72
Общественное питание	0,68	0,71
Сервисное обслуживание и образование	0,48	0,62
Техническое обслуживание транспорта и логистика	0,58	0,63
Сфера туризма	0,56	0,54

Источник: Составлено авторами.

Заключение

Основной задачей в процессе формирования стратегии остается эффективность деятельности компании[4] как результат успешно реализованного плана действий. В связи со спецификой деятельности субъектов малого предпринимательства, обусловленной упрощенной структурой управления, ограниченностью финансовых и кадровых возможностей, авторы предполагают, что оптимальной в экономических условиях России является стратегия дифференциации, которая при ограниченности ресурсов позволяет развивать разные виды деятельности, хеджируя тем самым риски сокращения финансовых результатов в случае спада экономики. Представленные результаты исследования подтверждают гипотезу авторов о нежелательном влиянии реализации недифференцируемой стратегии на конечные финансовые результаты.

3 Подразумевается влияние экономических факторов, связанных с ограничениями, введенными иностранными государствами против России и ответными санкциями самой России, которые в целом негативно сказываются на развитии экономики страны (примеч. авторов).

4 Имеется в виду операционная, инвестиционная и финансовая деятельность компании, направленная на максимально возможное извлечение прибыли из имеющихся у компании возможностей и ограничений.

Литература

Богоутдинов Б.Б. Малый бизнес России: анализ доходности и меры поддержки // Общество и экономика. 2016. № 6.

Богоутдинов Б.Б., Балаханова Д.К., Баранников А.Л., Иванова С.П. Проблемы доступа малого бизнеса к банковскому капиталу // Вестник РЭУ им Г.В. Плеханова. 2016. № 4 (88).

Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007.

Buzell R.D. & Gale B.T. The PIMS principles: Linking strategy and performance. New York: Free Press, 1987.

Mintzberg H. The design school: reconsidering the basic premises of

strategic management. Strategic Management Journal. 1990. Vol. 11 (3).

Murphy G.B., Trailer J.W. & Hill R.C. Measuring performance in entrepreneurship research. Journal of Business Research. 1996. Vol. 36.

Porter M.E. Competitive strategy: Techniques for analyzing Industries and Competitors. New York: Free Press, 1980.

Porter M.E. What is strategy? Holland Management Review. 1996. Vol. 51.

Seth A. & Thomas H. Theories of the firm: implications for strategy research. Journal of Management Studies. 1994. Vol. 31 (2).

Venkatraman N. & Ramanujam V. Measurement of business performance in strategy research: a comparison of approaches. Academy of Management Review. 1986. Vol. 11.

References

Bogoutdinov. B.B. Small business in Russia: the analysis of profitability and supportive measures. In: Society and economy. 2016. No 6. In Russian.

Bogoutdinov B.B., Balahanova D.K., Barannikov A.L., Ivanova S.P. Problems of bank capital accessibility for small business. In: Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics. 2016. No 4 (88). In Russian.

Polterovich V.M. Elements of the theory of reform. M.: Publishing House Economy, 2007. In Russian.

Buzell R.D., & Gale B.T. The PIMS principles: Linking strategy and performance. New York: Free Press, 1987.

Mintzberg H. The design school: reconsidering the basic premises of strategic management. In: Strategic Management Journal. 1990. Vol. 11 (3).

Murphy G.B., Trailer J.W. & Hill R.C. Measuring performance in entrepreneurship research. In: Journal of Business Research. 1996. Vol. 36.

Porter M.E. Competitive strategy: Techniques for analyzing Industries and Competitors. New York: Free Press, 1980.

Porter M.E. What is strategy? In: Holland Management Review. 1996. Vol. 51.

Seth A. & Thomas H. Theories of the firm: implications for strategy research. In: Journal of Management Studies. 1994. Vol. 31 (2).

Venkatraman N. & Ramanujam V. Measurement of business performance in strategy research: a comparison of approaches. In: Academy of Management Review. 1986. Vol. 11.

ЧТО ЧИТАТЬ

Фляйшер К., Бенсуссан Б. Стратегический и конкурентный анализ: Методы и средства конкурентного анализа в бизнесе. М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2017. 541 с.

Рассматриваются различные методы стратегического и конкурентного анализа, позволяющие фирме наилучшим образом планировать свою деятельность по производству и реализации товаров и услуг. Каждая глава книги иллюстрируется примерами из реальной жизни. Руководителям предприятий, менеджерам всех уровней, специалистам-аналитикам.

Томпсон А.А., Питереф М., Гэмбл Дж., Стрикленд А.Дж. III. Стратегический менеджмент: создание конкурентного преимущества. [Пер. с англ. Н.А. Коневской, Н.А. Лавской]. М.: Вильямс, 2016. 800 с.

Книга "Стратегический менеджмент" давно стала классическим пособием по таким важным в современном бизнесе темам, как стратегический менеджмент, стратегическое планирование и маркетинг. В ней рассматриваются темы: разработка стратегии компании, оценка конкурентной среды, исследование рынка, формирование стратегических приоритетов, управление персоналом, корпоративная этика и др. Вторая часть книги посвящена описанию примеров успешной реализации принципов стратегического менеджмента известными компаниями. Книга рассчитана на руководителей и менеджеров компаний, маркетологов и студентов курсов менеджмента, маркетинга и стратегического планирования.

Портер М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран. Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2016. 947 с.

Как нации добиваются процветания и благополучия в глобальной экономике? Чтобы выяснить это, Майкл Портер провел фундаментальное исследование. На протяжении четырех лет он изучал десять наиболее значимых экономических игроков мира. Автор проанализировал множество характеристик и факторов и представил доказательства того, что традиционные сравнительные преимущества, такие как наличие природных ресурсов и дешевой рабочей силы, более не являются основными источниками благополучия стран. Работа Портера стала классикой и повлияла на стратегии развития крупнейших бизнесов и организаций. Результаты данного исследования представляют несомненный интерес для руководителей и топ-менеджеров, в число задач которых входит формирование глобальной конкурентоспособности.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-81-85

Scientific Innovative Factors of International Competitiveness of the State

VALERY I. KUSHLIN, Dr. Sci. (Economy), Professor, Head of the Chair of State Regulation of Economy, Institute of Public Administration and Civil Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadsky ave, 84), e-mail: vi.kushlin@migsu.ranepa.ru

Abstract: The article reviews the reasons for the expansion at a certain stage of the concept of an «innovation pause». It further makes the case for the relevance and possibility of a significant intensification of scientific innovation factors in the current environment, influenced by the 2008-2009 global financial-economic crisis and the forthcoming transition to a new technological paradigm. The article argues that, for a country as big as Russia, a targeted state policy in support of the high R&D potential can play a decisive role in securing a steadily high level of the country's global competitiveness.

Nowadays in the context of progressive complication for Russia of external conditions of implementation of the scientific-innovative policy the task of exact correspondence of the strategic and operative issues of the economic policy becomes actual. Posing the question about the priorities in the sphere of the sicentific technological development should be specified and toughened. Today the most important events in the global competition among countries and at the level of corporations occur at the stage of priority determination.

The intensification of scientific and innovation activities in the country should be closely linked to the task of increasing the level of global competitiveness, especially in regard to a number of vitally important spheres of economy. Today in Russia it is necessary to give new breath to the re-creation and development of many industries that form the branches of civil aircraft construction and shipbuilding, machine-tool construction, robotics, etc. Overcoming the dependence of strategic domestic manufacturing on external sources for the elemental base of technological progress requires very serious efforts on the part of authorities responsible for the country's scientific, technical and industrial policy.

Keywords: scientific innovation policy, R&D, technological revolution, economic competitiveness, scientific technological priorities, programmatic approach, innovation gap

НАУЧНО-ИННОВАЦИОННЫЕ ФАКТОРЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА

КУШЛИН ВАЛЕРИЙ ИВАНОВИЧ, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84), e-mail: vi.kushlin@migsu.ranepa.ru

Аннотация: В статье рассмотрены причины распространения на определенном этапе в литературе концепции об «инновационной паузе» и показана актуальность и возможность существенной активизации в современных условиях (под влиянием глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. и грядущего перехода мировой экономики к новому технологическому укладу) научно-инновационных факторов. Доказывается, что для страны – масштабов России – решающее значение для обеспечения устойчиво высокого уровня конкурентоспособности страны на мировой арене имеет целенаправленная правительственная политика по поддержке высокого потенциала НИОКР в стране.

В сильно осложнившихся для России в самое последнее время внешних условиях осуществления научно-инновационной политики актуализируется задача четкого соотнесения стратегических и оперативных проблем экономической политики и требуется конкретизировать и ужесточить постановку вопроса о приоритетах в сфере научно-технологического развития. На этапе определения приоритетов сегодня во многом происходят самые главные события в глобальной конкуренции между странами и на уровне корпораций.

Интенсификация научно-инновационной деятельности в стране должна быть теснее увязана с задачами повышения уровня глобальной конкурентоспособности и в особенности в отношении ряда жизненно важных сфер экономики. Сегодня в России необходимо придать новое дыхание воссозданию и развитию заново многих производств, формирующих отрасли гражданского самолетостроения и судостроения, станкостроения, роботостроения и др. Преодоление зависимости стратегических отечественных производств от внешних источников элементной базы технологического прогресса требует очень серьезных усилий со стороны органов, отвечающих в стране за научно-техническую и промышленную политику.

Ключевые слова: научно-инновационная политика, НИОКР, научно-техническая революция, конкурентоспособность экономики, научно-технологические приоритеты, программный подход, инновационная пауза

Innovation Gap Economic Prerequisites

The scientific and technological revolution after the Second World War (in the 1950s) has convincingly demonstrated to the world what real changes in the economy and well-being of peoples can be achieved if the scientific and technological development is implemented fast and consistently in more efficient means of labor and new types of products that are in demand. It was largely under the influence of this scientific and technological revolution that the concept of *welfare society* has taken its shape and progressed in highly developed countries. As secondary consequences, these results of the scientific and technological revolution has affected the economic and social development of many previously backward countries, which on this basis have switched to the category of *developing countries*. The world has become convinced that scientific and technological factors can be a powerful means of achieving high competitiveness in the world arena, in which leaders of the capitalist world, led by the United States, and subsequently some dynamic driving countries of the developing world succeeded.

However, at a certain point in this evolution, the relevance of the priority attitude towards science and new technologies has faded considerably, which has been in much affected by the general complication of the conditions of world development that has reached its particularly harsh outlines in 2008-2009 due to the unfolding of the global financial and economic crisis. This crisis has prompted all countries of the world to mobilize the main forces and funds for urgent measures to stabilize the situation in the economy and, accordingly, diverted attention from the strategic long-term issues, such as the development of science and new technologies. Purely stabilizing anti-crisis measures absorbed significant amounts of resources. For example, according to some experts (Katasonov V.Yu.), only the US Federal Reserve System has issued loans to a total of over $ 16 trillion for various banking structures (and not just the US) in the first years of the crisis.

At the same time, enormous additional complexities and contradictions produced by the crisis have themselves inspired the international expert and scientific community to search for the ways to overcome the crisis and to promote the further development of the economy based on possible new technological paradigms. The lively argument has thrived in regards to the specific options for a possible upcoming reversal of a new (*fourth*) scientific and technological revolution.

On the scientific and theoretical level, the detraction of scientific and technical progress is conditioned by the concept of 'innovation gap' or, in another version, the concept of 'technological plateau' that has appeared in the scientific literature at the turn of the 20th-21st centuries and that emanates from: (a) the idea of a cyclical effects of macro innovations; (b) the assumption that the beginning of the twenty-first century marks the exhaustion of the innovative potential of the previous wave of scientific and technological development in the absence of a new fundamental achievements. The idea of the objectivity of the 'innovation gap' has been in much conditioned by the so-called 'dotcom' crisis erupted at the turn of the twentieth and twenty-first centuries, as well as the very fact that in the past 15-20 years there have been no noticeable scientific and technological innovations radically raising the productivity of social labor [Innovative Content …, 2016].

In addition, obvious manifestations of a tendency to inhibit innovation activity within transnational corporations (TNCs), that instead of implementing technical innovations intensively use cheap labor and natural resources on foreign sites, increase the skepticism about the expectations of scientific and technological progress under the influence of globalization.

In Russia, the concept of 'innovation gap' in a number of cases is interpreted in a very literal way, justifying the suspension of scientific and technical programs. In the political documents and publications verbal statements on the need for innovative modernization of the economy are retained (albeit with less persistence), but real progress is hardly visible.

The current moment is a *decisive point*. Following the methodology of N.D. Kondratieff and J. Schumpeter in assessing the role of 'large cycles of economic conjuncture' in the long-term economic development, there is a lot of data to fix the coincidence of the turn (since 2007-2008) of the global economic crisis with the 'falling branch' of the so-called 'Fifth' Technological Wave, the dominance of which in developed countries dates back to the 1970-1980s. In this regard, the impending transition to a new 'Sixth' Technological Wave is predicted, which is associated with opportunities for the development of nano- and biotechnology, robotics, artificial intelligence systems, etc. However, these statements remain to be too general and speculative. No one has yet convincingly described when, where and how the transition to the 'Sixth' Technological Wave will occur. This is in much due to the uncertainty itself, which is objectively inherent in the logic of the development of fundamentally new technologies, and to real competition between specific participants of the technological race, which leads to the secrecy of a significant part of the obtained intermediate results.

Innovative projects to create elements of the new technical specifications, as a rule, are expensive in current conditions. Therefore, the price of an error in selecting large scientific and innovative programs can be fatally high if it does not provide for the necessary diversification of projects and do not form a mechanism for flexible management of priorities in the country, based on scrupulous monitoring of the development of scientific and innovative programs in the world.

In this context, the idea of operating with the category of 'innovation gap' seems to be justified. Besides, it should be understood that the idea of an 'innovation gap' here is simply a kind of 'verbal image' of the period of humanity's entry into the twenty-first century, when major scientific and technological developments are expected, which require for their successful implementation prudence and dynamism in specific scientific and innovation policy. As studies show, the global crisis of 2008-2009 has not become a signal for slowing down work in the sphere of science and technology for any of the self-sufficient countries. Thus, the concept of 'innovation gap' has become just a kind of *'space of concentration' in research and development of new the approaches to scientific, technological and innovation policies that meet the complex challenges of our time.*

Technological Development after the Global Crisis of 2008-2009

The US government, in spite of the crisis collisions, has allocated over $ 100 billion for long-term programs to develop priority high-tech areas and in 2009 as a counteraction to the crisis has adopted the American Recovery and Reinvestment Act (ARRA). An unprecedented package of measures for investment stimulation of the economy relies on 800 billion dollars government investments. In 2011, the White House has approved the Strategy for American Innovation: Securing our Economic Growth and Prosperity. Accordingly, in order to strengthen the scientific and technological potential of the US, it was planned to act in three directions: (1) creating the necessary infrastructure and institutional base, (2) stimulating the activity of private sector, and (3) provision of state support for priority directions of scientific and technological development. Many other countries – China, Britain, Germany, France, Japan, India, et al. – have undertaken similar measures.

The question of real priorities for scientific and innovation policy is extremely difficult in practical solutions for governments. In principle, publicly declared priorities in all countries are almost the same. However, this does not mean at all that in each of them there is an independent and full-scale development of all priority areas. None of the counties including the US can afford such a policy. Typically, it is highlighted a narrower range of priorities that concentrate the main resources of the country, and in other areas, the development progress is carefully monitored for further redistribution of priorities if needed. The other solution consists in the development of cooperation with those who moved forward.

The situation of global instability in the world encourages the most powerful players in the R&D space in modern conditions to resort in many cases to the classification of their breakthrough developments, as well as to use the methods of misinformation of competitors of the forwarded directions in science and technology. Providing surprise to competitors, suddenness in mastering a major technological innovation becomes an important factor in securing the country's leading position and competitive advantages in a new round of scientific and technological development. I.e., the level of the country's competitiveness is decisively determined in practice by the reliability of government policy to support the high potential of R&D in the country in the broad sense of this term.

For example, according to the projections of the US federal budget for the fiscal year 2016, $146 billion was to be allocated for research and new technological expenditures from the total US state budget expenditure ($4 trillion), which is about 6% higher than the previous year. The special character of strategically oriented R&D in this country in the current time is evidenced by the fact that the notorious US Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) has recently developed a superprogram under the motto "Driving *Technological Surprise*: An Enduring Mission *in a Changing World*".

A prominent researcher of the regularities of the long-term dynamics of scientific and technological development Carlota Perez, honorary professor at the Science Policy Research Unit (SPRU) of the University of Sussex (GB), says that at the moment we (the whole world) are at an intermediate point between the initial phase and the phase of deployment of a new technological wave. I.e., at the stage of *transition from aggression to synergy*. She believes, Russia should not limit itself to a narrow specialization in science and technology and calls on the country to be ready to move in many areas of science and technology, setting working priorities here depending on specific needs and on real technological advances.

This conclusion seems to me justified, since it corresponds to the logic of events characteristic of the tipping time in the world as a whole as described above, as well as the specifics of the situation in the sphere of science and technology specifically in Russia. Today, our country, which is much behind the most developed countries in mastering the technologies of the Fifth Technological Wave (leaving in the past) at the stage of the initial formation of a fundamentally new (Sixth) Technological Wave, has the possibility to boost the scientific and innovation policy on the basis of the old principle: 'Overtake, not follow'.

However, this can be achieved with the indispensable condition if the top priority in the country will again be the development of the sphere of *science* and *education*.

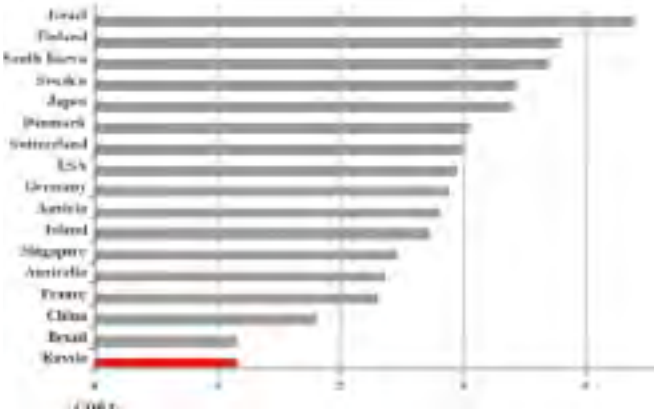
R&D Financing in Russia and Foreign Counties

As is known, even in the most difficult years in the past, science in our country was really one of the most priority sectors both in terms of financing and prestige in the society for people engaged in this field. Arguably, such an emphasis on priorities has provided the main contribution to the country's conquest of the authority of the world power of the first row. A prominent American sociologist Randall Collins has some time ago advanced an idea that the state in essence needs science precisely and primarily to maintain 'its prestige of power'. So, shouldn't the care for such 'prestige of power' by regarded as a strategic goal of the highest category in our country? This power should give the decent foundation to any other components of the power and authority of the state (country), and ensure a high level of competitiveness of its economy.

Regretfully, it is during the last 15-20 years, i.e. during the years identified with the period of market reforms, the prestige of science in the country has fallen and the level of funding for this sphere has drastically decreased. While in the USSR until the very last years of its existence, the total amount of R&D financing was at the level of at least 4-5% of the annual national income, in Russia it fell by no less than three times, making all the last years only 1-1,1% of annual GDP. These trends contrast sharply with financing of science in the other countries (see Figure 1). Relative to the country's GDP, the share of R&D expenditures in 2012-2014 was in Russia – 1,1-1,2%, in the US – 2,8-2,9%, in Israel – 4,4%, in Finland – 3,8%, in South Korea – 3,7%, in Japan – 3,4%, in Germany – 2,8%, and in France – 2,3-2,4%.

Even more striking are the figures of the contrast of the

Fig. 1: Expenditure on R&D in different countries, as percentage of GDP[1]



1 UNESCO Institute for Statistics, 2012

situation in Russia with highly developed countries in terms of the level of science financing, if we analyze the absolute figures of investment. For example, in the US, total R&D expenditures in 2012 were $447 billion, and in 2014 about $460 billion, while in Russia they amounted to 700 billion rubles in 2012, which, in terms of recalculation at the official exchange rate was $23 billion. Besides, the recalculation ruble amount of investments in R&D in 2014 will make no more than $15-16 billion dollars per year. To be noted, that in the period between 2009 and 2014, the growth rate of Russian investments in R&D (in rubles) continued to fall year after year.

Throughout 1994-2014, practically all the countries of the world (USA, the main EU countries, China, South Korea, etc.) consistently continued the line to increase the number of workers engaged in scientific research. And only Russia had a falling dynamics of the indicator of the number of researchers in the country during the whole period of transformations of the economic system. Their number has decreased from 600 thousand to about 440 thousand people.

The maintenance of a sustainably high level of competitiveness of a large country in the scientific and technological respect depends heavily on the ability to provide tangible results of concrete applied scientific and innovative programs and, at the same time, intensive support of targeted (fundamental) research and development.

The first part of this problem is successfully solved based on the so-called *programmatic approaches* to the budgeting of scientific and technological development, which is the case today in virtually all dynamic countries. In the US, the share of the project mechanism in the total amount of R&D funding is about 80%. In European countries, it is somewhat smaller – from 20% to 40%, but steadily increases. It is arguable that there is a similar trend in our country, which is indicated, in particular, by the formation of new scientific funds focused on financial support for the most promising scientific projects – the Russian Science Foundation, the Foundation for the Advanced Studies, etc.

Today, in Russia the state assumes the main burden in R&D financing. The share of government funding for research and development is over 60%. Accordingly, the share of business accounts in R&D financing is less than 30 %. In other highly developed countries, in terms of the share of R&D expenditures in GDP, it is the business that occupies a leading position in GDP: in Japan this share is at 77%, the USA – 65%, Germany – 68%, China – 69%. At the same time, it should be noted that Russia, as is already mentioned, lags behind all the listed countries in absolute terms of GDP, on which the scale of R&D expenditures depends. In general, Russian entrepreneurs invest in scientific activities and technology development significantly (by an order of magnitude) less money than their competitors in developed and many developing countries, which is abnormal.

The tendency of the programmatic approach, along with the obvious advantages includes contradictory moments expressed in increasing the dangers of the loss of flexibility in responding to changing conditions, when all resources are constrained by a rigid distribution for applied purposes. In this case, there is neither a basis for responding to new opportunities for technological shifts disclosed by science, nor for the actualizing new needs.

Such shortcomings, for example, have shown up at the initial stages after the creation in the US of the famous *Planning–Programming–Budgeting System (PPBS)*, implemented (based on the RAND Corporation development for defense purposes) for planning the US state budget in 1965. It is no coincidence that the US has virtually abandoned the PPBS system only five years after its widespread introduction. As specialists in the field of budget planning say, "the fiasco of PPBS was not due to the flaws in the development of specific target programs, but due to the transfer of this methodology to the budgetary process as a whole, that is, as a result of the complete 'programing' of the budget and the budget process" [Tambovtsev, Rozhdestvenskaya, 2016. P. 77-90].

It is known that some countries have made significant progress in scientific and innovative development based on skilful concentration of forces and resources on very clearly identified priority areas. Among such countries are South Korea, Finland, Singapore and others.

Israel acted somewhat differently in the implementation of the technological breakthrough in the 1990s: the state bodies did not give priority to any sectors of the economy, providing support to all projects that met the criteria of scientific and commercial viability. Since the beginning of the 21st century, the formulation of the issue has changed somewhat, since it was found problematic to ensure the uniform development of all branches for a small country. Three priority directions were identified, according to which Israel had the opportunity to become a leader and maintain this position for, but, which is noteworthy, the state did not refuse from the policy of supporting high technologies in the entire scientific spectrum. These three priority areas included:

1) Life sciences, which include biotechnologies (medical and agricultural), pharmaceuticals, medical devices (including diagnostic equipment), information technologies in the field of recovery;

2) The so-called clean technologies, that is, related to the

development of alternative sources of energy, purification and desalination of water, as well as technologies aimed at protecting the environment;

3) Cybersecurity technologies [Maryasis, 2016. P. 92-100].

Bringing this example from the practice of Israel, I want to draw attention to the important fact that in the understanding of priority here (along with a nomenclature of several important areas), the very principle of scientific and innovation policy is included, which consists in *maintenance of a high technological level, moving forward across the entire scientific spectrum*. It is this principled approach, in our opinion, that should be applied when building scientific and innovation policy in today's Russia.

The Prospects for R&D Recovery in Russia

For some reasons, in Russia, a significant part of the highest-quality scientific and technical potential is concentrated in the *defense sector* of the economy. Moreover, today, under the influence of the complexity of the international situation, this sector of R&D will obviously continue to be the most supported by the state. Our country is in the top five (the United States, Russia, China, Germany, France), which in total control almost three quarters of the world arms market. In recent years, the share of this market in Russia has grown. If five years ago our country controlled 22% of the world market, then recently – 27% [1]. As is known, the basic technologies in the world, giving the ground to the growth of a new technological structure often arose as consequence of military programs. A vivid example here is the Internet born in the bowels of the Pentagon.

If we (Russia) are compelled today to spend enormous resources on maintaining the country's defense capability and military potential, then perhaps we should try to derive sufficient benefits from this reality in terms of influencing the dynamics of scientific and technological progress of the country as a whole. Is concerns the organization of a reasonable transfer of research and development results obtained in research institutes, design bureaus and enterprises engaged in military subjects for use in the field of innovative economic modernization. Diffusion, transfer and all other forms of relocation of new technologies from the defense sector to other sectors of the economy is quite feasible for our state, and, moreover, it is its sacred duty.

The intensification of scientific and innovation activities in the country should be closely linked with the tasks of increasing the level of the country's global competitiveness and, in particular, with regard to a number of vitally important spheres of the economy. Today, based on the complications of the external conditions for the acquisition in the world markets of many vital technical means (aircraft, commercial vessels, machinery equipment, instruments), in Russia it is required to *give new breath to rehabilitation and development of the industries that form the branches of civil aircraft construction and shipbuilding, machine-tool building*, etc. [The Issues of Innovative … P. 47-48]. However, in order to restore the machine-building industries required by the country, it is necessary to supply components that are guaranteed by domestic enterprises – *prime items, standardized parts, and element bases* [The Issues of Innovative ... P. 47-48]. Overcoming the dependence of strategic domestic production on external sources of the element base of technological progress requires serious efforts on the part of the bodies responsible for scientific, technical and industrial policy in the country.

1 Sarkisyants S. Rossiysky VPK dogonjaet amerikansky [The Russian Military-Industrial Complex Catches up With the American]. In: Expert, 2015, March 23-29, No. 13, p. 56-57.

References

Innovatcionnoe napolnenie investicionnoy politiki: monografija [Innovative Content of Investment Policy: monograph] / ed. by V. Kushlin. In Russ. Moscow: Prospect, 2016.

Maryasis D. Sfery innovatcionnogo proryva Israilja [The Spheres of Israel's Innovative Breakthrough]. In: Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenja [The World Economy and International Relations]. In Russ. 2016, Vol. 60, No. 3, p. 92-100.

Pankova L.V. "Innovatcionnye ryvki" v SSHA: strategicheskje predposylki i dividend ["Innovative leaps" in the US: strategic prerequisites and dividends]. In: Vestn. MSU. Ser. 25: International Relations and World Politics. In Russ. 2016. No. 3, p. 3-28.

Problemy innovatcionnoy modernizacii rossiyskoy ekonomiki [The Issues of Innovative Modernization of the Russian Economy]. In: Proceedings of the expert discussion held at RANEPA in the framework of the Gaidar Forum, January 13-15, 2016 / ed. by V. Kushlin. In Russ. M.: "Delo", RANEPA, 2016.

Tambovtsev V., Rozhdestvenskaya I. Programmno-tcelevoe planirovanje: vtchera, segodnja…Zavtra? [Program-target Planning: Yesterday, Today ... Tomorrow?]. In: Voprosy Ekonomiky, 2016, No. 6, p. 77-90. In Russ.

Литература

Инновационное наполнение инвестиционной политики: монография / отв. ред. В.И. Кушлин. Москва: Проспект, 2016. 240 с.

Марьясис Д. Сферы инновационного прорыва Израиля // Мировая экономика и международные отношения, 2016, том 60, № 3, с. 92–100.

Панкова Л.В. «Инновационные рывки» в США: стратегические предпосылки и дивиденды // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. № 3, с. 3–28.

Проблемы инновационной модернизации российской экономики // Материалы экспертной дискуссии, состоявшейся в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в рамках Гайдаровского форума 13–15 января 2016 г. / отв. редактор В.И. Кушлин. М.: «Дело», РАНХиГС, 2016.

Тамбовцев В., Рождественская И. Программно-целевое планирование: вчера, сегодня… Завтра? // Вопросы экономики, 2016, № 6, с. 77–90.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-86-93

Человеческие ресурсы Российской Арктики

ИРИНА БОРИСОВНА СОКОЛОВА, вице-губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа (629008, Российская Федерация, Салехард, проспект Молодежи, 9), соискатель Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. E-mail: Vc-gubernator@yanao.ru

ВЕРА ИВАНОВНА СМОРЧКОВА, доктор экономических наук, профессор Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82), доцент. E-mail: vi.smorchkova@migsu.ru

АНАТОЛИЙ БОРИСОВИЧ ЮСОВ, кандидат экономических наук, доцент Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ab.yusov@migsu.ru

Аннотация: Предметом статьи является изучение особенностей человеческих ресурсов регионов Российской Арктики. Проведен анализ человеческих ресурсов Ямало-Ненецкого автономного округа, его результаты пригодны и для использования в других регионах Российской Арктики. В качестве метода исследования был использован анализ статистических данных арктических регионов зарубежных стран и Российской Федерации, а также экспертные оценки применимости алгоритмов вычисления интегральных показателей, разработанных на основе методик индекса человеческого развития Программы развития ООН (ИЧР ПРООН). При этом человеческие ресурсы рассматриваются с позиций теории человеческого капитала. Основываясь на результатах проведенного исследования, авторы делают вывод о необходимости разработки стратегии развития человеческих ресурсов регионов Арктики. Разработать подобную стратегию нельзя без методик измерения уровня развития человеческих ресурсов. Методики измерения уровня человеческого развития, основанные на методике ИЧР ПРООН, в настоящее время не вполне пригодны для оценки человеческих ресурсов региона. Они разработаны для регионов, где люди проживают в условиях различных экономических и правовых пространств и получают все социально значимые услуги внутри региона. В Российской Федерации все регионы связаны единым правовым и экономическим пространством, поэтому социально-значимые услуги можно получать и в других регионах, хотя бы используя информационные технологии, субъекты которых находятся в одной юрисдикции.

Ключевые слова: человеческие ресурсы, человеческий потенциал, человеческий капитал, Арктика, регион, образование, здоровье, доходы населения, рынок труда, занятость, бюджетная обеспеченность

HUMAN RESOURCES OF THE RUSSIAN ARCTIC REGIONS

IRINA B. SOKOLOVA, Vice-Governor of Yamal-Nenets Autonomous District (Russian Federation, 629008, Salekhard, Molodezhi prosp., 9), Applicant for a science degree of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: Vc-gubernator@yanao.ru

VERA I. SMORCHKOVA, Dr. Sci. (Economy), Professor of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 82), Associate Professor. E-mail: vi.smorchkova@migsu.ru

ANATOLY B. YUSOV, Cand. Sci. (Economy), Associate Professor of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: ab.yusov@migsu.ru

Abstract: The study of peculiarities of human resources in the regions of the Russian Arctic is the subject of the article. The analysis of the human resources of the Yamal-Nenets Autonomous District has been accomplished and its results are suitable for the use in other regions of the Russian Arctic. The analysis of the statistical data of the Arctic regions of foreign countries and the Russian Federation is used as a method of research, as well as expert assessment of the applicability of algorithms of calculation of integral indicators developed on the basis of methodologies of calculating the HDI of the UNDP for assessment of human resources. Wherein human resources are considered from the standpoint of the human capital theory. Basing on the results of the conducted study, the authors conclude that it is necessary to develop a strategy for human resource development of the Arctic Regions. It is impossible to develop such a strategy without methods of measuring the level of human resource development. The methods of measuring the level of human development based on UNDP methodology HDI are currently not quite suitable for evaluating the human resources in the region. They are designed for the regions where citizens live in different economic and legal spaces and get all socially important services within the region. In the Russian Federation all the regions are linked by single legal and economic space, and therefore one can get socially important services using information technologies in other regions, the subjects of which are in the same jurisdiction.

Keywords: human resources, human potential, human capital, Arctic, region, education, health, income of population, labor market, employment, fiscal capacity

Введение

Изучая ежегодные доклады ПРООН по развитию человеческого потенциала, приходим к, казалось бы, парадоксальному выводу: страны с арктическими территориями неизменно занимают верхние строки в рейтингах Индекса человеческого развития (ИЧР) (**таблица 1**).

Таблица 1. Индекс человеческого развития в северных странах в 2014 году [Доклад ..., 2016, с. 208]

Место в рейтинге	Страны	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	ВНД на душу населения (ППС в долл. США)	Средняя продолжительность обучения, лет	Ожидаемое время обучения	ИЧР
1	Норвегия	81,6	64 992	12,6	17,5	0,944
4	Дания	80,2	44 025	12,7	18,7	0,923
8	США	79,1	52 947	12,9	16,5	0,915
9	Канада	82,0	42 155	13,0	15,9	0,913
14	Швеция	82,2	45 636	12,1	15,8	0,907
16	Исландия	82,6	35 182	10,6	19	0,899
24	Финляндия	80,8	38 695	10,3	17,1	0,883
50	Россия	70,1	22 617	12,0	14,7	0,798

То есть Арктические территории, оставаясь высокодотационными, в этих странах не только не мешают развитию, но и способствуют ему. Возникает вопрос: почему же Россия не занимает столь высокого положения по Индексу человеческого развития (таблица 1).

Российская Арктика: характеристика и особенности

Россия в составе своих территорий имеет Арктическую зону, значительно выступающую за Полярный круг[1]. Здесь находится более половины разведанных запасов российского золота и серебра, алмазов, редких металлов, медных и никелевых руд, марганца. На арктическом шельфе России залегает около 70% нефтяных и до 90% газовых ресурсов всех морских акваторий России. В арктических регионах формируется значительная доля федеральных налогов. В совокупности арктические субъекты Федерации обеспечивают превышение налоговых поступлений в федеральный бюджет над суммой получаемых межбюджетных трансфертов в 11,5 раз (**таблица 2**).

Таблица 2. Поступления налоговых платежей из регионов Арктической зоны РФ в федеральный бюджет и поступления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета за 2015 год[2]

№	Субъекты РФ	Поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, млн. руб.	Поступления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, млн. руб.	Соотношение финансовых потоков, раз (столбец 3/ столбец 4)
1	2	3	4	5
Включенные в число сухопутных территорий Арктической зоны РФ полностью				
1	Мурманская область	9 696,5	766,7	12,6
2	Ненецкий АО	39 580,8	836,1	47,3
3	Чукотский АО	130,2	266,4	0,5
4	Ямало-Ненецкий АО	648 504,8	2 014	321,9
Включенные в число сухопутных территорий Арктической зоны РФ частично				
5	Республика Коми	92 010,4	3 633,2	25,3
6	Республика Саха (Якутия)	48 576,5	59 767,4	0,8
7	Красноярский край	183 129,4	22 221,8	8,2
8	Архангельская область	18 009,6	16 987,5	1
	Всего	1 039 638,2	90 271,3	11,5

Согласно приведенным данным Федеральной налоговой службы России, в совокупности арктические регионы обеспечивают превышение нало-

1 Согласно Указу Президента РФ № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», полностью к территории Арктики отнесены следующие регионы России: Ямало-Ненецкий, Ненецкий и Чукотский автономные округа, Мурманская область. Частично – Архангельская область, Республика Коми, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР.

2 Налоговые платежи, по данным ФНС за 2015 год, URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/5432274/ (03.2017).

Межбюджетные трансферты, по данным об исполнении бюджета субъекта РФ за 2015 г. См: Мурманская область, URL: http://minfin.gov-murman.ru/open-budget/budget_execution/execution_reports/ (03.2017); Ненецкий АО, URL: http://dfei.adm-nao.ru/byudzhetnaya-otchetnost/otchety-ob-ispolnenii-byudzheta/ (03.2017); Чукотский АО, URL: http://xn--80atapud1a.xn--p1ai/power/priority_areas/open-budget/budget-citizens/budget-2016/ispolnenie-byudzheta/index.php?sphrase_id=43149 (03.2017); ЯНАО, URL: http://www.yamalfin.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1730:------2015--&catid=86:2014-03-11-04-07-49&Itemid=29 (03.2017); Коми: http://minfin.rkomi.ru/page/5652/; Саха (Якутия), URL: http://iltumen.ru/content/gosudarstvennyi-byudzhet-respubliki-sakha-yakutiya-na-2015-god (03.2017); Красноярский край: http://minfin.krskstate.ru/openbudget/othcet/2015 (03.2017); Архангельская область, URL: http://dvinaland.ru/budget/report , (03.2017).

говых поступлений в федеральный бюджет над суммой получаемых межбюджетных трансфертов в 11,5 раз, а отдельные субъекты более чем в 300 раз. Очевидно, что регионы, входящие в Арктическую зону Российской Федерации, испытывают недофинансирование на фоне отягощения «арктической» спецификой. На развитие экономики и уровень жизни отрицательно влияет ряд факторов: природно-климатические условия, низкая транспортная обеспеченность, неразвитая инфраструктура, низкая мобильность трудовых ресурсов и т.п. [Котырло, 2009, с. 14]. Эти особенности приводят к удорожанию производства и жизнеобеспечения населения, что влияет на качество жизни в арктических регионах и ухудшает демографическую ситуацию [Сукнева, 2013, с. 13, Фаузер В.В., 2014, с. 69].

Бюджеты северных субъектов также отличаются своей спецификой, например, связанными с особенностями обеспечения топливно-энергетическими ресурсами, продовольствием, строительными материалами территорий с ограниченными сроками завоза. По ряду позиций арктические регионы вынуждены нести повышенные расходы, от уровня достаточности которых зависит жизнедеятельность населения.

Таблица 3. Финансовое состояние регионов Арктической зоны РФ за 2015 год [3]

№	Субъекты РФ	Доходы, млн. руб.	Расходы, млн. руб.	Дефицит (-) /профицит (+), млн. руб.
1	2	3	4	5
Включенные в число сухопутных территорий Арктической зоны РФ полностью				
1	Мурманская область	66 556	68 026,9	-1 470,9
2	Ненецкий АО	16 329,8	18 855,3	-2 525,5
3	Чукотский АО	28 053,5	25 938,4	+2 115,1
4	Ямало-Ненецкий АО	115 249,0	116 211,4	-962,4
Включенные в число сухопутных территорий Арктической зоны РФ частично				
5	Республика Коми	56 038,4	63 619,9	-7 581,5
6	Республика Саха (Якутия)	167 696,6	171 798,6	-4 102,0
7	Красноярский край	173 400	191 700	-18 300
8	Архангельская область	65 577,5	67 954,8	-2 377,3
	Всего	688 900,8	724 105,3	-35 204,5

Несмотря на существенный вклад регионов в федеральный бюджет, общий дефицит бюджетов арктических субъектов России по итогам 2015 года превысил 35 млрд. рублей (**таблица 3**). Можно сделать вывод, что существующая система межбюджетных отношений обеспечивает лишь тактическое развитие территорий и затрудняет выход территорий на траекторию саморазвития. События последних двух лет, связанные с введением санкций против России и отечественных компаний, падение цен на нефть оказывают негативное влияние на финансовое благополучие арктических регионов, собственные доходы которых падают, а межбюджетные трансферты и изменение налогового законодательства лишь усугубляют эту картину.

Кроме того, по данным всероссийской переписи населения 2010 года, демографическая ситуация коренных народов Севера ухудшилась по сравнению с предыдущим периодом: снижение численности продемонстрировали 24 народа из 40 (в 1989 году только 10) [4].

Проблемы развития арктических регионов

Арктика многие годы, с момента образования новой России, фактически не получала значимой федеральной поддержки и стала зоной потерь, несмотря на заявленные приоритеты в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» и «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Большинство проектов в Арктике финансируется региональными бюджетами при участии социально ответственного бизнеса. Условия жизни в регионах Арктической зоны намного сложнее, чем в других районах Российской Федерации. Но именно эти территории способны дать наибольший кумулятивный эффект для страны в случае их более интенсивного развития. Малая плотность населения, огромные просторы, суровые климатические условия и пр. осложняют организацию предоставления социально-значимых услуг традиционными, привычными способами, что является существенным фактором оттока квалифицированных кадров и снижения престижности работы в высокоширотной части страны, а это, в свою очередь, создает существенный кадровый дисбаланс [Мониторинг ..., 2017, с. 4]. Однако в усугубление этой ситуации Минфин России нанес новый удар по бюджетам арктических регионов: в 2017 году 1% от налога на прибыль будут забирать у богатых регионов в пользу бедных. Например, для Ямало-Ненецкого автономного округа это изъятие из бюджета региона составляет около 2 млрд рублей.

В последние годы все чаще звучит тезис, что развитие территории напрямую зависит от тех людей, которые живут и работают в исследуемом регионе [Тугускина, 2015, с. 4; Hanushek, 2015]. Человеческий капитал [Becker G., 1962, p. 9; Keeley B., 2007] сегодня становится ключевым фактором социально-экономического развития. В этой связи представляется целесообразным исследовать вли-

3 Составлено по данным об исполнении бюджетов субъектов РФ за 2015 год.

4 Центр содействия коренным малочисленным народам Севера: http://www.csipn.ru/glavnaya/actual/1204-poslednie-da#.V_y7WE2LSUk (03.2017).

яние основных факторов на развитие человеческого капитала в Арктической зоне России.

Наращивание человеческого капитала осуществляется за счет больших инвестиций в здравоохранение, образование, информационное обеспечение, в реализацию семейной политики, включая условия для поддержания духовной стабильности, профессиональной мобильности. Всё это обеспечивает возрастающие способности человека анализировать поступающую информацию и творчески ее использовать. Особую роль в составе человеческого капитала играет квалификация трудовых ресурсов.

В настоящее время квалификация трудовых ресурсов напрямую зависит от степени усвоения информации, готовности и подготовленности к работе с новыми видами информационно-коммуникационной техники (ИКТ). Сегодня на рынке труда стали в большей мере востребованы автономность, активность и инициативность работника. Он должен уметь самостоятельно ставить проблемы и находить пути их решения, действовать в экстремальных ситуациях и принимать нестандартные решения, быть готовым к постоянной креативной деятельности.

Если рассмотреть показатели развития информационных ресурсов в регионах Российской Арктики, то можно заметить, что в этих регионах ситуация в целом лучше, чем в среднем по Российской Федерации (**таблица 4**).

Таблица 4. Домашние хозяйства, имевшие персональный компьютер и доступ к сети Интернет (на конец 2015 года) [5]

	Удельный вес домохозяйств, имевших персональный компьютер	в том числе имевших доступ к сети Интернет
Республика Коми	84,8	83,2
Ненецкий автономный округ (Архангельская область)	77,7	69,9
Мурманская область	88,6	87,3
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (Тюменская область)	84,6	83,3
Ямало-Ненецкий автономный округ (Тюменская область)	91,2	91,7
Красноярский край	72,0	68,7
Республика Саха (Якутия)	70,2	75,5
Чукотский автономный округ	77,1	73,0
Российская Федерация	72,5	72,1

5 По данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств; в процентах от общего числа домохозяйств соответствующего субъекта Российской Федерации: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/PublishData/Reports/Files/2015/1.2.xls (03.2017).

Таким образом, можно сказать, что объективных причин слабому развитию человеческих ресурсов в этих регионах Российской Арктики нет. Представляется целесообразной разработка стратегий развития человеческого капитала в арктических регионах Российской Федерации.

Стратегия развития

Однако разработать такую стратегию нельзя без соответствующих методик измерения уровня человеческого развития. В ООН специальным подразделением – Программой развития ООН (ПРООН) разработана методика определения индекса человеческого развития (ИЧР), ежегодно публикуется доклад с сопоставлением значений этого индекса всех стран. Сопоставляются по этому индексу и регионы России. Однако для стран мира и регионов России используются разные методики расчета. В мире используется методика, принятая в 2010 году.

Начиная с 2010 года, ИЧР рассчитывается на основе следующих показателей.

Физическое состояние людей, их долголетие:

– средняя ожидаемая продолжительность жизни (измеряется в годах).

Духовное и интеллектуальное развитие людей:

– среднее время обучения (измеряется в годах);

– ожидаемое (нормативное) время обучения (измеряется в годах).

Материальная обеспеченность людей:

– ВНП на душу населения с поправкой на покупательную способность и равномерность распределения доходов в обществе (измеряется в долларах).

Далее эти показатели нормируются, чтобы сделать их безразмерными и одинакового масштаба – значения в интервале [0,1]. Среднее геометрическое показателей среднего и нормативного образования нормируется. В завершение находится среднее геометрическое нормированного показателя физического состояния людей, их материальной обеспеченности и полученного индекса духовного и интеллектуального развития.

В результате отсутствия необходимых процедур сбора статистики по регионам России по показателям «Среднее время обучения» и «Ожидаемое (нормативное) время обучения» регионы России сопоставляют по старой методике расчета ИЧР. В этой методике ИЧР рассчитывается на основе показателей, характеризующих следующие аспекты жизнедеятельности человека.

Физическое состояние людей, их долголетие – показатель, средняя ожидаемая продолжительность жизни, измеряется в годах.

Духовное и интеллектуальное развитие людей – показатель, характеризующий уровень образования, рассчитываемый на основе двух элементарных показателей:

а) процент грамотных среди взрослого населения;

б) удельный вес обучающейся молодежи (число от 0 до 1).

Материальная обеспеченность людей, т.е. реальные доходы на душу населения – показатель, ВНП на душу населения с поправкой на покупательную способность и равномерность распределения доходов в обществе, измеряется в рублях.

В этой методике также нормируются все показатели. Далее находится промежуточный индекс духовного и интеллектуального развития людей по формуле:

$$ИДИР = \frac{2 * НЗД + НЗОМ}{3},$$

где *ИДИР* – индекс духовного и интеллектуального развития;
НЗД – нормированное значение доли грамотных среди взрослого населения;
НЗОМ – нормированное значение удельного веса обучающейся молодежи.

В настоящее время в статистике России такие показатели, как «Доля грамотных среди взрослого населения» и «Удельный вес обучающейся молодежи», не собираются по отдельным субъектам[6] Российской Федерации, несмотря на то, что такие показатели, как «Средняя ожидаемая продолжительность жизни» и «ВРП на душу населения», собираются и по отдельным округам. Поэтому рассчитать ИЧР, например, для Ямало-Ненецкого автономного округа можно, только взяв некоторые составляющие из статистики Тюменской области (**таблица 5**).

Рисунок. Соотношение значений ИРЧП по старой и новой методикам

[Доклад ..., 2010, с. 217]

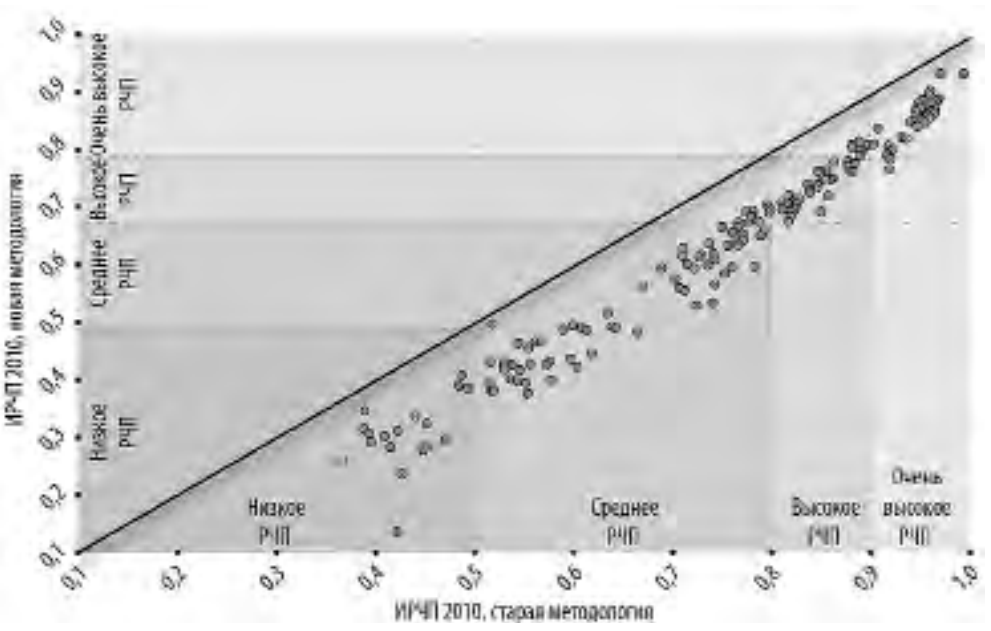


Таблица 5. Составляющие Индекса человеческого развития ЯНАО

	Значение показателя	Нормированное значение показателя
Средняя ожидаемая продолжительность жизни»	71,717	0,9
Процент грамотных среди взрослого населения	99,72 8	0,997
Удельный вес обучающейся молодежи	0,839	0,8
ВРП на душу населения	2 985 310,64 руб.10	0,98

Используя данные таблицы 5, получаем ИЧР ЯНАО = 0,94. Данная оценка говорит о высоком развитии человеческих ресурсов, так как, согласно старой методике ПРООН, страны, для которых индекс более 0,8, считаются высокоразвитыми.

В новой методике для классификации стран по уровню ИЧР конкретные значения не задаются. Страны делятся на четыре равные группы: первые 47 стран – это страны с очень высоким ИЧР, следующие 47 стран – страны с высоким ИЧР, следующие 47 стран – страны со средним ИЧР и последние 46 стран – это страны с низким ИЧР.

Если сравнить старую и новую методики, то выясняется, что в основном порядок стран не меняется. Специалисты ПРООН приводят рисунок, подтверждающий данный вывод. Из рисунка видно, что точки, координаты которых составляют значения по старой и новой методикам, выстраиваются в одну линию под углом в 45 градусов.

В настоящее время Российская Федерация находится в начале списка стран с высоким развитием ИЧР. Остальные страны, имеющие арктические территории, находятся среди стран с очень высоким показателем ИЧР.

Однако, по мнению авторов, методики измерения уровня человеческого развития, основанные на методике ИЧР ПРООН, в настоящее время не вполне пригодны для оценки человеческих ресурсов арктического региона. Они разработаны для регионов, проживающих в условиях различных экономических пространств, получающих все социально значимые услуги внутри себя. В настоящее время многие страны сведены в различные объединения, приводящие к единому экономическому пространству, единому пространству образовательных и медицинских услуг. Вследствие этого

6 Статистические данные представлены по Тюменской области в целом, а по ЯНАО и ХМАО-Югра отсутствуют.

такие показатели, как продолжительность жизни, среднее время обучения, не совсем точно характеризуют уровень развития человеческих ресурсов, поскольку работу, медицинские услуги, услуги образования и другие социально-значимые услуги можно получать в других странах.

Региональная специализация и ее использование на новом этапе

В Российской Федерации существует специализация регионов. Одни регионы добывают ресурсы, другие их перерабатывают. Одни регионы сосредоточили на своих территориях высшие учебные заведения, другие имеют хорошие медицинские учреждения. А получать многие медицинские услуги и услуги образования можно с помощью информационных технологий, развивая телемедицину и дистанционное образование [Касаткина, 2016(a), с. 152; Касаткина, 2016(b), с. 17].

Кроме того, существуют и свои особенности арктических рынков труда. Первая особенность – это наличие вахтового метода работы. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе при среднегодовой численности занятых в экономике, равной 377,2 тысяч человек, чуть менее 80 тысяч человек работают вахтовым методом и проживают в других регионах, а это около 20% работающих (**таблица 6**). Эти люди имеют временную регистрацию или могут вообще не иметь регистрации в регионе, поэтому статистические данные о них будут учитываться в других регионах, что исказит до некоторой степени показатели индекса человеческого развития и человеческого капитала региона. Вторая особенность – наличие программ переселения лиц пенсионного возраста в другие регионы. Это будет влиять на показатели ожидаемой продолжительности жизни человеческих ресурсов региона, так как по статистике с увеличением возраста медицинские показатели ухудшаются.

Третьей особенностью являются неблагоприятные климатические условия, что требует от муниципальных образований дополнительных финансовых затрат на обеспечение жизнедеятельности населения. Например, во многие районы Крайнего Севера России необходимые товары можно доставить только во время летней навигации. Это отражается на повышенных затратах жизнеобеспечения проживающих на Севере и в Арктике.

Эти факторы необходимо учитывать при оценке развития человеческих ресурсов исследуемых регионов. Но существующие до настоящего времени методики не учитывают эти региональные особенности.

Разработка методик измерения человеческих ресурсов состоит из двух этапов. Первый этап заключается в выборе показателей, которые, с одной стороны, характеризуют аспекты развития человеческих ресурсов и средств, с помощью которых эти аспекты формируются. С другой стороны, эти показатели должны быть такими, чтобы по ним могла собираться статистика на постоянной основе.

Проблема выбора показателей по своему составу аналогична проблеме моделирования социально-экономических процессов. И в случае с моделированием, и в случае подобного измерения используемые показатели могут различаться по наименованию,

Таблица 6. Численность работающих вахтовым методом в ЯНАО по месту работы (в 2015 г.)[6]

Наименование муниципального образования	Списочная численность работающих вахтовым методом (чел.)			
	всего	в т.ч. постоянно проживающих		
		за пределами округа	на территории округа	в т.ч. внутрирайонный вахтовый метод
Всего по округу, в т.ч.	82 599	66 083	16 516	13 121
города				
Салехард	230	204	26	12
Губкинский	2 931	2 651	280	196
Лабытнанги	428	370	58	58
Муравленко	407	378	29	19
Надым	752	595	157	9
Новый Уренгой	9 533	8 706	827	259
Ноябрьск	561	490	71	66
муниципальные районы				
Красноселькупский	2 036	1 531	505	349
Надымский	15 416	12 124	3 292	3 056
Приуральский	1 971	1828	143	51
Пуровский	23 519	16 812	6 707	5 518
Тазовский	12 430	10 261	2 169	1 460
Шурышкарский	15	0	15	15
Ямальский	12 370	10 133	2 237	2 053

6 По данным департамента занятости населения правительства ЯНАО.

7 Данные Росстата за 2015 год.

8 Данные взяты по Тюменской области. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2015 год / под ред. Л.М. Григорьева и С.Н. Бобылева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2015. 260: http://ac.gov.ru/files/publication/a/7198.pdf (03.2017).

9 Данные взяты по Тюменской области. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2015 год / под ред. Л.М. Григорьева и С.Н. Бобылева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2015. 260: http://ac.gov.ru/files/publication/a/7198.pdf (03.2017).

10 Данные Росстата за 2014 год.

по масштабу и по другим характеристикам. Кроме того, предметом исследования является процесс, в котором активную роль играет человек со всеми вытекающими из этого последствиями. Только в случае моделирования этот процесс рассматривается в динамике, а в случае подобного измерения мы фиксируем конечный этап за какой-либо период этого процесса [Касаткина, 2016(c), С. 152; Касаткина, 2016(d), С. 146]. Работа по выбору показателей развития человеческих ресурсов должна строиться в тесном контакте с соответствующими федеральными и региональными учреждениями.

Второй этап заключается в выработке алгоритма сведения значений многих показателей в одно число, называемое интегральным показателем уровня развития человеческих ресурсов региона.

Показатели, характеризующие развитие человеческих ресурсов, определяются, исходя из современной интерпретации человеческих ресурсов, как человеческий капитал [Соболева, 2009, С. 37], основу которого составляет интеллектуальный капитал [Гарипова, 2013, С. 89]. Под воздействием современных тенденций, сложившихся в общественном развитии, а именно в формировании потребности в комфортных условиях существования, на первое место перед человечеством вышли три ключевые проблемы:

- прожить долгую и здоровую жизнь;
- приобрести всесторонние знания для активной деятельности;
- иметь доступ к ресурсам для реализации своего потенциала.

В этой связи за основу можно взять следующие аспекты жизнедеятельности.

- Наличие работы. Может характеризоваться уровнем занятости и уровнем безработицы. Занятость характеризует удовлетворение потребности на труд в регионе со стороны имеющихся трудовых ресурсов. Безработица характеризует несбалансированность регионального рынка труда.
- Жилищные условия. Могут характеризоваться средним размером жилой площади на одного человека и долей ветхого жилья.
- Доступность качественного здравоохранения. Может характеризоваться уровнем заболеваемости, уровнем развития телемедицины, относительным числом врачей и среднего медицинского персонала.
- Доступность качественного образования. Может характеризоваться уровнем использования дистанционного образования, относительной численностью студентов высших учебных заведений, обеспеченностью школ региона учителями, связями предприятий региона с ведущими высшими и среднеспециальными учебными заведениями и удельным весом высококвалифицированных работников.
- Уровень социальной поддержки. Может характеризоваться уровнем социальных выплат, уровнем развития социальной инфраструктуры.
- Развитость сферы услуг. Может характеризоваться числом предприятий сферы услуг, соотнесенных с численностью населения, а также уровнем цен на услуги населению, соотнесённых с доходами населения.
- Вопросы безопасности. Могут характеризоваться относительной численностью зарегистрированных преступлений, относительной численностью тяжких преступлений, соотношением числа высококвалифицированных зарубежных специалистов и числа высококвалифицированных специалистов граждан Российской Федерации на предприятиях региона, а также удельным весом предприятий, осуществляющих технологические инновации.

К этим составляющим добавим ресурсную компоненту – обеспеченность муниципального бюджета и возможности населения реализовать указанные выше аспекты жизнедеятельности, которая может характеризоваться совокупной дефицитностью бюджета муниципальных образований региона. Кроме этого, ресурсная компонента характеризуется следующими показателями: ВРП на душу населения, индекс потребительских цен.

Заключение

Все эти данные должны собираться на постоянной основе и быть доступны руководству регионов. В настоящее время большинство из указанных выше показателей входят в программу сбора Росстата по регионам и находятся в свободном доступе. Для сбора остальных необходимо решение на федеральном уровне.

Литература

Гарипова Ф.Г. Формирование и сущность понятия «Интеллектуальный капитал» // Проблемы современной экономики, 2013, № 3. С. 89–92.

Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека / пер. с англ.; ПРООН. М., Издательство «Весь Мир», 2010. 244 с.

Доклад о человеческом развитии 2015: Труд во имя человеческого развития. М.: Изд-во «Весь мир», 2016. 284 с.

Касаткина А.А. Дистанционное образование как фактор построения инновационно-активной экономики. // Научный альманах, 2016, № 3–1(17). С. 152–158.

Касаткина А.А. Информационные технологии как основа предоставления социально-значимых услуг. // Национальная ассоциация ученых, 2016, № 4(20). С. 17–19.

Касаткина А.А. Принципы моделирования социально-экономических процессов. // Научный альманах, 2016, № 5–1(19). С. 105–111.

Касаткина А.А. Проблемы моделирования социально-экономических процессов и методы их решения. //Альманах мировой науки, 2016, № 7(10). С. 146–151.

Котырло Е.С. Человеческий капитал и экономическое развитие Российского Севера: Моногр. М.: Современная экономика и право, 2009. 364 с.

Мониторинг социально-экономического развития Арктической зоны России. Информационный бюллетень. Выпуск 1(1–15 февраля 2017). 13 с.

Соболева И. Человеческий капитал нового тысячелетия: тенденции, проблемы, вызовы для России // XVI Кондратьевские чтения. Человеческий капитал: мировые тенденции и российская специфика. Тезисы докладов и выступлений участников чтений. М: Международный фонд Н.Д. Кондратьева, 2009. С. 37–53.

Сукнева С.А. Арктическая зона Северо-Востока России: проблемы демографического развития // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 25 (304). С.13–16.

Тугускина Г.Н. Человеческий капитал нации как основа конкурентоспособности государства // Экономика образования, 2015. № 2 (87). С. 4–12.

Фаузер В.В. Демографический потенциал северных регионов России – фактор и условие экономического освоения Арктики // Экономика региона. 2014. № 4. С. 69–82.

Becker G. Investment in human capital: A theoretical analysis // Journal of Political Economy. 1962. Vol. 70 (5). Pp. 9–49.

Hanushek, E. The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth / Hanushek, Eric A. , Woessmann, Ludger. Cambridge : CESinfo, 2015. 262 p.

Keeley B. Human capital. How what you know shapes your life / B. Keeley. Paris : OECD, 2007. 148 p.

References

Becker G. Investment in human capital: A theoretical analysis. In: Journal of Political Economy. 1962. Vol. 70 (5). P. 9–49.

Doklad o razvitii cheloveka 2010. Real'noe bogatstvo narodov: puti k razvitiyu cheloveka [Report about the development of a human 2010. The real wealth of peoples: ways to the development of a human]. Ves' Mir, 2010. 244 P. In Russian.

Doklad o chelovecheskom razvitii 2015: Trud vo imya chelovecheskogo razvitiya. [Report about the human development 2015: labor in the name of the human development]. M.:Ves' mir, 2016. 284 P. In Russian.

Fauzer V.V. Demograficheskij potencial severnyh regionov Rossii – faktor i uslovie ehkonomicheskogo osvoeniya Arktiki [Demographic capital of the northern regions of Russia – factor and condition of the economic reclamation of the Artic]. In: Ekonomika regiona. 2014. № 4. P.69-82. In Russian.

Garipova F.G. Formirovanie i sushchnost' ponyatiya 'Intellektual'nyj kapital' [Formation and the essence of the concept 'Intellectual capital]. In: Problemy sovremennoj ehkonomiki, 2013, №3. P. 89–92. In Russian.

Hanushek E. The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth, Cambridge: CESinfo, 2015. 262 p.

Kasatkina A.A. Distancionnoe obrazovanie kak faktor postroeniya innovacionno-aktivnoj ehkonomiki [Distance education as a factor of the innovative-active economics formation]. In: Nauchnyj al'manah, 2016, No. 3-1(17). P. 152–158. In Russian.

Kasatkina A.A. Informacionnye tekhnologii kak osnova predostavleniya social'no-znachimyh uslug [Information technologies as a basis for provision of the socially important services]. In: Nacional'naya associaciya uchenyh, 2016, №4 (20). P. 17–19. In Russian.

Kasatkina A.A. Principy modelirovaniya social'no-ehkonomicheskih processov [Principles of modelling of social-economic processes]. In: Nauchnyj al'manah, 2016, No. 5-1(19). P. 105–111. In Russian.

Kasatkina A.A. Problemy modelirovaniya social'no-ehkonomicheskih processov i metody ih resheniya [Issues of modelling of the social-economic processes and methods of their solution]. In: Al'manah mirovoj nauki, 2016, No. 7(10). P. 146–151. In Russian.

Keeley B. Human capital. How what you know shapes your life. Paris: OECD, 2007. 148 p.

Kotyrlo E.S. CHelovecheskij kapital i ehkonomicheskoe razvitie Rossijskogo Severa [Human capital and economic development of the Russian North]. M.: Sovremennaya ehkonomika i pravo, 2009. 364 p. In Russian.

Monitoring social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Arkticheskoj zony Rossii [Monitoring of the social-economic development of the Arctic zone of Russia]. Informacionnyj byulleten'. Vypusk 1(1-15 fevralya 2017). 13 p. In Russian.

Soboleva I. CHelovecheskij kapital novogo tysyacheletiya: tendencii, problemy, vyzovy dlya Rossii [Human capital of a new millennium: tendencies, issues, challenges for Russia]; CHelovecheskij kapital: mirovye tendencii i rossijskaya specifika [Human capital: world tendencies and the Russian specifics]. M: Mezhdunarodnyj fond N.D. Kondrat'eva, 2009. P. 37–53. In Russian.

Sukneva S.A. Arkticheskaya zona Severo-Vostoka Rossii: problemy demograficheskogo razvitiya [The Arctic zone of the North-East of Russia: issues of the demographic development]. In: Regional'naya ehkonomika: teoriya i praktika. 2013. № 25 (304). P. 13–16. In Russian.

Tuguskina G.N. Chelovecheskij kapital nacii kak osnova konkurentosposobnosti gosudarstva [Human capital of the nation as a basis of the competitiveness of a state]. In: Ekonomika obrazovaniya, 2015. № 2 (87).P. 4–12. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-94-100

Возможности сохранения и развития сельских поселений Российской Федерации (на примере села Скомова Гаврилово-Посадского района Ивановской области)

ИВАН СЕРГЕЕВИЧ КАРЦЕВ, **кандидат технических наук, старший научный сотрудник Института медико-биологических проблем Российской академии наук, член Союза краеведов Ополья, главный редактор журнала «Наше Ополье» (123007, Российская Федерация, Москва, Хорошевское шоссе, 76 А). E-mail: Kartsev@mail.ru**

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы сельских поселений в Российской Федерации (на примере села Скомова Гаврилово-Посадского района Ивановской области). Автором показаны основные направления развития ведущих сфер (образования, медицины, трудовой занятости и культуры), способы поддержания сельхозугодий, подняты вопросы содействия и привлечения новых жителей села на пустующие земельные участки для обустройства территории, реализации коммерческих и общественных проектов. Особое внимание в работе уделяется оптимизации бюджетного финансирования сельских поселений, организации сельской экономики, для сельских поселений некоторых регионов предлагается отменить налогообложение с доходов физических лиц, зарегистрированных (в том числе временно, на основании собственности) в населенном пункте, полученных от деятельности в границах сельского поселения (торговля, оказание услуг). Для этого понадобится разработка ряда законодательных актов, создающих благоприятный климат для экономического саморазвития села, самоуправления, диалога с местной властью. Законодательное утверждение таких принципов позволило бы эффективнее расходовать бюджетные средства, включать в финансирование сельской инфраструктуры средства заинтересованных граждан, проводить общественный контроль качества конечных услуг. Автор подчеркивает важность популяризации краеведения, экотуризма, создания информационного пространства со сведениями о конкретном населенном пункте / регионе (краеведческих сайтов, печатных изданий, в том числе периодических), организации краеведческих мероприятий (как регулярных, так и нерегулярных).

Ключевые слова: сельские поселения, историко-родословная ассоциация, финансирование сельской инфраструктуры, краеведение, экотуризм, бюджетное финансирование, бюджетное инвестирование

POSSIBILITIES FOR THE PRESERVATION AND DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE OF THE VILLAGE SKOMOVO OF GAVRILOVO-POSAD DISTRICT OF THE IVANOVO REGION)

IVAN S. KARTSEV, **Cand. Sci. (Technics), Senior Researcher of the Institute of Biomedical Problems of the Russian Academy of Sciences, Member of the Union of Local Lore Opolie, Chief Editor of the journal «Nasche Opolie» (Russian Federation, 123007, Moscow, Khoroschevskoe highway, 76 A). E-mail: Kartsev@mail.ru**

Abstract: The article deals with actual problems of rural settlements in the Russian Federation (on the example of the village Skomovo, Gavrilovo-Posad District, the Ivanovo Region). The main directions of development of the leading spheres (education, medicine, employment and culture), ways of supporting farmlands are shown by the author, the issues of assistance and attraction of new villagers to vacant land for the arrangement of territory, the implementation of commercial and public projects are raised. Particular attention is paid to optimizing the budget financing of rural settlements, organization of the rural economy; for rural settlements in some regions it is proposed to abolish taxation of the income of individuals registered (including temporarily, on the basis of property) in the settlement and received from activities within the boundaries of a rural settlement (trade, provision of services). This will require the development of a number of legislative acts that create a favorable climate for the economic self-development of the village, self-government, dialogue with local authorities. The author emphasizes the importance of popularization of local lore, ecotourism, the creation of information space with data about a particular populated area / region (local lore sites, prints, including periodicals), organization of local lore events (both regular and non-regular).

Keywords: rural settlements, historical and genealogical association, rural infrastructure financing, local lore, ecotourism, budget financing, budget investmen

Введение

На сегодняшний день, несмотря на внимание к проблемам села и принятие мер, поддерживающих его жителей, остается множество нерешенных проблем.

По заявлению заместителя министра регионального развития Российской Федерации Сергея Юрпалова от 9 июня 2010 года, с 1990 по 2010 год в стране прекратили свое существование около 23 тыс. населенных пунктов! В их числе около 20 000 – это села и деревни [Слепаков, 2012]. По переписи 2010 года, число сел и деревень без постоянного населения с 2002 по 2010 год увеличилось с 13 до 19 тыс. При этом создание крупных городских агломераций становится процессом, который сопутствует сокращению числа сельских жителей.

Таким образом, на протяжении последних десятилетий в нашей стране сформировались системные факторы, в результате воздействия которых исчезает около тысячи сельских поселений ежегодно. Это значит, что без принятия мер по изучению причин этой тенденции и их устранению динамика не изменится. Такая проблема касается не только периферийных и удаленных российских регионов, но и районов центральной России. Ивановская область, к примеру, в этом плане не уступает другим областям, а Гаврилово-Посадский район – другим районам Ивановской области. Это географический центр древнейшего культурного региона страны – Владимиро-Суздальского Ополья и Золотого кольца России. Поэтому его можно рассматривать как среднестатистический проблемный участок в контексте обсуждения обозначенной выше проблемы.

По итогам Всероссийской переписи 2010 года, численность населения в Гаврилово-Посадском районе составила 17 591 человек. Из них 10 853 – это жители Гаврилово-Посадского и Петровского городских поселений. Остальные 6 тыс. человек относились к восьми десяткам поселений района. Частная демографическая статистика района содержит значимые показатели (см. **таблицу**) [Итоги Всероссийской переписи..., 2010].

Не считая населенных пунктов, входящих в состав городских поселений, менее 20 из них имеют постоянное население более 100 человек! Из общего числа поселений района (87) уже в 2010 году 11 не имело постоянного населения. На сегодняшний день картина изменилась. Например, в 2010-м году в селе

Таблица. Демографическая статистика Гаврилово-Посадского района Ивановской области (2010 год)

Населенный пункт	Численность населения	Населенный пункт	Численность населения	Населенный пункт	Численность населения
Гаврилов Посад	5939	Володятино	52	Теряево	7
Петровский	2361	Наталиха	50	Холодиха	7
Бородино	1332	Огренево	41	Василево	6
Липовая Роща	971	Шипово Слободка	40	Печищи	6
Шекшово	572	Дубровка	39	Черницыно	6
Осановец	564	Санково	32	Давыдовское Большое	5
Иваньковский	387	Свозня	32	Новая	5
Новосёлка	350	Владычино	31	Красково	4
Петрово-Городище	312	Дубенки	30	Муравкино	4
Непотягово	311	Уронда Большая	30	Мышкино	4
Морозово	292	Сербилово	28	Осанково	4
Ратницкое	269	Кощеево	27	Мытищи	3
Бережок	249	Ключи	25	Хлябово	3
Загородный	245	Козлово	25	Шухра	3
Загорье	232	Мальтино	19	Быстри	2
Ирмес	227	Путятино	18	Уронда Малая	2
Костромиха	206	Иваньково	17	Бексерово	1
Городищи	203	Доутрово	16	Жадинское	1
Скомово	186	Крутицы	12	Бурачиха	0
Лычево	148	Лбово	12	Воймига	0
Шельбово	127	Студенец	12	Ганшино	0
Глумово	105	Шатры	12	Иваньково	0
Ярышево	103	Давыдовское Малое	11	Калистово	0
Мирславль	102	Маньково	11	Краснополянский	0
Ярдениха	91	Шипово	11	Марково	0
Подолец	90	Петряиха	9	Нови	0
Лобцово	79	Рыковская Новоселка	9	Пиногор	0
Урусобино	77	Тимерево	9	Рыково	0
Закомелье	64	Вывозиха	7	Садовый	0

Дубенки было 30 человек. По приведенной статистике, оно имеет срединные показатели. Однако зимой 2015–2016 годов в этом газифицированном селе жило всего восемь человек.

Что означает заявленная численность населения в несколько человек? Под этой цифрой подразумеваются зарегистрированные жители, причем некоторые из них имеют здесь номинальное место регистрации, никогда не проживали и не планируют этого в обозримом будущем. Другая часть жителей здесь проживала ранее, была зарегистрирована, но в настоящее время по факту живет рядом с их новой работой. Особая группа лиц – это престарелые люди, которых увезли их дети. Людей, которые действительно живут в селе и деревне, оказывается значительно меньше, чем было формально заявлено. По сравнению с 2010 годом, численность населения Гаврилово-Посадского района за пять лет уменьшилась более чем на тысячу человек!

Понятно, что поселения с несколькими жителями обречены на полное опустение в скором времени. Жить зимой без общения и, главное, – без возможной помощи – это просто безальтернативность выбора и «доживание».

Можно с определенной долей уверенности говорить об исчезновении постоянного населения в половине населенных пунктов Гаврилово-Посадского района уже в ближайшие годы. Для этого должно исчезнуть всего 200 человек. Появлению такого развития событий способствует политика централизации жителей в крупных поселениях. Крупное село присоединяет остатки населения из малых сел и деревень, районный центр – из крупных сел, областной центр – из районного, столица – из областного.

Мы видим, как расширяется и застраивается Москва, некоторые областные центры. Кем могут быть заполнены эти огромные жилые площади? Ответ может быть таким: столица наполняется за счет регионов, областные и районные центры – за счет сельского населения, в том числе такого, которым по 10, 20, 100 человек заполняются малые поселения российских регионов. В связи с этим перспективы Гаврилово-Посадского района можно связать с судьбой областного центра – городом Иваново. О проблемах крупного текстильно-промышленного производства в этом городе известно всем, точнее об его практически полной остановке. «Город-призрак» – так обозначили его будущее к концу XXI века ученые из Калифорнийского университета [1].

Как известно, для гармоничного существования общества необходимо развитие четырех основных сфер: образования, медицины, трудовой занятости и культуры. Иными словами, выбор места жительства современного человека опирается на возможность обучения, лечения, работы и посещения культурных мероприятий.

Село Скомово и проблемы его развития

Село Скомово входит в двадцатку самых крупных населенных пунктов Гаврилово-Посадского района и расположено на его западной окраине. В 2009 году в селе была закрыта начальная школа. Обеспечение его жителей средним образованием стала осуществлять Осановецкая средняя школа, находящаяся в 10 километрах. С 2014 года школа стала девятилетней. Возможность получения полного среднего образования отдалилась еще на 10 км – в районный центр Гаврилов-Посад. В этом центре отсутствуют учреждения высшего и среднего специального образования, поэтому следующий шаг молодого человека, желающего лучшей жизни себе и своим детям, – движение в сторону крупного города. Что касается медицины в том же районе, то Гаврилово-Посадская центральная районная больница существует, хотя ее хирургическое отделение не закрылось в 2016 году только благодаря обращению граждан района в Министерство здравоохранения Российской Федерации. Амбулаторно-поликлинические подразделения, включая сельские фельдшерские пункты, находятся в 16 из 87 населенных пунктах района [2]. При этом ближайший для села Скомова роддом в Ивановской области находится в 70 км, в городе Тейкове.

Вопросы, связанные с работой и зарплатой, многократно озвучивались, в том числе в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На бирже труда предлагалась зарплата в 5–6 тыс. руб., хотя неофициально она может быть ниже [3]. Средняя зарплата в Ивановской области – одна из самых низких в России. Официально она составляла 19 605 руб. (данные на август 2015 года) [4]. Относительно культурных аспектов, можно заметить, что на фоне забот о материальном благополучии эта сфера отходит на второй план, поэтому культурного развития в сельской местности не происходит.

Обратившись к примеру села Скомова, можно сказать, что, несмотря на сравнительно высокое по районным меркам народонаселение, в селе, к примеру, отсутствует газоснабжение. Зимнее отопление – как и многие века назад – печное. Все это говорит о том, что сегодняшняя тенденция неуклонно ведет к уничтожению сельских поселений в России.

Еще 100 лет назад Россия была аграрной страной, то есть большая часть населения занималась сельским хозяйством и, естественно, проживала в деревнях. По данным первой Всероссийской переписи населения 1897 года, число сельских жителей в стране составляло 85%. Все земли, пригодные для

1 Валагин А. Городу Иваново предрекли вымирание // Российская газета. 13 января 2014 года.

2 Гаврилово-Посадская центральная районная больница // gpcrb.ru

3 Вымирающий город Иваново // Вопросы Президенту России: http://voprosy-prezidentu.zadat-vopros-putinu.ru (15 декабря 2015 года).

4 Реальная средняя зарплата в Ивановской области значительно снизилась // Иваново Пресс. 13 октября 2015 года.

земледелия, были обработаны, осваивались даже пустоши и овраги, осушались болота. Уход за ними предполагал преимущественно ручной труд, требующий огромного людского ресурса. С развитием уровня сельскохозяйственной техники необходимость такого ресурса стала снижаться. Распад СССР и государственных сельхозпредприятий привели к резкому снижению численности сельского населения. Обслуживание сельхозугодий, для которых ранее был необходим труд жителей целой волости, на сегодняшний день обеспечивается двумя-тремя механизаторами на современной технике. Таким образом, очевидным фактом является то, что для поддержания сельхозугодий в будущем не требуется наличие постоянного сельского населения, на поддержание которого необходимы вложения во все вышеперечисленные сферы жизнедеятельности. Если учесть, что постоянное население не нужно для обслуживания сельхозугодий, то тогда не понадобится обеспечение его жизнедеятельности (школы, больницы и т.д.). Здесь вырисовывается вполне перспективная политика: все сельхозугодия обслуживаются крупными холдингами, направляющими вахтовые бригады специалистов и охраны. Все служащие при этом постоянно проживают в крупных городах.

Централизация населения в городах, реализация программы «Удобный город» и др. действительно упрощают управление народонаселением, позволяют обеспечивать относительно высокий уровень услуг, контролировать вопросы безопасности, в том числе и государственной. При этом существуют предпосылки и тенденции, ведущие к неминуемому исчезновению сельских поселений. Существуют аргументированные мнения о скрытых опасностях в исчезновении сельского мира, которые в перспективе могут отразиться на проблемах государственной безопасности [Карцев, 2016. С. 50–55].

Исчезновение села – это не только уничтожение многовековых национальных культурных центров, из которых на протяжении всей истории России сплеталась наша страна, ее народный дух, но и полная утрата связи современного общества с этими центрами, их историей. Таким образом, растворение общества в городах, а затем и других странах, может привести к утрате его самоидентичности, исчезновению историко-родословных ассоциаций, которые связывают конкретного человека с конкретным местом на этой земле. Потеря связи с землей своих предков, забвение рода, по сути, лишает нас отечества. Сегодня, отказываясь от нашей связи с селом, мы делаем шаг к тому, чтобы завтра отказаться от города, а затем и от страны. В принципе, эти процессы уже запущены и видны, а их ускорение происходит в геометрической прогрессии, на каждом поколении увеличиваясь вдвое. Поэтому единожды разорванная связь для своего восстановления имеет совсем немного времени.

Можно ли что-то системно изменить в этой ситуации? Самый простой из известных способов – это бюджетное финансирование. Однако перспективность этих решений в отношении сельской местности центрального региона вызывает определенные сомнения.

Обратившись к исследуемой территории – Гаврилово-Посадскому району, можно выделить нехарактерное в свете описанных выше тенденций поселение – село Скомово. До недавнего времени вместе с дорогой здесь в прямом смысле заканчивались Гаврилово-Посадский район и Ивановская область. Казалось бы, вот где должен был быть упадок, но почему-то именно это село сохранило не только исторически сложившийся порядок домов и улиц, ухоженность дворов и прилегающих территорий, но и в целом неожиданно удивляет приятной атмосферой, не создающей ощущения упадка. Почему находившиеся рядом более крупные населенные пункты, в том числе волостные центры, уже давно стали распаханными полями, а это сельцо стоит, как и стояло сотни лет до этого? В 2010–2012 годах в нем было проведено интересное этнографическое исследование, которое показало, что большинство жителей существующих дворов – прямые потомки тех, кто жил в этих же дворах 400 и более лет назад. Интересно, что в те времена в этом селе многие крестьяне имели фамилии, благополучно дожившие до наших дней, чего не встречается в других окружающих поселениях [Карцев, 2013. С. 35–41].

Причина сохранности родословных жителей населенного пункта может быть связана с некой силой, связывающей поколения родов. Это в какой-то степени может описываться упомянутым выше термином – историко-родословная ассоциация (комплекс историко-культурных факторов, устанавливающих связи прошлых и будущих родственных поколений). Для того чтобы место (сельское поселение) было востребовано в будущем, нужно направить усилия на развитие историко-родословных ассоциаций. Иными словами, в сельской местности необходимо выявить или создать нечто, что может быть ценно в будущем. При этом историко-родословные ассоциации должны не только сохраняться и возрождаться, но и создаваться вновь. Как это можно сделать? Обобщим опыт, реализованный в Скомове и некоторых других сельских поселениях рассматриваемого региона.

Методы сохранения историко-родословных ассоциаций

1. Выявление исторически значимых личностей в истории села (уроженцев, жителей, их потомков, защитников отечества, выдающихся деятелей, связанных с историей села). Создание мемориальных знаков с привлечением участия родственников и потомков.

2. Развитие сельской генеалогии. Архивы России в достаточной степени сохранили документы, позволяющие воссоздать поколенные росписи для кре-

стьянского населения и их потомков на 300–400 лет и более. Это позволит тысячам ныне живущих людей установить свои связи с тем или иным сельским населенным пунктом. Со стороны государства для этого необходимо сделать доступными ключевые архивные документы в формате удаленного доступа к их оцифрованным копиям, что частично реализовано, к примеру, в Государственном архиве Самарской области и некоторых других регионов.

3. Приобретение в собственность земельного участка. В данном случае, по опыту советского периода или современных программ типа «Дальневосточный гектар», в некоторых регионах законодательно можно было бы утвердить право бесплатного приобретения в собственность небольшого земельного участка в сельском поселении для тех, кто имеет документальное подтверждение прямой родственной связи с бывшими жителями этого поселения и не имеет там собственности.

Методы создания историко-родословных ассоциаций

Этот подход подразумевает систему мер по привлечению в сельскую местность новых жителей, деятельность которых может стать основой для будущих историко-родословных ассоциаций.

1. Бесплатное выделение в собственность небольших земельных участков в сельской местности для выдающихся граждан России, имеющих заслуги перед государством.

2. Внешние интеграции в сельское общество. Содействие и привлечение новых жителей села на пустующие земельные участки для обустройства территории, реализации коммерческих и общественных проектов (в том числе частных музеев и именных домов-музеев).

3. Возможность частного льготного приобретения всей территории поселений-пустошей с правом приобретения статуса населенного пункта и дополнением исторического названия фамилией нового владельца.

Второй группой мер являются действия по идентификации сельской местности.

1. Выявление исторически значимых событий, археологических памятников, объектов культурного наследия, их территориальное разграничение и символическое обозначение на данной местности, в том числе с использованием современных технологий, QR-кодирования и др. Привлечение к этому учащихся местных средних учебных заведений.

2. Создание информационного пространства со сведениями о конкретном населенном пункте / регионе (краеведческих сайтов, печатных изданий, в том числе периодических). Организация краеведческих мероприятий (как регулярных, так и нерегулярных).

3. Популяризация сельского поселения с помощью развития сельского туризма (например, экотуризма и генеалогического туризма).

4. Интеграция краеведения как общественно-консолидирующего явления в политику. Организационно-финансовая поддержка патронируемых краеведческих проектов, оказываемая политическими движениями.

Третья группа мер предполагает внешнее общественное, в том числе благотворительное, участие.

1. Проведение благотворительных мероприятий (фестивалей, встреч, форумов и др.) с участием выдающихся личностей, с исторической «регистрацией» данного участия и события в истории поселения (публикации в средствах массовой информации, дарственные записи и сувениры, целевые пожертвования и др.). Повышение статуса и известности села за счет визита и внимания именитых гостей, в том числе граждан других государств.

2. Установление официальных партнерских взаимоотношений (в том числе в сфере культуры и искусства) между сельскими поселениями (обществами) разных регионов и государств. Проведение совместных мероприятий.

3. Создание попечительских советов сел и деревень из лиц, имеющих родословные или другие связи с данной местностью. Историческое документирование деятельности этих советов.

Четвертой группой мероприятий, необходимых для развития сельской местности без значимого бюджетного инвестирования, должен быть ряд законодательных актов, создающих благоприятный климат для экономического саморазвития села, самоуправления, диалога с местной властью. В этой связи можно было бы предложить следующее:

1. Для сельских поселений некоторых регионов отменить налогообложение с доходов физических лиц, зарегистрированных (в том числе временно, на основании собственности) в населенном пункте, полученных от деятельности в границах сельского поселения (торговля, оказание услуг).

2. Организация сельской экономики «замкнутого цикла». Например, внешняя инвестиция в услуги (работу, товар) жителя села тратится приобретателем на другие услуги в том же селе. Таким образом, возможно многократное вложение одной инвестиции в пределах одного сельского поселения. К примеру, если 10 человек построят друг другу 10 домов за 100 тыс. руб., то за 100 тыс. руб. внешних инвестиций можно построить 10 домов, что будет являться 10-кратным увеличением активов села, даже без учета материалов.

3. Оптимизация бюджетного финансирования сельских поселений. Предложение заключается в том, чтобы законодательно утвердить приоритет финансирования тех проектов, которые были предложены к софинансированию гражданами (к примеру, половинному). Это может относиться к объектам инфраструктуры сельского поселения, сохранению и созданию объектов культурного наследия, природообустройству и т.д. При этом личная заинтересо-

ванность граждан в минимизации общей стоимости работ и их максимальном качестве будет препятствовать коррупционным сговорам, в том числе при выборе подрядных организаций. На наш взгляд, законодательное утверждение такого принципа позволило бы эффективнее расходовать бюджетные средства, включать в финансирование сельской инфраструктуры средства заинтересованных граждан, проводить общественный контроль расходования средств и качества конечных услуг (отклонено Министерством финансов Российской Федерации 20 октября 2016 года)[5].

4. Возможность участия в голосовании на выборах местных органов власти на основании временной регистрации по месту зарегистрированного объекта собственности на территории сельского поселения.

Чтобы не быть голословным, приведем перечень мероприятий, реализованных по этой схеме в отдельно взятом селе (Скомово, Гаврилово-Посадский район Ивановской области) преимущественно за счет собственных средств жителей села[6]:

2010 – создание краеведческого интернет-проекта «Наше Ополье» при участии жителей села;

2010–2013 – этнографическое исследование коренных жителей села Скомова;

2011 – изготовление новой мемориальной доски в честь погибших уроженцев села в период 1941–1945 годов с уточненными данными;

2012 – установка танка Т-62 в честь уроженца села, выдающегося отечественного танкового конструктора Л.Н. Карцева;

2012 – строительство зимнего самоточного водопровода с родниковой водой;

2012 – учреждение краеведческого сборника «Наше Ополье» при участии жителей села (издается ежеквартально);

2013 – начало строительства и обустройства сельского водоема с островом (не завершен из-за недостатка финансирования);

2014 – строительство мемориального фрагмента кремлевской стены;

2014 – учреждение «Союза краеведов Ополья» при участии жителей села;

2015 – установка «Памятника платку» в честь уроженца села, первого директора Павлово-Посадского платочного объединения М.С. Якимова;

2015 – присвоение селу Скомово почетного звания «Село воинской славы» (отклонено губернатором Ивановской области);

2015 – введение в эксплуатацию сельского гостевого дома;

2015 – начало регулярных служб в сельском храме (восстанавливается с 2009 года жителями села);

2016 – проведение первого Скомовского краеведческого фестиваля;

2016 – создание археологической музейной экспозиции Скомовского краеведческого музея;

2017 – встреча делегации из КНР по вопросу развития международного сельского туризма.

2009–2017 – публикации материалов по истории села в книгах, альманахах, периодических печатных изданиях, интернет-ресурсах.

ВЫДАЮЩИЕСЯ ЛЮДИ В ИСТОРИИ СЕЛА СКОМОВА (ПРОЕКТ «ГОРОД «ЗЕРО» ЮРЬЕВ-ПОЛЬСКОГО УЕЗДА»)

Карцев Анатолий Андреевич (1900–1989) – в годы Великой Отечественной войны комбриг, командир полка 23-й дивизии НКВД, оборонявшей Ленинград, полковник. Награжден орденами Ленина и Красного знамени.

Карцев Иван Федорович (1762–1804) – предводитель крестьянского восстания 1797 года, принятый лично императором Павлом I, результатом чего стало издание указа о «Трехдневной барщине» – первого исторического шага к отмене крепостного права.

Карцев Владимир Васильевич (род. в 1905 году) – в годы Великой Отечественной войны командир батальона, форсировавшего Березину. Представлен к ордену Ленина, награжден орденом Красного знамени.

Карцев Владимир Григорьевич (род. в 1944 году) – заведующий педиатрическим отделением Гаврилово-Посадской районной больницы (1967–1974), заместитель главного врача Дмитровской городской больницы (1987–2004).

Карцев Леонид Николаевич (1922–2013) – генеральный конструктор отечественных танков Т-55, Т-62, Т-72 и др., лауреат Государственной премии, генерал-майор, кавалер ордена Ленина и др. наград. Почетный гражданин Гаврилово-Посадского района (посмертно).

Корнилов Петр Васильевич (род. в 1881 году) – титулярный советник из крестьян, кандидат богословия, секретарь хозяйственного управления Московской патриархии РПЦ. Награжден серебряной медалью в память коронования Императора Николая II и бронзовой медалью в память 300-летия царствования Дома Романовых.

Лысов Яков Иванович (1878-п.1935) – художник. Участвовал в выставках: 1-й Общины художников (1917), Весенней в залах ИАХ (1918) и 26-й Петроградского общества художников (1918) в Петрограде. Действительный член Санкт-Петербургского общества художников, «Общины художников» и Общества художников имени Куинджи.

Лысов Леонид Яковлевич (1907–1968) – выпускник живописного факультета Высшей академии художеств, работы выставлялись в Государственной Третьяковской галерее.

---

5 *Ответ Министерства финансов Российской Федерации № 06 04–12/01/61140 от 20 октября 2016 года.*

6 *Краеведческий интернет-проект* **«НАШЕ ОПОЛЬЕ» // NASHEOPOLIE.RU**

Маслов Павел Николаевич (1924–2005) – выдающийся советский военный педагог, учениками которого стали 20 генералов Российской армии, ветеран Великой Отечественной войны, создатель первого военного училища в республике Лаос, полковник, кавалер многих орденов и медалей.

Маслов Виталий Алексеевич (1949–2009) – воин-интернационалист, начальник милиции Суздальского района, полковник.

Одинцов Александр Кузьмич – заместитель мэра города Кольчугино.

Одинцов Михаил Кузьмич (1923–2005) – выдающийся ивановский ткач, участник Великой Отечественной войны, кавалер ордена Ленина и др. орденов и медалей.

Сивухин Дмитрий Васильевич (1914–1988) – выдающийся советский физик, создатель водородной бомбы и автор известного пятитомника по физике для вузов, лауреат Сталинской премии, племянник Д.Ф. Сивухина, участник Великой Отечественной войны, кавалер многих орденов и медалей.

Сивухин Дмитрий Федорович (1885–1909) – организатор и руководитель социал-демократического движения Владимирской губернии, сподвижник М.В. Фрунзе, замучен во Владимирской тюрьме.

Сивухин Иван Иванович (1909–1961) – ветеран Великой Отечественной войны, директор Юрьев-Польского комбината бытового обслуживания, секретарь парткома Юрьев-Польской текстильной фабрики «Авангард».

Соловьев Николай Иванович (1890–1916) – подпоручик, герой Первой мировой войны, погиб, возглавив атаку при штурме города Двинска, посмертно награжден Орденом Святого Станислава.

Троханов Юрий Павлович (род. в 1940 году) – проректор Ярославской медицинской академии, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования.

Ушаков Николай Николаевич (1869–1919) – выдающийся русский просветитель, педагог и писатель, директор Ново-Виленской учительской семинарии, основатель Лебедянского педагогического училища, статский советник, автор «Спутника по городу Владимиру и Владимирской губернии».

Якимов Михаил Семенович (1911–1985) – первый директор Московского платочного объединения, почетный гражданин Павлово-Посадского района, участник Великой Отечественной войны, кавалер ордена Ленина и других орденов и медалей.

ЗНАЧИМЫЕ ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНОСТИ СЕЛА СКОМОВА (ПРОЕКТ «СЕМЬ ЧУДЕС СЕЛА СКОМОВА»)

1. **Петрилова гора** – самая высокая точка Ивановской области (знак утрачен);
2. **Скомовское плоскогорье и родник** – действующий памятник природы.
3. **Археологический памятник – княжеская усадьба XII века**;
4. **Храм Казанской иконы Божьей матери** (1822) – архитектурный памятник в стиле позднего классицизма (действующий);
5. «**Остров Буян и камень Алатырь**».
6. **Мемориал с танком Т-62** в честь танкового конструктора Л.Н. Карцева.
7. **Памятник «платку»** в честь первого директора Московского платочного объединения М.С. Якимова.

Литература

Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Т. 1. Численность и размещение населения Ивановской области. 2010.

Карцев И.С. Что такое краеведение и в чем его сила // Наше Ополье. 2016. № 4(17).

Карцев И.С. Чьих будете? Новый взгляд на процесс формирования коренного населения Ополья // Наше Ополье. 2013. № 3(6).

Слепаков С. Вымирание малых городов и деревень в России: «огораживание» XXI века // Интелрос «Альтернативы». 2012. № 3.

References

Itogi Vserossiiskoi perepisi naseleniya 2010 goda. T. 1. Chislennost' i razmeshchenie naseleniya Ivanovskoi oblasti [Results of the All-Russia Population Census of 2010. Vol. 1. The number and location of the population of the Ivanovo region]. 2010. In Russian.

Kartsev I.S. Chto takoe kraevedenie i v chem ego sila [What is the local history and what is its power]. In: Nasche Opolie. 2016. № 4(17). In Russian.

Kartsev I.S. Chiikh budete? Novyi vzglyad na protsess formirovaniya korennogo naseleniya Opol'ya [Who are you? A new look at the process of forming the indigenous population of Opole]. In: Nasche Opolie. 2013. № 3(6). In Russian.

Slepakov S. Vymiranie malykh gorodov i dereven' v Rossii: «ogorazhivanie» XXI veka [Extinction of small towns and villages in Russia: urbanization of the XXI century]. In: Intelros «Al'ternativy». 2012. № 3. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-101-105

К ВОПРОСУ О РИСКАХ РЕФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИ БАНКОВСКОМ КРЕДИТОВАНИИ

ПАВЕЛ БОРИСОВИЧ РУКОБРАТСКИЙ, **кандидат экономических наук, заведующий кафедрой экономики и финансов Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, 7). E-mail: rukobratskiy_pb@tver.ranepa.ru**

Аннотация: В статье исследуются риски рефинансирования, с которыми сталкивается регион при кредитовании в коммерческих банках. Автор анализирует взаимосвязь рисков и эффективности реализации региональных государственных программ. Основная проблема видится в установлении взаимосвязи между стоимостными параметрами долга и качественными показателями эффективности таких программ. В сложившихся условиях главным критерием эффективности региональных заимствований выступает способность обеспечить сбалансированную долговую политику. Она связана с потребностями региона и не должна иметь кассовых разрывов, переплат по процентам, чтобы обеспечивать эффективное освоение заемных финансовых ресурсов. Основой для проведения сбалансированной долговой политики в регионе является анализ и учет связанных с ней рисков, возможность предвидеть и избежать различных кризисных ситуаций. В работе представлены подходы к оценке риска рефинансирования региона-заемщика (на примере кредитования Тверской области в коммерческих банках). Вероятность того, что долг не удастся рефинансировать в течение длительного периода, представляется незначительной в условиях сбалансированной политики Центрального банка Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации, снижения темпов инфляции. Существующие тенденции в государственной финансовой политике позволяют сделать вывод о низком процентном риске. На рынке кредитования наблюдается тренд на снижение процентных ставок, рефинансирование долга с высокой степенью вероятности будет производиться по ставкам не выше, а ниже действующих.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный дефицит, источники финансирования бюджетного дефицита, региональный государственный долг, риск рефинансирования, процентный риск, эффективность государственных программ

ON THE ISSUE OF REFINANCING RISKS OF THE REGION WITH BANK LENDING

PAVEL B. RUKOBRATSKY, **Cand. Sci. (Economics), Head of the Chair of Economics and Finance of the Tver branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 170100, Tver, Vagzhanova str., 7). E-mail: rukobratskiy_pb@tver.ranepa.ru**

Abstract: The refinancing risks faced by the region when lending in commercial banks are examined in the article. The author analyzes the correlation of risks and the effectiveness of implementation of regional state programs. The main problem lies in the interrelation between cost of debt parameters and qualitative indicators of the effectiveness of such programs. In the present conditions the main criterion for the effectiveness of regional borrowing is the ability to provide a balanced debt policy. It is related to the needs of the region and should not have the cash gaps, overpayments of interests in order to ensure effective spending of borrowed financial resources. The basis for a balanced debt policy in the region is the analysis and consideration of the related risks, the ability to anticipate and avoid various crisis situations. The work presents approaches to the assessment of refinancing risk of the region-borrower (on the example of Tver region crediting in commercial banks). The probability that the debt will not be able to be refinanced over a long period is insignificant in terms of the balanced policy of the Central Bank of the Russian Federation and the Ministry of Finance of the Russian Federation, the reduction of the rate of inflation. Current trends in the state fiscal policy allow us to make a conclusion about the low percentage risk. In the credit market there is a trend to lower interest rates; debt refinancing is going to be made at rates not higher but lower than the current ones.

Keywords: budget, budget deficit, budget deficit funding sources, regional state debt, refinancing risk, interest rate risk, effectiveness of state programs

Введение

Одной из самых острых экономических проблем на протяжении последних пяти лет остается проблема регионального государственного долга. Государственная бюджетная политика в отношении регионов Российской Федерации менялась в течение последних нескольких лет. Если в 2015–2016 годах взаимодействие с ними строилось на основе принципов антикризисного управления, то в 2017 году наметился вектор в сторону структурных преобразований в экономике, запуска механизмов долгосрочного развития. Согласно антикризисным планам Правительства Российской Федерации, в 2015–2016 годах субъектам страны было предоставлено 160 и 310 млрд руб. бюджетных кредитов [1]. В антикризисном плане 2017 года такой статьи нет, хотя наиболее проблемным регионам будет предоставлено 200 млрд руб. в 2017–2019 годах (в форме бюджетного кредитования) [2].

В рамках антикризисных мероприятий 2015–2016 годов кредиты из федерального бюджета помогли частично решить проблему обслуживания государственного регионального долга. Сокращение нагрузки не отменяет потребности в развитии региональной инфраструктуры и выполнении социальных обязательств. Кроме того, состоявшееся ранее «увеличение объема принимаемых бюджетных обязательств обусловлено разными факторами, но в первую очередь — необходимостью увеличить социальные расходы в связи с принятыми на федеральном уровне решениями» [Табах, Андреева, 2015. С. 82]. Выделение в 2017 году бюджетных трансфертов связано с финансовым оздоровлением регионов. В федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период до 2019 года утверждена новая концепция, согласно которой повышается самостоятельность регионов в поиске источников финансирования бюджетных дефицитов, а также в увеличении доходной части региональных бюджетов.

Все это говорит в пользу роста долговых обязательств, ответственность за исполнение которых регионы будут вынуждены в полной мере взять на себя. Нас ожидает «неизбежное наращивание долговой нагрузки и откладывание решения вопроса бюджетной устойчивости на отдаленное (после 2034 года) будущее» [3].

В настоящее время у регионов есть все возможности для гибкого управления заимствованиями: бюджетные кредиты, ценные бумаги, банковские кредиты [Табах, Андреева, 2015. С. 85]. В сложившихся условиях главным критерием эффективности региональных заимствований выступает способность обеспечить сбалансированную долговую политику. Она связана с потребностями региона и не должна иметь кассовых разрывов, переплат по процентам, чтобы обеспечивать эффективное освоение заемных финансовых ресурсов. Основой для проведения сбалансированной долговой политики в регионе является анализ и учет связанных с ней рисков, возможность предвидеть и избежать различных кризисных ситуаций. К рискам, связанным с долгом Российской Федерации, относятся высокая стоимость обслуживания государственного долга, ограниченные возможности государственного рефинансирования, неконтролируемые риски отдельных регионов и предприятий [Цвирко, 2016. С. 200–218]. С точки зрения исследователей, «в силу высокой подвижности процентных ставок… банки предпочитают предоставлять кредиты на срок не более года и возобновлять их по рыночным процентным ставкам. Такая ситуация создает для регионов дополнительные риски, связанные с рефинансированием по более высоким ставкам в тяжелые для бюджета моменты» [Табах, Андреева, 2015. С. 86].

Регион, осуществляющий заимствование на открытом рынке, в сущности, ничем не отличается от других заемщиков – юридических лиц. Ему необходимо обеспечить получение финансовых ресурсов в требуемом объеме, по приемлемым процентным ставкам, средства должны поступить в бюджет в нужное время. Однако есть и отличия от предприятий-заемщиков. Регион как институциональный заемщик характеризуется большим объемом привлекаемых денежных средств, а также жестким графиком финансирования бюджетных расходов, в особенности нормативных обязательств. Риски региона связаны с учетом различных факторов риска заемщика (объем привлеченных денежных средств может быть недостаточным, стоимость ресурсов выше запланированной, а деньги в бюджет могут поступить позже требуемых сроков).

---

1 План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 года № 98р) [Электронный ресурс] http://government.ru/media/files/7QoLbdOVNPc.pdf (дата обращения: 18 апреля 2017 года); План действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году (утвержден Правительством Российской Федерации 1 марта 2016 года) [Электронный ресурс]: http://government.ru/media/files/7QoLbdOVNPc.pdf (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

2 Федеральный закон Российской Федерации от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [Электронный ресурс]: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/ (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

3 Авторский коллектив Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара. Заключение на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» [Электронный ресурс] URL: http://www.iep.ru/files/text/other/opinion_draft_budget-2017_nov.2016.pdf (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

Факторы возникновения риска рефинансирования

Первый вид риска, с которым сталкивается регион-заемщик – это риск неполучения требуемых сумм в полном объеме и в заданные сроки. Данный тип риска имеет различные определения и трактовки. В нормативных документах Министерства финансов Российской Федерации он определяется как риск рефинансирования[4], связывается с невозможностью привлечения финансовых ресурсов на приемлемых условиях и погашения основного государственного долга и его обслуживания в условиях ограниченных источников финансирования дефицита бюджета.

Такой тип риска реализуется в использовании доходов бюджета для платежей по текущим долговым обязательствам. Эта ситуация является нормальной, если необходимо снижение долговой нагрузки. В случае неприемлемой нагрузки риск рефинансирования проявляется в снижении инвестиционных расходов, или расходов по незащищенным статьям бюджета. Он тесно связан с высокой долей заемных средств в структуре бюджета и особенно с наличием краткосрочных финансовых обязательств. Фактором риска рефинансирования также является неравномерный график погашения регионального государственного долга.

Этот риск может возникнуть на фоне низкой кредитоспособности региона, а также отсутствия спроса на ценные бумаги. Фактором риска в этом случае выступают процентные ставки, колебание которых не позволяет региону продолжать заимствования в условиях роста рыночной стоимости заемных средств. Среди других факторов выделяется также изменение в структуре регионального долга – в частности, преобладание краткосрочных кредитов, которые определяют необходимость регулярного рефинансирования, а предугадать его потребность в условиях макроэкономической нестабильности крайне сложно. В связи с этим, одним из источников снижения риска рефинансирования выступает изменение структуры заемных ресурсов регионов в пользу долгосрочных инструментов.

Международный валютный фонд (МВФ) и ряд исследований для определения аналогичных рисков заемщика вводит понятие «рисков пролонгации»[5] [Стахович, Шахназарян, 2006. С. 69–76]. Риск пролонгации отличается от риска рефинансирования тем, что основным фактором его реализации считается наличие высоких процентных ставок (а не структура заемных ресурсов). Поэтому он рассматривается как частный случай рыночного риска процентных ставок. В условиях низкой кредитоспособности юридических лиц в России институциональные заемщики рассматриваются как «маркет-мейкеры», которые могут получить желаемые условия по кредиту при правильном планировании структуры долга. Таким образом, в российских условиях правильнее говорить о риске рефинансирования, а не о риске пролонгации.

Простейшим способом управления риском рефинансирования является отказ от краткосрочных кредитных инструментов. Очевидно, что в рыночной системе это условие не всегда бывает выполнимо, поэтому такой риск при заимствованиях на открытом рынке будет всегда. Вместе с тем разумное сочетание рыночных и государственных источников финансирования дефицита бюджета (таких, как бюджетные кредиты), позволит свести его к минимуму.

Возможности качественного управления процентными рисками

Второй вид риска (процентный) связан с резким увеличением стоимости обслуживания государственного долга региона в условиях колебания процентных ставок. Оба типа рисков тесно взаимосвязаны. Плавающая процентная ставка позволяет создать условия для привлечения кредиторов в регион, но повышает процентный риск, когда кредитные ставки могут значительно увеличить стоимость обслуживания государственного долга. С другой стороны, фиксирование ставок с большой вероятностью оттолкнет потенциальных кредиторов, и регион столкнется с риском рефинансирования.

Следует отметить, что МВФ не рассматривает процентный риск как отдельный вид риска. Он только частный случай рыночного риска, который предполагает неблагоприятное изменение не только стоимости займа, но и валютных курсов, а также цен сырьевых товаров. Этот вид определяется периодичностью изменения процентной ставки по государственному долгу: чем чаще меняется ее значение, тем с большим процентным риском сталкивается бюджет региона. Таким образом, он определяется сроком выпуска долговых обязательств региона или структурой кредитов, а также режимом процентной ставки, которая может быть фиксированной либо плавающей.

Управление процентным риском в первую очередь связано с необходимостью прогнозирования конъюнктуры рынка заемных ресурсов. На растущем рынке региону выгодно фиксировать ставки, а на нападающем – прибегать к использованию плавающих процентных ставок. Таким образом, качество управления процентными рисками напрямую связано с точностью макроэкономических прогнозов. Кроме того, как уже отмечалось, управление процентным риском не может не учитывать возможности реализации риска рефинансирования. Для предприятия это связано с ухудшением финансовых показателей, а в перспективе может стать причиной банкротства. Очевидно, что данные риски для предприятий являются критическими, их

4 Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной / долговой политики [Электронный ресурс]: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=104993 (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

5 Наставления по управлению государственным долгом [Электронный ресурс]: https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/rus/pdebtr.pdf (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

реализация может нарушить финансовое положение предприятия.

Особенность регионов как институциональных заемщиков состоит в том, что вероятность социально-экономического коллапса в случае реализации кредитных рисков крайне мала. По результатам первого полугодия 2016 года, в 14 регионах Российской Федерации размер государственного долга превышал величину годовых налоговых и неналоговых доходов бюджета, что нарушает требования бюджетного кодекса[6]. При этом речи о введении внешней финансовой администрации в проблемных регионах, несмотря на все сложности, не идет. Регион не может быть объявлен банкротом даже при невыполнении своих обязательств перед кредиторами [Новаковский, Некторов, Шевченко, 2008]. У большинства регионов имеются возможности отказа от заимствований и сокращения дефицита бюджета за счет инвестиций и сворачивания инфраструктурных проектов. Таким образом, реализация риска рефинансирования и/или процентного риска сократит объем финансирования одной или нескольких программ, изменит график их выполнения.

Подобная формулировка проблемы позволяет определить подходы к оценке рисков региона-заемщика. В условиях комплексного характера бюджетных расходов, даже без учета возможности межбюджетных трансфертов, было бы не вполне корректно считать, что под риском находится сумма рефинансирования долга или сумма дополнительных процентов. Регион не является коммерческим предприятием, поэтому оценку рисков региона как заемщика необходимо проводить с учетом изменения эффективности региональных программ, финансирование которых придется сократить в случае неблагоприятного развития событий.

Основная проблема видится в установлении взаимосвязи между стоимостными параметрами долга и качественными показателями эффективности региональных государственных программ. Ситуация осложняется отсутствием количественных оценок эффективности реализации государственных программ[7] [Козельский, 2012. С. 19–22]. При этом оценить, как реализация риска повлияет на качественные показатели выполнения программ, можно только экспертным путем. Представляется возможным выделить два основных объективных критерия:

сроки реализации государственной программы, подпрограмм и основных мероприятий;

степень отклонения фактических ассигнований на реализацию государственной программы от плановых.

С одной стороны, оба показателя напрямую влияют на качественные характеристики, такие как достижение плановых значений показателей, качество планирования государственной программы в отчетном финансовом году, индекс освоения бюджетных средств и др. Более полный их перечень приведен, например, в методике оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области[8]. С другой стороны, их можно связать с условиями займов: датой и сроком привлечения, объемом и стоимостью.

Процентные риски и риски рефинансирования при кредитовании Тверской области

Оценим риски рефинансирования и процентные риски, связанные с кредитованием Тверской области в коммерческих банках. В этом регионе соотношение государственного долга с доходами в середине 2016 года составило 60,9%, что почти в два раза больше средних значений по Российской Федерации[9]. При этом отмечается негативная динамика роста регионального государственного долга и повышение долга доли кредитных организаций[10]. Более 96% расходов бюджета Тверской области формируется за счет финансирования государственных программ[11]. Общая характеристика долговой нагрузки указывает на способность Тверской области принять риски заемщика без серьезных социально-экономических последствий в случае их реализации, хотя ситуация имеет тенденцию к ухудшению.

1 января 2017 года сумма государственного долга по кредитам, полученным Тверской областью от иностранных банков и международных финансовых организаций, составляла 8 850 млн руб.[12] Структуру долга можно определить как один из факторов риска рефинансирования: он подлежит погашению одной суммой, в конце года.

Согласно графику, Тверская область столкнется с необходимостью рефинансирования долга дважды: в

6 Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню долговой нагрузки – итоги I полугодия 2016 года Рейтингового агентства РИА Рейтинг [Электронный ресурс]. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolg_07_2016.pdf (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

7 Оценка эффективности реализации государственных программ Тверской области. Официальный сайт Министерства финансов Тверской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.tverfin.ru/deyatelnost-ministerstva/programmnyy-byudzhet/otsenka-effektivnosti-realizatsii-gosudarstvennykh-programm-tverskoy-oblasti/ (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

8 Там же.

9 Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню долговой нагрузки – итоги I полугодия 2016 года Рейтингового агентства РИА Рейтинг [Электронный ресурс]. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolg_07_2016.pdf (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

10 Государственный долг. Официальный сайт Министерства финансов Тверской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.tverfin.ru/deyatelnost-ministerstva/dolgovaya-politika/gosdolg/ (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

11 Открытый бюджет Тверской области (портал бюджетной системы Тверской области). [Электронный ресурс]. URL: http://portal.tverfin.ru/portal/Menu/Page/1 (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

12 Государственный долг. Официальный сайт Министерства финансов Тверской области.[Электронный ресурс]. URL: http://www.tverfin.ru/deyatelnost-ministerstva/dolgovaya-politika/gosdolg/ (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

декабре 2017 года и 2019 году. Сумма этой операции составит 5 350 млн руб. и 3 500 млн руб., соответственно. При этом сумма долга, подлежащего рефинансированию в 2017 году, представлена в основном в рамках возобновляемых кредитных линий. Для оценки риска рефинансирования этот факт учитывать не будем, так как имеют значение только параметры предоставленных кредитов. Практика показывает, что существует высокая вероятность пересмотра банком кредитной линии в случае изменения внешних условий [Табах, Андреева, 2015. С. 82]. Кредиты, подлежащие погашению в конце 2017 года, носят краткосрочный характер, что является фактором риска рефинансирования. Таким же фактором выступает увеличение доли коммерческих кредитов. Если в первой половине 2016 года отмечалась положительная динамика роста доли долгосрочных и дешевых бюджетных кредитов, то к началу 2017 года ситуация резко изменилась и вернулась к апрелю 2016 года[13].

Сумма расходов областного бюджета в 2018 году в рамках государственных программ составляет 47 710 млн руб. Реализация риска рефинансирования приведет к сокращению указанного расхода на 11,2%. Абсолютный размер займов сопоставим с годовым финансированием всех девяти программ Тверской области по направлению «Эффективное государство». По сути, реализация обозначенного риска в 2017 году может повлечь прекращение выделения средств на указанные государственные программы в 2018 году.

Подавляющее большинство программ Тверской области рассчитаны на выполнение до 2020–2022 годов, поэтому реализация риска рефинансирования в декабре 2017 года может изменить их эффективность за счет качественных показателей, но не окажет решающего влияния на сроки их завершения. Вероятность того, что долг не удастся рефинансировать в течение длительного периода, представляется незначительной в условиях сбалансированной политики Центрального банка Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации, снижения темпов инфляции.

Выводы

Таким образом, можно сделать экспертный вывод о наличии высокой значимости риска рефинансирования в 2017 году для реализации государственных программ Тверской области. Изменение структуры долга в пользу 2–3-летних кредитов, а также условий кредитных договоров для возможности его погашения равномерно в течение года, позволит свести влияние риска рефинансирования в 2017–2019 годах к минимуму. Оценить последствия этого риска в декабре 2019 года в рамках настоящей работы не представляется возможным, так как они выходят за границы плановых показателей регионального бюджета.

Существующие тенденции в государственной финансовой политике позволяют сделать вывод о низком процентном риске. На рынке кредитования наблюдается тренд на снижение процентных ставок, рефинансирование долга с высокой степенью вероятности будет производиться по ставкам не выше, а ниже действующих. Анализ сценариев на основе вероятностных оценок экспертов о реализации рисков региона-заемщика в сочетании с методикой оценки эффективности государственных программ позволит сформировать будущую картину возможных социально-экономических последствий для Тверской области в случае реализации соответствующего риска и предложить варианты их смягчения.

13 Там же.

Литература

Козельский В.Н. К вопросу об оценке эффективности и результативности государственных программ в России // Власть. 2012. № 7.

Новаковский А., Некторов А., Шевченко А. Особенности субфедеральных и муниципальных займов и дефолта по ним // Рынок ценных бумаг. 2008. № 21(371) [Электронный ресурс]. URL: http://www.rcb.ru/rcb/2008–21/15931/ (дата обращения: 18 апреля 2017 года).

Стахович Л.В., Шахназарян Г.Э. Риски и инструментарий финансового инжиниринга в системе управления государственным внутренним долгом // Финансы и кредит. 2006. № 14(218).

Табах А., Андреева Д. Долговые стратегии российских регионов // Вопросы экономики. 2015. № 10.

Цвирко С.Э. Актуальные проблемы управления государственным долгом // Актуальные вопросы современной науки. 2016. № 45.

References

Kozel'sky V.N. K voprosu ob otsenke effektivnosti i rezul'tativnosti gosudarstvennykh program v Rossii [On the issue of assessing the effectiveness of state programs in Russian Federation]. In: Vlast'. 2012. № 7. In Russian.

Novakovsky A., Nektorov A., Schevchenko A. Osobennosti subfederal'nykh i munutsipal'nykh zaimov i defolta po nim [Features of subfederal and municipal loans and default on them] // Rynok tsennykh bumag. 2008. № 21(371): URL: http://www.rcb.ru/rcb/2008–21/15931/ (Date: April 18, 2017). In Russian.

Stakhovich L.V., Schakhnazaryan G.E. Riski i instrumentarii finansovogo inzhiniringa v sisteme upravleniya gosudarstvennym vnutrennim dolgom [Risks and tools of financial engineering in the system of public internal debt management]. In: Finansy i kredit. 2006. № 14(218). In Russian.

Tabakh A., Andreeva D. Dolgovye strategii rossiiskikh regionov [Debt strategies of Russian regions]. In: Voprosy ekonomiki. 2015. № 10. In Russian.

Tsvirko S.E. Aktual'nye problemy upravleniya gosudarstvennym dolgom [Actual problems of public debt management]. In: Aktual'nye voprosy sovremennoi nauki. 2016. № 45. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-106-113

ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ В РЕГИОНЕ ОБСЕ И КАК ЭФФЕКТИВНО ИМ ПРОТИВОДЕЙСТВОВАТЬ

АЛЕКСЕЙ ЛЬВОВИЧ ЛЫЖЕНКОВ, **Чрезвычайный и Полномочный Посланник Российской Федерации (119200, Российская Федерация, Москва, Смоленская-Сенная пл., 32/34), первый директор Департамента транснациональных угроз Секретариата ОБСЕ (2012–2016). E-mail: alyzenkov@gmail.com**

Аннотация: Транснациональные вызовы – такие, как терроризм, организованная преступность, незаконный оборот наркотиков и торговля людьми, представляют серьезную угрозу международному миру, безопасности и стабильности. Криминал препятствует устойчивому экономическому и социальному развитию на пространстве от Ванкувера до Владивостока, не даёт возможности 1,2 миллиарда человек реализовать на практике свои основные права, включая право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), взяв на себя обязательства по противодействию транснациональным угрозам, выработала механизмы противодействия этим угрозам. Автор пытается ответить, насколько эти механизмы эффективны. Ежегодные документы Организации подчеркивают приоритетное значение противодействия терроризму для государств-членов. Конференции ОБСЕ позволяют провести экспертную оценку ситуации, выработать основные направления совместной деятельности, а также обеспечить диалог между всеми заинтересованными сторонами, что способствует укреплению доверия в регионе. Сотрудничество между специалистами происходит и в узконаправленных областях противодействия трансграничным вызовам и угрозам. Автор подчеркивает, что ОБСЕ немало сделала для обеспечения безопасности, однако практика показывает, что этого недостаточно. Одним из основных принципов противодействия террористическим и другим угрозам автор называет сотрудничество всех заинтересованных государств и организаций. Предложен ряд шагов, которые, по мнению автора, смогли бы повысить эффективность взаимодействия стран-участниц ОБСЕ по снижению террористической угрозы и обеспечению базовых прав и свобод человека, прежде всего – его права на жизнь.

Ключевые слова: транснациональные угрозы, противодействие терроризму, безопасность и стабильность, основные свободы и права человека, насильственный экстремизм, радикализация, контроль за оборотом наркотиков, трансграничное сотрудничество, киберпреступность

TRANSNATIONAL THREATS IN THE OSCE REGION AND HOW TO COUNTER THEM EFFECTIVELY

ALEXEY L. LYZHENKOV, **Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of the Russian Federation (119200 Russian Federation, Moscow, Smolenskaya-Sennaya sq., 32/34), the first Director of the transnational threats department of the OSCE Secretariat (2012-2016). E-mail: alyzenkov@gmail.com**

Abstract: Transnational challenges, such as terrorism, organized crime, illegal trafficking of drugs and human beings traffic remain among the most significant threats to international peace, security and stability. The crime hinders sustainable economic and social development in the area from Vancouver to Vladivostok, as well as opportunities of 1,2 billion people living in the region to exercise their human rights, including the right to life, liberty and security of person. The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), having undertaken to combat transnational threats, has developed mechanisms to counter these threats. The author tries to answer to what extent these mechanisms are effective. The annual documents of the organization emphasize the priority of combating terrorism to member States. The OSCE conferences allow to give an expert assessment of the situation, to develop the main directions of joint activities, and to ensure the dialogue among all stakeholders, thereby strengthening confidence in the region. Cooperation among specialists also develops in some specific areas of combating transnational challenges and threats. The author emphasizes that the OSCE has done a lot to ensure safety, however, the practice shows that this is not enough. One of the main principles for countering terrorism and other threats according to the author is the cooperation of all interested states and organizations. The author suggests a number of steps which, in his opinion, can increase the interaction efficiency of the countries-participants of the OSCE in reducing the terrorist threat and providing basic rights and human freedoms, especially the right to life.

Keywords: transnational threats, counter terrorism, security and stability, fundamental freedoms and human rights, violent extremism, radicalisation, control over drug trafficking, cross-border cooperation, cybercrime

Введение

Транснациональные вызовы – такие, как терроризм, организованная преступность и киберпреступность, незаконный оборот наркотиков и огнестрельного/лёгкого и стрелкового оружия, торговля людьми, представляют серьёзную угрозу международному миру, безопасности и стабильности. Криминальная активность препятствует устойчивому экономическому, социальному развитию и в регионе ответственности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Незаконная, противоправная деятельность подрывает безопасность и стабильность на пространстве от Ванкувера до Владивостока, не даёт возможности 1,2 миллиарда человек реализовать на практике свои основные права, включая право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность.

Вероломные теракты в центрах крупнейших европейских городов, неизбирательное убийство гражданских лиц, преследование целых общин, в том числе по признаку их религии и убеждений, взрывы в метро продолжают потрясать и шокировать [1]. Имеются ли какие-либо механизмы, которые позволили бы эффективно противодействовать подобным зверствам?

Обязательства ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам

В поиске ответа на этот вопрос взглянем на механизмы, которые имеются в распоряжении стран-участниц ОБСЕ.

Впервые 35 государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе выразили совместную решимость воздерживаться от прямой или косвенной помощи террористической деятельности в хельсинкском Заключительном Акте (принцип VI), подписанном руководителями государств и правительств европейских стран, США и Канады в 1975 году [J. Andrйani, Le Piuge, 2005. P. 26–30].

Заявление о том, что эти государства будут «принимать эффективные меры по предотвращению и пресечению актов терроризма как на национальном уровне, так и посредством международного сотрудничества» [2], содержится в Итоговом документе Мадридской встречи 1983 года, состоявшейся на основе положений хельсинкского Заключительного Акта. Положения о решимости «сделать всё от них зависящее для обеспечения необходимой безопасности всех официальных представителей и лиц, которые участвуют на их территориях в деятельности в рамках дипломатических, консульских или иных официальных отношений» также содержатся в мадридском документе [А. Загорский, 2005. С. 152–187].

В Париже в 1990 году, в Хельсинки в 1992 году, в Будапеште в 1994 году, в Стамбуле в 1999 году лидеры стран-членов ОБСЕ подчеркивали растущую угрозу терроризма, его безоговорочное осуждение и выражали решимость сотрудничать в целях его искоренения. Были достигнуты также договоренности о совместной борьбе с незаконным оборотом наркотиков и другими формами международной организованной преступности.

На сессии Совета министров ОБСЕ в Бухаресте в 2001 году принято Решение № 1 о борьбе с терроризмом и Бухарестский план действий, а также единодушно заявлено о полной поддержке действий ООН в этой сфере. ОБСЕ – региональное соглашение по смыслу главы VIII Устава ООН, 57 его участников провозгласили, что будут действовать в соответствии с целями и принципами универсальной Организации. В Хартии ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним (2002) вновь отмечена ведущая роль ООН в противодействии терроризму и её поддержка со стороны ОБСЕ. В дальнейшем практически в каждом документе по проблематике транснациональных угроз главы государств и правительств ОБСЕ, Совет министров и Постоянный совет будут неизменно подчёркивать центральную координирующую роль ООН в противодействии терроризму, выражать полную поддержку её усилий на этом направлении.

Свидетельством решимости ОБСЕ внести свой весомый вклад в предотвращение терроризма стал высокий уровень участия её государств в 19 антитеррористических конвенциях и протоколах, заключённых под эгидой ООН, 16 из которых уже вступили в силу [Megaterrorism, 2003. P. 93–118]. В марте 2017 года уровень ратификации государствами-участниками ОБСЕ 16 действующих конвенций составлял около 90 процентов, а одиннадцатью странами-партнёрами ОБСЕ по сотрудничеству – около 75 процентов [3]. ОБСЕ опережает ООН по этому показателю.

В современном сложном и взаимозависимом мире необходимо «добиться большего единства целей и действий в противостоянии появляющимся транснациональным угрозам, таким, как терроризм, организованная преступность, нелегальная миграция, распространение оружия массового поражения, киберугрозы, а также незаконный оборот огнестрельного/лёгкого и стрелкового оружия, наркотиков и торговля людьми» [4], – заявили главы государств и правительств ОБСЕ в Астанинской юбилейной декларации 2010 года. После этого началась практическая деятельность по реализации этих намерений.

Решение создать Департамент по противодействию транснациональным угрозам для обеспечения лучшей координации, высокой согласованности и большей эффективности использования ресурсов

1 Н. Эль-Шейх. Терроризм и его спонсоры. Можно ли уничтожить зло? http://ru.valdaiclub.com

2 http://www.osce.org/ru/mc/40875?download=true

3 Status of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as other International and Regional Legal Instruments related to Terrorism and Co-operation in Criminal Matters, in the OSCE Area, as of March 2017 http://www.osce.org

4 http://www.osce.org/ru/cio/74990?download=true

ОБСЕ Совет министров принял в Вильнюсе в 2011 году. В следующем году в Дублине Совет министров единогласно одобрил Сводную концепцию ОБСЕ в отношении борьбы с терроризмом; Концепцию ОБСЕ в отношении борьбы с угрозой оборота незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров; Стратегическую концепцию ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями.

Две Декларации: одну – о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов и другую – о роли Организации в борьбе с похищением людей и захватом заложников террористическими группами, Совет министров согласовал в Базеле в 2014 году, а в 2015 году в Базеле – Декларацию о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействии им; Декларацию о наращивании усилий ОБСЕ по борьбе с терроризмом в свете недавних террористических атак; Декларацию о деятельности ОБСЕ в поддержку глобальных усилий по решению мировой проблемы наркотиков [S. Liechtenstein. The 22-nd OSCE Ministerial Council. 2015, P. 337–349].

В Гамбурге в 2016 году особое внимание было уделено предупреждению трансграничного перемещения лиц, оружия и денежных средств, связанных с террористической деятельностью, повышению безопасности авиаперевозок, был выработан новый набор мер доверия по сокращению рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий.

Документы Совета министров закладывают фундамент сотрудничества государств-участников ОБСЕ в предотвращении терроризма, других транснациональных угроз. Они также формируют основу деятельности исполнительных структур Организации на данном направлении и её рамки. Однако только указанными договоренностями эта база не ограничивается.

Противодействие терроризму – один из приоритетов ОБСЕ

Важное место в антитеррористических усилиях государств ОБСЕ отведено поддержке Глобальной контртеррористической стратегии ООН. С учетом четырех приоритетов этой стратегии, участники ОБСЕ приняли Консолидированную концептуальную базу для борьбы с терроризмом. В ней обобщены соответствующие обязательства ОБСЕ, определены роль и сравнительные преимущества Организации в противодействии терроризму, зафиксированы стратегические направления борьбы с террором, а также согласована последовательность предпринимаемых мер и необходимость их координации. К стратегическим, приоритетным направлениям сотрудничества отнесены: содействие применению международно-правовой базы борьбы с терроризмом; противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму; пресечение финансирования терроризма; предупреждение использования Интернета в террористических целях; содействие развитию государственно-частного антитеррористического партнерства, с участием гражданского общества и СМИ; наращивание усилий на национальном уровне по недопущению попадания к террористам оружия массового поражения; укрепление надёжности и безопасности проездных документов; защита прав человека и основных свобод в контексте контртеррористических мер. Координацию работы по претворению в жизнь этих положений, в том числе всеми «полевыми» присутствиями, институтами и подразделениями Секретариата, выполняют Департамент по противодействию транснациональным угрозам и Генеральный секретарь.

Кроме того, страны-участницы зафиксировали в документе ещё одно важное решение: проводить, предпочтительно на ежегодной основе, целенаправленные, ориентированные на конкретный результат конференции по антитеррористической тематике в масштабах всей ОБСЕ. Так, в 2013 году в Киеве и в швейцарском Интерлакене в 2014 году обсуждались вопросы противодействия насильственному экстремизму и радикализации, финансированию терроризма, противодействие захвату заложников с целью выкупа, пути развития сотрудничества между правоохранительными органами государств-участников. Не меньше внимания уделялось верховенству права в контексте антитеррора и защите прав человека и основных свобод.

Противодействию подстрекательству и вербовке иностранных боевиков-террористов была посвящена конференция в Белграде в 2015 году. Дискуссия, в частности, сосредоточилась на следующей проблематике:

тенденции и динамика рекрутирования иностранных боевиков-террористов;

наилучшие практики и опыт стратегической коммуникации для предотвращения поощрения и рекрутирования иностранных боевиков-террористов;

наилучшие практики и опыт расширения возможностей молодежи по противодействию насильственному экстремизму и радикализации, ведущих к терроризму;

наилучшие практики и опыт выявления и вовлечения лиц, находящихся в зоне риска радикализации и рекрутирования, в качестве иностранных боевиков-террористов. Конкретные предложения участников конференции нашли своё выражение среди более 70 рекомендаций, содержащихся в Плане действий по предупреждению воинствующего экстремизма, принятого Генеральной Ассамблеей ООН в начале 2016 года.

В ходе конференции была запущена информационно-пропагандистская кампания под девизом: «Сплочённая ОБСЕ в противодействии насильственному экстремизму», которая предусматривает объединение участников Организации и её партнеров, на-

учных и религиозных кругов, структур гражданского общества в борьбе с насильственным экстремизмом. Через социальные сети, СМИ, Интернет кампания уже охватила свыше 2 млн участников.

В том же 2015 году Департамент по противодействию транснациональным угрозам и Представитель ОБСЕ по свободе СМИ впервые организовали совместный форум на тему: «Свобода и обязанности СМИ в контексте политики противодействия терроризму». Правительственные эксперты и представители СМИ вместе обсуждали в Бухаресте ответственность, которая лежит на каждой из этих сторон при освещении террористических атак, а также модальности их взаимодействия в подобных ситуациях на примере теракта в парижской редакции «Шарли Эбдо» в январе 2015 года [M.P. de Brichambaut, The OSCE in perspective, 2012. P.41].

Антитеррористическая конференция в масштабах всей ОБСЕ в Берлине в 2016 году собрала свыше 300 участников, среди которых представители государств стран-партнеров ОБСЕ, 17 международных и региональных организаций, свыше 60 экспертов из научных институтов и структур гражданского общества, молодёжных объединений и СМИ. Конференция стала важным вкладом в реализацию на пространстве ОБСЕ Плана действий ООН по предупреждению воинствующего экстремизма.

На конференции в нынешнем году дискуссия будет продолжена. Предстоит обсудить накопленный национальный опыт борьбы с террором, а также опыт международного антитеррористического сотрудничества, включая вовлечение молодежи в предотвращение и пресечение насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму.

Уровень представительства государств на конференциях, а также количество их участников растут год от года. Что позволило ОБСЕ ежегодно привлекать неослабевающее внимание к этим форумам и сделать их своеобразной «визитной карточкой» своего практического вклада в мировые усилия по противодействию терроризму под эгидой ООН? Конференции – удобная площадка для обмена мнениями и согласования возможных совместных действий по предотвращению и профилактике терроризма, возможность диалога между высокопоставленными представителями государств и широкого экспертного сообщества и заинтересованных членов гражданского общества. В условиях, когда в Организации остро ощущается необходимость укреплять доверие между всеми участниками и налаживать конструктивный диалог по самым острым проблемам, значение таких форумов трудно переоценить.

ОБСЕ анонсировало намерение организовать до конца текущего года серию мероприятий по противодействию терроризму и предотвращению радикализации, особенно среди молодежи. Эта серия предусматривает ряд тематических семинаров на пространстве ОБСЕ и неформальную встречу министров иностранных дел в июле. «Мы должны работать вместе для того, чтобы выявлять и предупреждать первопричины, а также мотивацию, которые используются для рекрутирования и радикализации молодых людей. И мы должны вместе с молодежью противодействовать этому феномену в наших обществах. Терпение и уважение укрепят устойчивость молодежи по отношению к этим жуликам», – заявил действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Австрии Себастьян Курц[5].

Борьба с незаконным оборотом наркотиков и утечкой химических прекурсоров

Вклад в решение мировой проблемы наркотиков – другое важное направление работы ОБСЕ, на котором государства-участники договорились объединить усилия. Незаконный оборот наркотиков, включая опиаты из Афганистана, синтетические наркотические средства, каннабис и кокаин, утечка химических прекурсоров наркотиков в нелегальный оборот – по-прежнему одна из наиболее опасных и доходных форм транснациональной организованной преступности по всему миру и в регионе ОБСЕ [World against Drugs, 2013, P. 60–64]. Серьёзные вызовы и угрозы здоровью, безопасности и стабильности создают взаимосвязи между оргпреступными группировками, вовлечёнными в незаконный оборот наркотиков, торговлю людьми, огнестрельным/лёгким и стрелковым оружием, между преступными сообществами, задействованными в отмывании денег, коррупции, терроризме и других формах транснациональной и внутригосударственной противоправной деятельности.

Через обсуждение в директивных и неофициальных органах, а также в контексте соответствующих мероприятий ОБСЕ поддерживает непрерывный политический диалог по вопросам, связанным с противодействием незаконному обороту наркотиков и химических прекурсоров. Этот диалог касается и выполнения государствами-участниками ОБСЕ принятых на себя обязательств по трем универсальным конвенциям по контролю за оборотом наркотиков и развития сотрудничества в данной сфере. Важную роль в этом отношении играет договоренность о проведении по необходимости и предпочтительно на ежегодной основе ориентированных на конкретные результаты общесистемных конференций ОБСЕ по борьбе с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров. Такие конференции Организация проводит, начиная с 2007 года.

Обзор солидного вклада ОБСЕ в решение мировой проблемы наркотиков, в том числе с учетом рекомендаций конференций, отражен в документе, который был заблаговременно разработан и представлен на спецсессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвящён-

5 Speeches & Statements by the 2017 OSCE Chairperson-in-Office, http://www.osce.org

ной мировой проблеме наркотиков, состоявшейся в Нью-Йорке в апреле 2016 года.

На общесистемной конференции ОБСЕ по борьбе с угрозой незаконных наркотиков, созванной в Вене в октябре того же года, собралось свыше 200 делегатов, представляющих правительства, внешнеполитические службы, антинаркотические и правоохранительные органы стран-участниц, а также международные и региональные организации, структуры гражданского общества и частные компании (ЧОПы, фармацевтические и т.п.), задействованные в решении мировой проблемы наркотиков. Участники сфокусировались на достижениях и проблемах, вытекающих из принятых в ООН Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков (2009). Были обстоятельно рассмотрены проблемы эффективного пресечения и предотвращения незаконного культивирования, производства и оборота нелегальных наркотиков и их прекурсоров и возможности одновременно обеспечить необходимый доступ к наркотическим веществам, находящимся под контролем, которые требуются в медицинских целях (речь прежде всего об обезболивающих наркосодержащих препаратах). Другие вопросы, поднимавшиеся на конференции, касались повышения эффективности предотвращения и профилактики преступлений, связанных с наркотиками; отмывания незаконных наркодоходов и перекрытия нелегальных финансовых потоков; применения в этих целях положений международных конвенций, соответствующих норм, стандартов и руководящих принципов. Получила своё дальнейшее развитие и традиционная для таких форумов дискуссия о предотвращении и лечении наркомании на основе научно-обоснованных подходов; о путях реабилитации и реинтеграции в общество тех, кто избавился от наркозависимости, о соблюдении в этом контексте прав человека и основных свобод, включая права молодёжи, женщин и детей; о разработке и претворении в жизнь ориентированной на развитие и сбалансированной политики контроля за оборотом наркотиков.

В текущем году общесистемная конференция ОБСЕ по борьбе с угрозой незаконных наркотиков будет посвящена «Связи между наркотрафиком, организованной преступностью и терроризмом», она запланирована на первую половину июля.

Сотрудничество для безопасности границ и по пограничным вопросам

Концепция в области безопасности границ и пограничного режима, принятая Советом министров ОБСЕ в 2005 году, задаёт необходимые рамки для развития взаимовыгодного сотрудничества государств-участников на основе принципов международного права, взаимного доверия, равноправного партнёрства, транспарентности и предсказуемости. Закрепив в этой Концепции положения о том, что обеспечение безопасности границ и пограничного режима относится к сфере национального суверенитета и ответственности государств, участники ОБСЕ в то же время условились развивать сотрудничество между своими пограничными, таможенными и миграционными службами, ведомствами, отвечающими за выдачу документов на въезд/выезд и виз, правоохранительными и другими компетентными национальными органами. Такое взаимодействие имеет целью с одной стороны – содействовать свободному и безопасному передвижению людей, товаров, услуг и инвестиций через границы, а с другой – не допускать перемещения через границы лиц, оружия, наркотиков и денежных средств, связанных с террористической и иной преступной деятельностью.

В соответствии с Концепцией, государства-участники ОБСЕ учредили контактные пункты и национальные координационные центры, замкнутые в единую сеть. Она позволяет обмениваться информацией и передовым опытом, а также запрашивать и оказывать друг другу необходимое техническое содействие в вопросах безопасности границ и пограничного режима. Важное преимущество сети заключается в том, что она обеспечивает необходимые технические условия для диалога в режиме реального времени о выполнении государствами принятых на себя обязательств и обмена мнениями о развитии пограничного взаимодействия.

Ежегодные встречи национальных контактных пунктов по вопросам безопасности границ также проходят с 2007 года. На первом этапе, в 2007–2011 годах, основное внимание уделялось становлению и развитию самой сети, а также совершенствованию координации и взаимодействия между этими пунктами. В дальнейшем представители национальных контактных пунктов и эксперты в области пограничной деятельности выносили на совместное рассмотрение темы миграции, межведомственного сотрудничества и укрепления доверия в регионе ОБСЕ.

Вопросы, касающиеся роли пограничных служб в предотвращении и пресечении терроризма, в противодействии незаконному обороту огнестрельного / лёгкого и стрелкового оружия, вооружений и взрывчатых веществ, предметов искусства, торговле людьми, а также риски и вызовы, связанные с нелегальной миграцией, обсуждались на встрече национальных контактных пунктов, состоявшейся в Вене в марте этого года. Участники встречи посетили Международную антикоррупционную академию, расположенную рядом с Веной, и ознакомились с её деятельностью по предупреждению и профилактике коррупции в пограничных и таможенных службах, подготовке и переподготовке специалистов по этим вопросам.

Полицейское сотрудничество в регионе ОБСЕ

Эффективное противодействие криминалу, в первую очередь организованной преступности, возможно лишь на основе тесного межгосударственного

сотрудничества, обмена опытом по укреплению и развитию национальных систем уголовного правосудия, создания институтов подготовки современных кадров, оказания друг другу помощи в ликвидации угроз, вызываемых преступной деятельностью, поддержания верховенства права и обеспечения уважения прав человека и основных свобод. Необходимую базу под такое взаимодействие подводит Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями, одобренная в 2012 году. В ней определены приоритеты полицейской деятельности ОБСЕ, к которым отнесены, в частности, следующие:

- борьба с организованной преступностью;
- противодействие терроризму;
- противодействие незаконным наркотикам и химическим прекурсорам;
- борьба с торговлей людьми;
- противодействие киберпреступности.

По мнению государств-участников ОБСЕ, Организации удалось добиться конкретных успехов в подготовке полицейских, в развитии потенциала по стратегическому планированию полицейской деятельности, в укреплении потенциала правоохранительных органов, в создании транспарентных, эффективных и действенных систем управления полицейскими кадрами и в создании структур по обеспечению подотчётности полиции. Это позволяет Организации вносить свой полезный вклад в развитие эффективной демократической полицейской деятельности в регионе. Важную роль в этих успехах играют и ежегодные встречи полицейских экспертов, которые проводятся, начиная с 2003 года. За прошедшие годы на таких встречах рассмотрены следующие темы:

- повышение эффективности правоохранительных органов в борьбе с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми (2003);
- расследование преступлений сексуального характера (2004);
- повышение эффективности правоохранительных органов в предотвращении и пресечении преступлений на почве ненависти (2005);
- укрепление роли полиции и сотрудничества в борьбе с терроризмом (2007);
- борьба с угрозой киберпреступности (2008);
- преступления на почве ненависти и эффективное правоохранительное сотрудничество (2009);
- возможности для дальнейшего усиления деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями (2010);
- гармонизация полицейской реформы с реформой более широкой системы криминального правосудия (2011);
- борьба с угрозой киберпреступлений (2012);
- укрепление роли ОБСЕ в деятельности, связанной с полицейскими функциями: опыт и извлечённые уроки (2013);
- усиление трансграничного сотрудничества систем уголовного правосудия для пресечения транснациональной преступности в регионе ОБСЕ (2014);
- борьба с организованной преступностью в регионе ОБСЕ – фокус на противодействие торговле людьми и незаконной миграции (2015);
- полицейская деятельность на основе современных систем управления: модель для стратегического планирования, укрепления партнёрских отношений между полицией и общественностью и противодействие транснациональным угрозам, вызванным криминальной деятельностью (2016).

Встреча полицейских экспертов 2016 году собрала свыше ста участников из государств ОБСЕ и стран-партнёров по сотрудничеству, а также международных и региональных организаций, научных кругов и т.п. «В последние годы криминальный ландшафт существенно изменился. Криминальные сети становятся всё более взаимосвязанными, активно используют в своих целях современные технологии и средства коммуникации. Эти сети быстро адаптируются в новых условиях и задействуют открывающиеся возможности. Внедрение и применение на практике передовых систем подготовки и принятия решений по вопросам полицейской деятельности позволяет менять сам характер этой работы, переводить её из режима реагирования в режим предупреждения и профилактики правонарушений», – отмечалось на встрече [6].

Каждый из перечисленных выше антитеррористических, антинаркотических, пограничных или полицейских форумов принимает, как правило, соответствующие рекомендации, либо публикует доклад о состоявшейся дискуссии. Рекомендации представляют собой конкретные и весьма практичные ориентиры для государств-участников по развитию сотрудничества в пресечении и предотвращении террористической и иной преступной деятельности, по укреплению общественного правопорядка, верховенства права, по обеспечению надлежащей защиты прав граждан, находящихся на пространстве ОБСЕ, и их свобод.

Некоторые соображения о дальнейших шагах

Казалось бы, государствами-участниками разработана солидная система антитеррористического и в целом антикриминального сотрудничества, приняты соответствующие международные обязательства, эксперты проводят регулярные обзоры достигнутого и вырабатывают новые рекомендации. Тем не менее, на пространстве ОБСЕ продолжают совершаться террористические акты, которые по-прежнему уносят жизни ни в чем не повинных детей, женщин, стариков. Какие дополнительные меры необходимы для того, чтобы в регионе ОБСЕ каждый мог реализовать своё право на жизнь, свободу и личную неприкосно-

6 http://www.osce.org

венность? Какова роль в этих усилиях именно ОБСЕ? [Воронков, Хельсинкский процесс, 2012. С. 310]

Для продуктивной борьбы с терроризмом и преступностью участникам Организации следует определиться, с кем именно им приходится иметь дело. Каков «портрет преступника» и каковы масштабы проблемы? К сожалению, весьма скудная информация на этот счет, тем более о характере преступности в регионе ОБСЕ, не позволяет поставить ей надежные барьеры.

По оценкам Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП), ежегодные доходы транснациональной организованной преступности составляют около 870 миллиардов долларов США, объем, равный примерно полутора процентам общемирового валового внутреннего продукта. Из них около 320 миллиардов долларов США приходятся на долю от незаконного оборота наркотиков. Незаконные доходы от продаж всех видов подделок (спиртных напитков, табачных изделий, лекарств и т.д.) в регионе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), по данным её экспертов, составляют около 250 миллиардов долларов США ежегодно. В результате преступлений, совершаемых в киберпространстве, включая кражи персональных данных – одной из наиболее доходных форм криминальной деятельности в этой области – в карманы преступников ежегодно перетекает не менее 1 миллиарда долларов США. По сведениям Международной организации труда (МОТ), доходы преступных группировок, занятых нелегальной миграцией и торговлей людьми, ежегодно приносят им около 32 миллиардов долларов США. Эти оценки УНП и ОЭСР сделаны в 2009 году, а МОТ – в 2005 году, то есть это данные восьми- и двенадцатилетней давности! Ограничиваются ли наши знания о преступности в регионе ОБСЕ только этими сведениями? К сожалению, ответ на данный вопрос, скорее, утвердительный. В этом ряду, безусловно, обратило на себя внимание заявление действующего председателя ОБСЕ, министра иностранных дел Австрии С. Курца о том, что среди иностранных боевиков-террористов замечены свыше 100 тысяч человек из региона ОБСЕ[7]. Насколько таких сведений достаточно для пресечения их активности? А каковы объемы средств, выручаемых террористами, например, за освобождение заложников? Чем «универсальный террорист» отличается от своего подельника, орудующего на пространстве ОБСЕ?

Без конструктивного сотрудничества между государствами едва ли удастся предотвратить новые теракты и другие проявления транснациональной преступности. Кризис доверия в ОБСЕ, безусловно, не способствует такому взаимодействию. Он затрудняет и ответ на вопрос о том, в чём состоит добавленная стоимость антикриминального сотрудничества именно в рамках ОБСЕ, по сравнению, например, с такими организациями, как Интерпол и/или Управление ООН по наркотикам и преступности. Однако без внятных ответов на эти вопросы эффективное пресечение терроризма, преступности на пространстве ОБСЕ вряд ли возможно. Подстегнуть такую работу помог бы комплекс следующих мер.

Во-первых, следовало бы укрепить аналитический потенциал ОБСЕ. Последние несколько лет бюджет Организации утверждается на условиях нулевого реального роста, поэтому речь об усилении, тем более расширении Секретариата или других исполнительных структур, очевидно, не идет. В таких условиях необходимый эффект могли бы дать нестандартные решения. Одно из них — созыв периодических встреч руководителей правоохранительных органов государств-участников ОБСЕ. Обмен оценками криминальной угрозы в регионе ОБСЕ, а также на национальном уровне, совместный обзор усилий по предотвращению терроризма, пресечению организованной преступности, незаконного оборота наркотиков, торговли людьми и киберпреступности (т.е. именно тех приоритетов, которые определены в Стратегической концепции ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями), возможные дополнительные договоренности между руководителями об антикриминальном взаимодействии на кратко- и среднесрочную перспективу, несомненно, повышали бы безопасность в регионе и работали на укрепление доверия между всеми участниками Организации.

Аналогичный опыт на уровне руководителей правоохранительных подразделений «полевых» присутствий ОБСЕ полностью себя оправдал. На встрече в 2014 году каждому из них было предложено сделать обзор криминальной, в том числе террористической, угрозы в стране пребывания. В результате этой инициативы возник целый ряд новых совместных проектов, упрочивших субрегиональное и региональное сотрудничество и повысивших эффективность борьбы с преступностью. Другой итог этой встречи – активное заимствование и использование передового опыта одних регионов другими (например, балканского – в центрально-азиатском регионе и наоборот).

Есть все основания полагать, что периодические, например, раз в три – пять лет встречи руководителей правоохранительных органов государств-участников ОБСЕ заметно укрепят безопасность и антикриминальное сотрудничество, а затраты на их проведение, в рамках регулярного бюджета ОБСЕ, полностью себя оправдают. Пришло время, чтобы руководители правоохранительных органов, те, кто принимает решения и несёт ответственность за предупреждение преступности, взяли инициативу в свои руки и начали ставить экспертам задачи, руководствуясь профессиональным видением проблемы.

Во-вторых, использовать естественные преимущества Организации в области пограничного со-

7 Speeches & Statements by the 2017 OSCE Chairperson-in-Office, http://osce.org

трудничества. ОБСЕ, пожалуй, единственная международная организация, участники которой приняли обязательство обеспечить политический диалог по вопросам безопасности границ и пограничного режима и утвердили соответствующую Концепцию (2005). За истекшее десятилетие национальными контактными пунктами по вопросам безопасности границ наработана солидная база конкретных экспертных предложений. Имеет смысл оценить проделанную работу и наметить приоритеты по дальнейшему выполнению погранконцепции, например, на период до 2025 года. Тем более, что п.10 документа прямо предусматривает периодический обзор и мониторинг деятельности ОБСЕ по вопросам границ. Решать такую задачу оптимально при непосредственном участии руководителей погранслужб государств-участников ОБСЕ.

В-третьих, развивать антитеррористическую составляющую в работе Парламентской ассамблеи ОБСЕ. К предложению создать на её базе комитет по противодействию терроризму привлекла внимание Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко, выступая на международной конференции «Политика безопасности ОБСЕ. Взгляд со стороны женщин» (Вена, 23 марта 2017 года). Деятельность такого комитета, отмечалось в выступлении, содействовала бы дальнейшему сближению подходов государств-участников в борьбе с террористической угрозой, координации их действий на данном направлении[8].

Кроме того, уже сложилась добрая традиция регулярных выступлений Координатора ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам и Председателя Комитета по вопросам безопасности (невоенные аспекты) Постоянного совета с докладами на сессиях Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА). Полезно, чтобы и спецпредставитель Председателя ПА по контртеррору принимал участие в заседаниях Комитета по вопросам безопасности Постоянного совета, других антитеррористических мероприятиях, организуемых исполнительными структурами ОБСЕ, включая её «полевые» присутствия и институты.

В-четвёртых, совершенствовать и укреплять государственно-частное партнёрство по предупреждению преступности. Решение № 5 о государственно-частном партнёрстве в предотвращении терроризма Совет министров ОБСЕ принял в Мадриде в ноябре 2007 года. Десятилетие – подходящий срок для того, чтобы провести обзор проделанной работы и, возможно, подумать над тем, чтобы разработать свод принципов такого партнерства для предупреждения в регионе ОБСЕ не только терроризма, но и преступности.

Осуществление этих шагов укрепит безопасность, снизит террористическую и криминальную угрозу, защитит всех граждан на пространстве ОБСЕ, в том числе дипломатов, от терактов. Важно, чтобы запуск диалога в ОБСЕ по таким и схожим инициативам работал на укрепление доверия в Организации [A. Nemcova, CSCE Testimonies, 2013, P. 32–33]. Очевидно, что обеспечение основных прав каждого человека, включая право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность заслуживает того, чтобы постараться надёжно осуществить его на практике.

8 http://osce.mid.ru/-/vystuplenie-predsedatela-soveta-federacii-v-i-matvienko-na-konferencii-politika-bezopasnosti-obse-vzglad-so-storony-zensin-vyzovy-i-perspektivy-novoj-?inheritRedirect=true

Литература

Воронков Л.С., Хельсинкский процесс и европейская безопасность, что дальше? МГИМО-Университет, 2012.

Загорский А., Хельсинкский процесс, Москва, Права человека, 2005.

J. Andrŭani, Le Piиge, Helsinki et la chute du communisme, Odile Jacob, 2005.

Megaterrorism: a New Challenge for a New Century, PIR Library Series, 2003.

S. Liechtenstein. The 22-nd OSCE Ministerial Council Meeting in Belgrade: An Anniversary Without Celebration // Security and Human Rights vol. 26 (2015), issues 2–4.

M.P. de Brichambaut. The OSCE in perspective, six years of service, six questions and a few answers // Security and Human Rights, vol. 1 (2012).

World against Drugs, IDEC XXX, Package of documents developed at the anniversary 30-th international drug enforcement conference, 2013.

Nemcova. CSCE Testimonies, Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972–1989, Prague, 2013.

References

L.S. Voronkov, Hel'sinkskij process i evropejskaja bezopasnost', chto dal'she? [Helsinki process and European safety, what is next?] MGIMO-Universitet, 2012.

A. Zagorskij, Hel'sinkskij process, Moskva, Prava cheloveka, [Helsinki process, Moscow, Human rights] 2005.

J. Andréani, Le Piège, Helsinki et la chute du communisme, Odile Jacob, 2005.

Megaterrorism: a New Challenge for a New Century, PIR Library Series, 2003.

S. Liechtenstein. The 22-nd OSCE Ministerial Council Meeting in Belgrade: An Anniversary Without Celebration // Security and Human Rights vol. 26 (2015), issues 2-4.

M.P. de Brichambaut. The OSCE in perspective, six years of service, six questions and a few answers // Security and Human Rights, vol. 1 (2012).

World against Drugs, IDEC XXX, Package of documents developed at the anniversary 30-th international drug enforcement conference, 2013.

A. Nemcovà. CSCE Testimonies, Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989, Prague, 2013.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-114-119

«Мягкая сила» в немецкой политологии и государственной службе

Александр Александрович Ганощенко, главный специалист-эксперт отдела аналитики и мониторинга Управления стратегического планирования и кадрового развития Россотрудничества МИД России (119019, Российская Федерация, Москва, ул. Воздвиженка, д. 18/9). E-mail: shahm@inbox.ru

Аннотация: Существует устойчивое мнение, что внешняя политика ФРГ активно использует «мягкую силу». То есть можно было бы ожидать, что это понятие будет подробно разбираться в работах немецких политологов, а концепция автора этого понятия Джозефа Ная получит существенное теоретическое развитие. Однако, вопреки сложившейся в российской политологии традиции — непременно ссылаться на основоположника этой концепции, в работах немецких политологов наблюдается слабый интерес к понятию «мягкая сила» Дж. Ная, что выражается в редком упоминании, в отсутствии германизации термина, а также в негативном отношении.

В ФРГ, которая активно использует инструментарий «мягкой силы» в своей внешней политике, политологи разработали собственную концепцию. Проведя анализ публикаций немецких исследователей, автор утверждает, что немецкая концепция «гражданской силы» во многом основана на трудах классических немецких философов, что делает ее ориентированной на моральную составляющую политики. В этом, на взгляд автора, кроется одна из причин того, что концепция «гражданской силы» не стала и не смогла стать основой для разработки внешнеполитических концепций в других странах. При этом внешняя политика Германии может быть описана именно в терминах «мягкой силы», что свидетельствует о том, что для этой концепции могут существовать и отличные от использованных Дж. Наем философские основания.

Концепция «гражданской силы» состоит в специфических самосознании и постановке внешнеполитических целей, выборе стратегии и инструментов ее реализации. Побудительной причиной разработки этой концепции стало сформировавшееся за пределами ФРГ опасение возрождения военной мощи Германии после объединения страны в 1990 году.

Ключевые слова: «мягкая сила», Дж. Най, внешняя политика, международные отношения, «гражданская сила»

‘Soft power’ in German politology and public service

Alexander A. Ganoshchenko, The chief specialist-expert of the department of analytics and monitoring, Division of the strategic planning and human resources development of the Federal Agency for the CIS issues, living abroad compatriots and international humanitarian cooperation (Rossotrudichestvo) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Russian Federation, Moscow, Vozdvizhenka str., 18/9). E-mail: shahm@inbox.ru

Abstract: There is a strong opinion that the ‘soft power’ is actively used in the foreign policy of the Federal Republic of Germany. In other words, one would expect this notion to be analyzed in detail in the works of the German politologists, and the concept of the author of this notion (Joseph Nye) to get substantial theoretical development. However, contrary to the tradition formed in the Russian political science to refer imperatively to the founder of this concept, there is a lack of interest to the concept of ‘soft power’ of Joseph Nye in the works of the German scientists resulting in rare mention, absence of the Germanization of the term, as well as negative attitude.

In the Federal Republic of Germany, which actively uses the tools of the ‘soft power’ in its foreign policy, political scientists have developed their own concept. Having analyzed the publications of the German researchers, the author states that the German conception of the ‘civilian power’ is largely based on the writings of the classical German philosophers, which makes it focused on the moral component of the policy. That is, in the opinion of the author, one of the reasons that the concept of ‘civilian power’ did not and could not become the basis for the development of foreign policy concepts in other countries. Whereby the German foreign policy can be described in terms of ‘soft power’, which indicates that for this concept there may exist philosophical foundations different from the used by Joseph Nye.

The concept ‘civilian power’ comprises specific self - consciousness and setting of the foreign politic objectives, choice of the strategy and implementation tools. The incitement for the development of this concept was the fear for the revival of the military power of Germany, emerged outside the Federal Republic of Germany after unification of the country in 1990

Keywords: ‘soft power’, J. Nye, foreign policy, international relations, ‘civilian power’

Место и роль концепции «мягкой силы» в политологии Германии и причины нежелания ее германизировать

В работах российских политологов обычно подразумевается, что если какая-либо страна использует инструменты и средства «мягкой силы» в своей внешней политике, то это делается в соответствии с концепцией Джозефа Ная. Ссылки на работы Ная присутствуют практически в любой статье или монографии, посвященной «мягкой силе» и ее использованию во внешней политике определенной страны. Получается, что Дж. Най выступает предтечей любой политики «мягкой силы» в мире.

Однако изучение работ немецких политологов, в которых упоминается словосочетание soft power, демонстрирует нечто иное. Немецкая политология проявляет весьма низкий интерес к понятию «мягкая сила», выработанному Дж. Наем. В сравнительно немногочисленных немецких работах видно, что сам термин soft power употребляется в своем оригинальном виде и не подвергается германизации. Это весьма важно, поскольку в немецкой научной литературе заимствованные из иностранных источников термины и понятия либо получают немецкое грамматическое оформление (падеж с окончаниями и артиклями), либо представлены терминами немецкого языка. К примеру, одно из понятий концепции взаимозависимости Дж. Ная и Р. Кеохэйна – interdependence sensitivity был переведен в одной из работ как die Interdependenzempfindlichkeit [Ostrowsky D., 2010. С. 56].

Нежелание немецких исследователей германизировать термин soft power, на наш взгляд, объясняется следующими обстоятельствами.

1. Не несущий негативной смысловой коннотации перевод термина soft power – die weiche Macht – уже используется в феминистском движении для обозначения влияния женщин на общественную, социальную и семейную жизнь [Lichtenfels S., 1997]. Разграничить различные сферы его применения было бы трудно. Нам встретился только один случай употребления выражения die weiche Macht в немецких публикациях применительно к «мягкой силе» Дж. Ная [Horst P., 2003].

2. В немецком языке, в том числе и в вопросах политологии, давно используется собственный термин для обозначения притягательной силы – die Anziehungskraft. Д. Островски пишет: «Das zentrale Moment des Soft Power-Konzept (attraction/dt. Anziehungskraft) wird direkt in der Zielbeschreibung des Auswärtigen Amts ungegriffen» [Ostrowsky D., 2010. С. 60]. В работе С. Вагнера также говорится: «Die Soft Power, also die Anziehungskraft eines Landes» [Wagner S., 2010. С. 5]. Это те немногие места в современной немецкой политологической литературе, где проводится прямое сопоставление смысла концепции Дж. Ная со значением аналогичного немецкого термина, а также виден наиболее распространенный вариант адаптации английского выражения soft power к грамматическому строю немецкого языка.

3. В немецкой политологии вообще крайне непопулярно понятие die Macht (власть, сила) применительно к государственной политике ФРГ, и в современном германском политическом лексиконе такое понятие отсутствует [Katzenstein P.J., 1997. С. 2].

Хотя стоит отметить, что у Н. Ренверта [Renvert N., 2011. С. 30–35] видно, что терминология Дж. Ная имеет некоторые перспективы германизации, хотя бы потому, что в этом названии Soft Power поставлено в среднем роде немецкого языка. При этом в упомянутой уже работе С. Вагнера это понятие поставлено в женском роде [Wagner S., 2010]. В сочетании с более частым употреблением выражения soft power в его исходной форме, можно сделать такие наблюдения: процесс осмысления употребления термина в рамках правил немецкой грамматики уже начался, но еще не захватил большую часть авторов; но при этом он еще весьма далек от завершения, поскольку не появилось устоявшейся, а тем более нормативной формы употребления заимствованного понятия.

Отсутствие германизации термина, или, по крайней мере, ее начальная стадия показывает, в частности, что немецкие политологи считают это понятие чужеродным для национальной политической мысли, зачастую дают ему негативную оценку: «ненормальное преувеличение так называемой концепции «мягкой силы» в современных международных отношениях» [Wagner S., 2010. С. 5]. По мнению Л.Р. Рустамовой, непопулярность концепции «мягкой силы» в Германии может быть связана с тем, что она не признана официально в качестве необходимого элемента внешней политики ФРГ [Рустамова, 2016. С. 26].

Немецкие исследователи анализируют «мягкую силу» Германии, главным образом, в публикациях, издаваемых на английском языке и ориентированных на коллег из США и Великобритании, то есть преимущественно в контексте англо-американской политологии. Это еще одно подтверждение того, что для немецкой политологии понятие soft power чуждо и весьма непопулярно.

4. В большинстве работ немецких политологов понятие «мягкая сила» связывается с публичной дипломатией (Public Diplomacy) и коммуникациями [Sarcinelli U., 2011. С. 288]. В этом смысле разнообразие мнений по поводу природы «мягкой силы» среди немецких исследователей ощутимо меньшее, чем среди российских исследователей. Кроме того, в большинстве работ содержание понятия soft power практически не подвергается анализу, чаще оно просто упоминается в связи с теми или иными вопросами внешней политики ФРГ.

В этом отношении работа Яна Керстена [Kersten J., 2013] стоит отдельно, поскольку это чуть ли не

единственная монографическая публикация на немецком языке, в которой весьма подробно раскрыто как содержание исходной концепции «мягкой силы» Дж. Ная, так и основные аргументы возникшей вокруг нее дискуссии.

Л.Р. Рустамова делает вывод, что вклад немецких политологов в разработку концепции «мягкой силы» достаточно скромен. По нашему мнению, более обоснованно говорить практически о полном отсутствии такого вклада. Обзор немецких работ показывает, что концепция Дж. Ная воспринималась и продолжает восприниматься немецкими исследователями как чуждая, принадлежащая к англо-американской политологической школе. Значимых попыток адаптировать ее для нужд теоретической разработки вопросов внешней политики ФРГ (за исключением книги Я. Керстена, посвященной достаточно узкоспециальному вопросу поддержки миссии Бундесвера в Афганистане) среди них не наблюдается.

Германский опыт философского и политологического осмысления теории «мягкой силы»

Между тем, отсутствие выраженного интереса к концепции «мягкой силы» вовсе не означает, что в Германии совершенно не было интереса к подобным теориям международных отношений. В Германии в конце 1990-х годов была сделана попытка разработать аналог концепции «мягкой силы». Этой работой занималась кафедра международных отношений Университета Трира (земля Рейланд-Пфальц) под руководством профессора Ханса Вальтера Маулла. Альтернативная концепция выдвигала «гражданскую силу» (Civilian Power) в международных отношениях. Разработка этой концепции была поддержана Deutschland Forschungsgesellschaft (DFG), и для участия в ней были приглашены ученые из разных стран [Fenkler U., Harnisch S., Kirste K., Maull H.W., Wallraf W., 1998; Harnisch S., Maull H.W., 2001]. Работа продолжалась с апреля 1994 по октябрь 1997 года и заключалась в сравнении внешней политики США, Японии и ФРГ с целью развития «ролевой» теории (die Rollentheorie) концепции «гражданской силы» (der Zivilmachtkonzept).

Побудительной причиной разработки этой концепции стало сформировавшееся за пределами ФРГ опасение возрождения военной мощи Германии после объединения страны в 1990 году. Это мнение было даже высказано в одной из работ Дж. Ная как существенное основание для использования США «мягкой силы» в Европе и в мире. Также Кеннет Вальц выдвигал предположение, что «большие экономики имеют тенденцию становиться большой силой» (great power economies tent to become great powers) [Waltz K.N., 1993. С. 66]. В свете этих опасений исследовательский проект университета Трира ставил целью исследовать политическую позицию ФРГ в мире после объединения страны, изучить взаимосвязи между немецкой культурой и внешней политикой, а также доказать, что внешняя политика ФРГ не имеет устремлений становиться крупной военной мощью, и выработать практические рекомендации.

Концепция «гражданской силы», по мнению участников этого проекта, состоит в специфических самосознании и постановке внешнеполитических целей, выборе стратегии и инструментов ее реализации. «Гражданская сила» во внешней политике той или иной страны описывается тремя признаками: классификацией внешнеполитического актора, основанной на его целях и стратегии; «ролевой концепции», то есть ценностей внешней политики и внешнеполитического стиля той или иной страны; средствами достижения поставленных политических целей. С учетом указанных выше характеристик, определение «гражданской силы», данное в проекте, звучало так: «Гражданская сила есть государство, чьи ролевая концепция и ролевое поведение связаны с целями, ценностями, принципами, а также формами влияния и использования силы, которые служат развитию цивилизованности международных отношений» [Fenkler U., Harnisch S., Kirste K., Maull H.W., Wallraf W., 1998. С. 20, 22].

В своих работах Маулл подчеркивал, что развитие цивилизованности в международных отношениях означает акцент на права человека, легитимность и многостороннее сотрудничество, с ограниченным применением военной силы [Maull H.W., 2000. С. 14]. Уточняя, Маулл выдвинул шесть принципов цивилизованности.

- Ограничение использования силы в существующих политических конфликтах, как внутри государств, так и между государствами, путем мер поддержки коллективной и кооперативной безопасности.
- Усиление власти права развитием международного режима (миропорядка) путем сотрудничества, интеграции и передачи части суверенитета.
- Продвижение демократических форм принятия совместных решений как внутри государств, так и между ними.
- Продвижение ненасильственных форм разрешения конфликтов.
- Продвижение социального равенства и устойчивого развития в целях повышения справедливости миропорядка.
- Продвижение взаимозависимости и разделения труда [Harnisch S., Maull H.W., 2001. С. 4].

Политика какой-либо страны может быть названа «гражданской силой», только если соответствует всем этим принципам. Согласно исследованию «гражданской силы», проведенному в Университете Трира, этим определениям соответствовали ФРГ и Япония, тогда как у США были найдены признаки политики великой державы (die Großmacht).

Различия в подходах Дж. Ная и немецких политологов

Исследователи отмечали близкие параллели между концепциями «мягкой силы» Дж. Ная и «гражданской силы» Ханса Маулла и его коллег [Arora Ch., 2006. С. 12]. Однако же, по нашему мнению, такое впечатление может сложиться только на основе крайне поверхностного знакомства с каждой из политологических концепций. Между «мягкой силой» и «гражданской силой» есть очень существенные различия, которые не позволяют говорить об этих концепциях как о тождественных.

Во-первых, в немецкой концепции на первом месте стоит оценка внешней политики и детально разработаны моральные критерии этой оценки. Х. Маулл специально отмечает, что философской основой выработки этой концепции стало наследие Иммануила Канта [Harnisch S., Maull H.W., 2001. С. 4]. Дж. Най на первое место выдвигает прагматический подход, вытекающий из чрезмерно больших издержек применения военной силы, состоящий в разделении силы, по существу, на «насильственную» и «ненасильственную» формы. Он также говорит о моральности и моральном авторитете как о важных элементах «мягкой силы», но детально разработанных моральных критериев не предлагает.

Во-вторых, несмотря на то, что обе концепции вышли из одного и того же источника – неолиберализма в целом и теории взаимозависимости в международных отношениях в частности, тем не менее, хорошо заметно, что Дж. Най и Ханс Маулл понимали взаимозависимость по-разному. Для американского политолога – это объективно существующий фактор международных отношений, который может работать как во благо, так и во вред той или иной стране. Для его немецкого коллеги взаимозависимость — желательное состояние, важный компонент цивилизованности международных отношений, отчего она даже помещена в список критериев для моральной оценки политики. Более того, если Дж. Най ничего не говорил о сознательном усилении взаимозависимости, то Ханс Маулл и его коллеги выдвигают такой тезис и говорят о передаче части государственного суверенитета на наднациональный уровень, что подразумевает усиление взаимозависимости как между государствами, так и между государствами и наднациональным органом. Это не только отражение политического развития ЕС, в котором такая практика существует, но и важный, по мнению немецких исследователей, принцип развития международных отношений. Передача части суверенитета на наднациональный уровень усилит взаимозависимость, укрепит силу права, а также сократит сферу для своевольного и одностороннего применения военной силы.

В-третьих, в немецкой концепции «гражданской силы» видно традиционное для Германии внимание к социальным вопросам, к поддержанию социального равенства и порядка. Причем это предполагается делать и на международном уровне. Этого в концепции «мягкой силы» Дж. Ная нет, и вопросы социального равенства в мировом масштабе его интересовали весьма слабо.

Если кратко определить различия двух концепций: американской и немецкой, то можно сказать, что «мягкая сила» Дж. Ная есть способ применения власти для достижения внешнеполитических целей, хотя и предопределяемый неолиберальными ценностями и мировоззренческими установками, а «гражданская сила» Ханса Маулла — это сущность власти, ее основные черты и характеристики (из чего следует, что власть, имеющая черты, отличные от описанных, не является «гражданской силой», а чем-то иным).

Причины, не позволившие концепции «гражданской силы» стать широкоизвестной

Судя по тому, что значительная часть работ по «гражданской силе» была опубликована на английском языке, можно полагать, что эта концепция создавалась в качестве своего рода «экспортного продукта» немецкой политологической мысли. Однако же большой популярности она не получила и, в отличие от «мягкой силы» Дж. Ная, вошедшей даже в официальные концепции внешней политики ряда стран, в том числе и России, концепция «гражданской силы» за пределами Германии малоизвестна.

Причины этого, на наш взгляд, довольно очевидны. Немецкая концепция с приоритетом моральной оценки внешней политики имеет куда более узкое практическое значение, нежели концепция Дж. Ная, больше говорящая об инструментарии внешней политики. В российских публикациях о концепции «мягкой силы» заметное место занимают работы практической направленности, ставящие целью выработку рекомендаций для внешней политики России. К таким публикациям можно отнести работы Ю.А. Никитиной [Никитина, 2014], М.М. Лебедевой и М.В. Харкевич [Лебедева, Харкевич, 2014], И.А. Сафранчука и А.Л. Синегубова [Сафранчук, Синегубов, 2014] и другие. В этом, сугубо практическом смысле, немецкая концепция «гражданской силы» мало что давала для выработки рекомендаций.

К тому же, жесткий моральный подход немецкой концепции вел к тому, что в мире этому определению соответствовали бы ФРГ и Япония, может быть, еще две-три европейских страны. Остальные же страны, включая ведущие мировые державы, такие, как Россия, США, Китай, до уровня «гражданской силы» не дотягивали. Получался бы в итоге крайне ограниченный клуб стран, относящихся к «гражданской силе», обладающих высшим моральным авторитетом, и все остальные страны, по тем или иным причинам недостаточно «цивилизованные» и потому обязанные следовать за странами «гражданской силы». Говоря словами Дженис Мэттерн, такая

германская «soft power isn't so soft», и подобная концепция определенно выглядела с точки зрения политологов многих стран неприемлемой.

В свете столь существенных различий концепций soft power и die Zivilmacht становится понятным, почему немецкие политологи не пожелали инкорпорировать понятие «мягкой силы» и перевести его весьма близким по смыслу немецким термином die Anziehungskraft. Причина этого состояла в том, что в немецкой политологии приоритетное внимание уделялось моральной нормативности концепции, вытекающей из наследия немецкой философии, в рамках которой прагматический подход Дж. Ная действительно выглядел чужеродным.

Выводы

Таким образом, далеко не всегда во внешней политике страны используются средства «мягкой силы» в соответствии именно с концепцией Дж. Ная. В ФРГ для внешней политики, которая в целом может быть изучена и описана в терминах «мягкой силы», явно имелись собственные философские и политологические основания, в частности, сформулированные в рамках концепции die Zivilmacht Ханса Маулла. Из этого следуют такие выводы.

Во-первых, необходимо учитывать, что политика «мягкой силы» может исходить не только из концепции Дж. Ная, но и других концепций, развивающих положения неолиберализма. Будучи похожими, тем не менее, они могут включать в себя существенные расхождения, которые будут придавать инструментарию «мягкой силы» конкретной страны (в нашем случае – ФРГ) своеобразие.

Во-вторых, далеко не всегда концепция Дж. Ная является источником политики «мягкой силы» конкретной страны. При наличии примеров, когда работы американского политолога непосредственно вдохновляли разработчиков внешнеполитического курса (в том числе и в России), есть пример ФРГ, в которой политика «мягкой силы» была выработана независимо от Дж. Ная. Таким образом, нельзя полагать, будто бы любая политика «мягкой силы» берет начало от Дж. Ная. Об этом можно говорить, как о факте, только если установлено прямое влияние трудов американского политолога на формирование внешней политики.

В-третьих, в случае независимого возникновения политики «мягкой силы», сама по себе концепция Дж. Ная выступает в качестве инструмента исследования и описания. С нашей точки зрения, это целесообразно, поскольку концепция Дж. Ная стала общепринятой и, в сущности, ввела стандарт для описания использования несиловых средств в международных отношениях. Проведенный в терминах «мягкой силы» анализ позволяет осуществлять и более глобальные международные сравнения.

Литература

Лебедева М.М. «Мягкая сила» в отношении Центральной Азии: участники и их действия / М.М. Лебедева // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2.

Лебедева М.М. «Мягкая сила» России в развитии интеграционных процессов на евразийском обществе / М.М. Лебедева, М.В. Харкевич // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2.

Никитина Ю.А. Российский подход к продвижению «мягкой силы» в сфере внешней политики // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2.

Рустамова Л.Р. «Мягкая сила» во внешней политике современной Германии. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М.: МГИМО(у) МИД РФ, 2016.

Сафранчук И.А., Синегубов А.Л. Проблематика «мягкой силы» во внешней политике России // Дипломатическая служба. 2014. № 1. С. 6–10.

Arora Ch. Germany's Civilian Power Diplomacy. NATO Expansion and the Art of Communicative Action. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

Fenkler U., Harnisch S., Kirste K., Maull H.W., Wallraf W. DFG-Projekt 'Zivilmдchte'. SchluЯbericht und Ergebnisse. Deutsche, amerikanische und japanische AuЯenpolitiksstrategien 1985–1995: Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade. Trier, 1998.

Harnisch S., Maull H.W. (ed.). Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic. Manchester, New York: Manchester University Press, 2001.

Horst P. Die weiche Macht. // Die Zeit № 18, 2003.

Kersten J. Soft Power and Militdr. Eine Untersuchungen zum Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr. Die Schriftenreihe WeltTrends Thesis. Band 17(2013) Potsdam: Universitdtsverlag Potsdam, 2013.

Kleine-Brockhoff T., Maull H.W. The Limits of German Power. Internationale Politik. Volume 12. 2011. November/December. Lichtenfels S. Weiche Macht: Perspektiven eines neuen Frauenbewußtseins und einer neuen Liebe zu Männern. Belzig: Verlag MEIGA GBR, 1997.

Maull H.W. German Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a 'Civilian Power?' // German Politics, Vol. 9, No 2. August 2000.
Ostrowsky D. Die Public Diplomacy der deutschen Auslandsvertretungen weiltweit. Theorie und Praxis der deutschen Auslandsöffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: WS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, 2010.

Renvert N. Von Soft Power zu Smart Power: Zur Rolle der Mittler in den transatlantischen Beziehungen // Aus Politik und Zeitgeschichte. 61 Jahrgang. 51– 52/2011.

Sarcinelli U. Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien GmbH, 2011.

Wagner S. Public Diplomacy in der Mediengesellschaft. Chancen und Grenzen am Beispiel des Karikaturenstreites zwischen Polen und Deutschland. Nordenstedt: GRIN Verlag, 2010.

Waltz K.N., The Emerging Structure of International Politics. // International Security 18 (Fall 1993).

References

Arora Ch. Germany's Civilian Power Diplomacy. NATO Expansion and the Art of Communicative Action. New York: Palgrave MacMillan, 2006. In English.

Fenkler U., Harnisch S., Kirste K., Maull H.W., Wallraf W. DFG-Projekt 'Zivilmдchte'. SchluЯbericht und Ergebnisse. Deutsche, amerikanische und japanische AuЯenpolitiksstrategien 1985-1995: Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade. Trier, 1998. In German.

Harnisch S., Maull H.W. (ed.). Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic. Manchester, New York: Manchester University Press, 2001. In English.

Horst P. Die weiche Macht. // Die Zeit № 18, 2003. In German.

Kersten J. Soft Power and Militдr. Eine Untersuchungen zum Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr. Die Schriftenreihe WeltTrends Thesis. Band 17(2013) Potsdam: Universitдtsverlag Potsdam, 2013. In German.

Kleine-Brockhoff T., Maull H.W. The Limits of German Power. Internationale Politik. Volume 12. 2011. November/December. In English.

Lebedeva M.M. «Myagkaya sila» v otnoshenii Tsentral'noy Azii: uchastniki i ikh deystviya / M.M. Lebedeva // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2014. № 2. S. 47–55. ['Soft power' towards Central Asia: participants and their actions / M.M. Lebedeva // MGIMO University bulletin 2014. №2. pages 47–55.] In Russian.

Lebedeva M.M. «Myagkaya sila» Rossii v razvitii integratsionnykh protsessov na evraziyskom obshchestve / M.M. Lebedeva, M.V. Kharkevich // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2014. № 2. S. 10–13. ['Soft power' of Russia in the development of the integration processes in the Eurasian society / M.M. Lebedeva, M.V. Kharkevich // MGIMO University bulletin – 2014. №2. pages 10–13.] In Russian.

Lichtenfels S. Weiche Macht: Perspektiven eines neuen Frauenbewußtseins und einer neuen Liebe zu Männern. Belzig: Verlag MEIGA GBR, 1997. In German.

Maull H.W. German Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a 'Civilian Power?' // German Politics, Vol. 9, No 2. - August 2000 . In English.

Nikitina Yu.A. Rossiyskiy podkhod k prodvizheniyu «myagkoy sily» v sfere vneshney politiki // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2014. № 2. S. 30–35. [The Russian approach to the promotion of the 'soft power' in the sphere of foreign policy // MGIMO University bulletin – 2014. №2. pages 30–35]. In Russian.

Ostrowsky D. Die Public Diplomacy der deutschen Auslandsvertretungen weiltweit. Theorie und Praxis der deutschen Auslandsöffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: WS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, 2010. In German.

Renvert N. Von Soft Power zu Smart Power: Zur Rolle der Mittler in den transatlantischen Beziehungen // Aus Politik und Zeitgeschichte. 61 Jahrgang. 51-52/2011. In German.

Rustamova L.R. «Myagkaya sila» vo vneshney politike sovremennoy Germanii. Dissertatsiya na soiskanie uchenoy stepeni kandidata politicheskikh nauk. ['Soft power' in the foreign policy of the modern Germany. PhD thesis in Political Sciences.] M.: MGIMO(u) MID RF, 2016 In Russian.

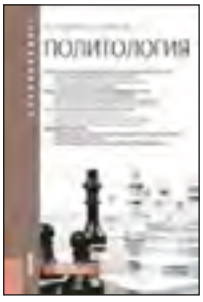
Safranchuk I.A., Sinegubov A.L. Problematika «myagkoy sily» vo vneshney politike Rossii // Diplomaticheskaya sluzhba. 2014. № 1. S. 6–10. [Problematics of the 'soft power' in the foreign policy of Russia // Diplomaticheskaya sluzhba 2014. № 1. pages. 6–10.] In Russian.

Sarcinelli U. Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien GmbH, 2011. In German.

Wagner S. Public Diplomacy in der Mediengesellschaft. Chancen und Grenzen am Beispiel des Karikaturenstreites zwischen Polen und Deutschland. Nordenstedt: GRIN Verlag, 2010. In German.

Waltz K.N., The Emerging Structure of International Politics. // International Security 18 (Fall 1993). In English.

ЧТО ЧИТАТЬ



Садохин А.П., Сазонова Н.Н. Политология. Учебное пособие. М.: Кнорус, 2017. 256 с.

В книге представлены основные важнейшие темы курса: история политической мысли, теории политики, власти, политические системы, политические режимы, политические элиты и лидерство, политические конфликты, политическая модернизация, политическая глобалистика и др. Сложнейшие проблемы бурно меняющегося современного мира анализируются с позиций основных политологических концепций, теорий, методологических подходов на основе базового политологического понятийного аппарата. Изложение общетеоретических проблем курса сочетается с анализом политических процессов современного российского общества. Соответствует ФГОС ВО 3+. Для студентов бакалавриата технических и гуманитарных вузов.

Ирхин Ю.В. Политология. В 2 ч. Часть 1. История политической мысли. Часть 2. Теория политической мысли. Учебник для бакалавриата. 2-е издание. М.: Юрайт, 2017.

В учебнике в интересной форме дается комплексное изложение базовых проблем вузовского курса «Политология». Книга состоит из двух частей. В первой части рассматриваются предмет и методология политической науки, методы и основные вопросы истории политической мысли, политических учений и науки на Западе, в России и на Востоке, их связь с современностью. Вторая часть посвящена рассмотрению теории и методологии политической науки и их использовании в современном политическом анализе. В учебнике учтены особенности изучения и развития политики и политологии в условиях глобализации.

Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

1. Редакционные требования к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современного развития государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: **политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.**

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания;
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения;
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход;
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем статей не должен превышать 16000–17000 знаков (с пробелами и сносками). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел – 1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ – 1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. P. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpeg. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию.

Плата с аспирантов за публикацию статей не взимается.

2. Порядок представления статей

Автор представляет в редакцию:

- **рекомендацию** публикации статьи в журнале (на имя заместителя главного редактора Корниловой Лидии Леонидовны) с полными сведениями об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень (если есть), должность и место работы; указывается название статьи, предлагаемой к публикации, и обосновывается ее научно-практическая значимость. Отмечается область (отрасль) научного исследования; шифр научной специальности; предполагаемый срок защиты. Рекомендацию подписывает заведующий кафедрой или руководитель иного научного подразделения (для сторонних организаций документ заверяется печатью);
- **печатный вариант статьи**, подписанный автором и завизированный научным руководителем или научным консультантом;
- **вариант статьи в электронном виде** в формате .doc или .rtf;
- **сведения об авторе и статье** (одним отдельным файлом в электронном виде):

а) **аннотацию** с кратким изложением содержания статьи **на русском и английском языках** (100–250 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы – обсуждение/результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) – исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) – влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).

б) **ключевые слова** и словосочетания (не более пяти) **на русском и английском языках**;

в) **заголовок статьи, имя и фамилия автора** (-ов) **на русском и английском языках**;

г) **сведения об авторе** (соавторе) – Ф.И.О. (полностью), должность, место работы или учебы (организации); контактная информация (полный почтовый адрес каждого автора, адрес электронной почты, контактный телефон);

- сведения о научном руководителе или консультанте (Ф.И.О., должность, место работы).

3. Порядок публикации статей

Тексты всех статей проверяются системой «Антиплагиат».

Статьи, оформленные по указанным выше рекомендациям, рецензируются специалистами РАНХиГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Редакция сообщает автору результат экспертной оценки. При положительном экспертном заключении определяется очередность публикации.

Переписка с автором ведется по электронной почте.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую правку и необходимые сокращения. На стадии редакционной обработки статей принимаются авторские уточнения и дополнения в пределах 300 знаков.

После устранения недостатков (в течение одной-двух недель) статья может быть опубликована с сохранением очередности публикации в соответствии с датой ее первичной регистрации.

Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

Журнал «Государственная служба» выходит шесть раз в год: в феврале, апреле, июне, сентябре, октябре, декабре.

Адрес редакции:
mgs@migsu.ru
119571, Москва,
проспект Вернадского, 82.
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
редакция журнала «Государственная служба»
Тел. (499) 956-98-32, 99-82,
тел./факс. (499) 956-01-33
Сайт: http://mgs.migsu.ru/

Академия разработала профессиональный стандарт для сферы национальных и религиозных отношений

28 июня в МИА «Россия сегодня» состоялась пресс-конференция, посвященная профессиональному стандарту «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений», который разработали в РАНХиГС по поручению Президента Российской Федерации.

До этого на круглом столе в РАНХиГС обобщили экспертные обсуждения нового профессионального стандарта. По итогам дискуссии была проведена пресс-конференция.

В разработке профстандарта «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» принял участие профессор кафедры государственно-конфессиональных отношений Института государственной службы и управления (ИГСУ) РАНХиГС **Вильям Шмидт**, который стал модератором пресс-конференции. В мероприятии приняли участие директор ИГСУ РАНХиГС **Игорь Барциц**, заведующий кафедрой национальных и федеративных отношений Академии **Вячеслав Михайлов**. Были заместитель директора Департамента высшего образования Минобрнауки России Сергей Пилипенко, заместитель начальника Управления общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве ФАДН России Александр Ненашев, а также председатель Совета Ассамблеи народов России Светлана Смирнова.

В ходе обсуждения Игорь Барциц пояснил, что большое количество этносов и религий – это основа культуры и богатство нашей страны. Однако это не может не влиять на систему государственного управления. Такие условия необходимо учитывать при использовании традиционных механизмов демократии и опыта мировой политологии. По мнению Игоря Барцица, «этому надо учить и обращать на это внимание, начиная с образовательных программ школ и университетов».

На основе нового профессионального стандарта «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» профессию можно будет получить после 2018 года. Для этого необходимо обладать высшим образованием и работать в муниципальной сфере или сфере государственного управления, связанных с национальными или религиозными отношениями.

«Профстандарт включает в себя пять базовых направлений – этнология, религиоведение, социология, политология, культурология, и еще пятнадцать специализированных направлений, которые предстоит сопрягать со сферой образования», – прокомментировал Вильям Шмидт. Проект документа разработан для специалистов двух уровней – управленцев и исполнителей. Без профстандарта этнокультура, этнополитика и этнорелигиозные отношения «будут отставать в развитии», добавил спикер. Заместитель начальника управления ФАДН Александр Ненашев отметил, что это первый профессиональный стандарт в стране, который принимается по поручению Президента. Такое событие говорит о важности, актуальности и ценности этой работы.

Источник: http://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/akademiya-razrabotala-professionalnyj-standart-dlya-sfery-nacionalnyh-i-religioznyh-otnoshenij

Статью на тему подготовки профстандарта читайте в следующем номере «Государственной службы»

20708378

государственная служба

ЖУРНАЛ ПОЛУЧАЮТ

- АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ
- АППАРАТ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ РФ
- АППАРАТЫ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ
- СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ
- ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ
- ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РФ
- ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РФ
- СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РФ
- ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РФ
- АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ
- МИНИСТЕРСТВА РФ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ АГЕНТСТВА
- ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ