

ISSN 2070-8378  
E-ISSN 2500-4344

# Государственная Служба

PUBLIC ADMINISTRATION

*Хорошее управление*

**КОНДРАТЬЕВ В.П.**

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ ЭВОЛЮЦИИ  
БЮРОКРАТИЧЕСКИХ СТРУКТУР

*Цифровая эпоха*

**БОЛЬШАКОВ С.Н.**

«ДИВНЫЙ НОВЫЙ МИР»: К ВОПРОСУ  
О СТРАТЕГИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

*В странах постсоветского пространства*

**СИЛАЕВ Н.Ю., КОВАЛЕВА Д.В.**

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА.  
ГРУЗИЯ



ТОМ / VOL. 24 № 3

МАЙ-ИЮНЬ 2022



150 стр. ордена  
Кутузова II ст.  
ИДРИЦК. ДИВ.

79 с.к. 3ч.а.1б.Ф

День Победы 9 мая 2022 года

«9 мая 1945 года навеки вписано в мировую историю как триумф нашего единого советского народа, его сплочённости и духовной мощи, беспрецедентного подвига на фронте и в тылу.

День Победы близок и дорог каждому из нас. В России нет семьи, которую бы не опалила Великая Отечественная война. Память о ней не меркнет. В этот день в нескончаемом потоке «Бессмертного полка» – дети, внуки и правнуки героев Великой Отечественной. Они несут фотографии своих родных, погибших солдат, которые навеки остались молодыми, и уже ушедших от нас ветеранов.

Мы гордимся непокорённым, доблестным поколением победителей, тем, что мы их наследники, и наш долг – хранить память о тех, кто сокрушил нацизм, кто завещал нам быть бдительными и сделать все, чтобы ужас глобальной войны не повторился», – из выступления Президента России на военном параде 9 мая 2022 года.



Парад на Красной площади,  
посвященный Дню Победы

Источники: <http://kremlin.ru/events/president/news/>  
<https://www.1tv.ru>



ТОМ 24 № 3

[137] МАЙ-ИЮНЬ 2022

*Хорошее управление*

**КОНДРАТЬЕВ В.П.**

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ  
ЭВОЛЮЦИИ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ СТРУКТУР

*Цифровая эпоха*

**БОЛЬШАКОВ С.Н.**

«ДИВНЫЙ НОВЫЙ МИР»: К ВОПРОСУ  
О СТРАТЕГИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ  
ЭКОНОМИКИ

*В странах постсоветского пространства*

**СИЛАЕВ Н.Ю., КОВАЛЕВА Д.В.**

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ  
ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА.  
ГРУЗИЯ

VOL. 24 No. 3

[137] MAY-JUNE 2022

*Good governance*

**KONDRATIEV V.P.**

THEORETICAL ASPECTS  
OF THE EVOLUTION PROBLEM  
IN BUREAUCRATIC STRUCTURES

*Digital era*

**BOLSHAKOV S.N.**

“BRAVE NEW WORLD”: ON STRATEGIES  
FOR DEVELOPING DIGITAL ECONOMY

*In post-Soviet countries*

**SILAEV N.YU., KOVALEVA D.V.**

EVOLUTION OF PUBLIC  
ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET  
COUNTRIES. GEORGIA

## УЧРЕДИТЕЛЬ и ИЗДАТЕЛЬ:

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИЗДАЕТСЯ С 1998 ГОДА  
ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

«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.

## Над номером работали:

научные редакторы –  
И.А. Емелин, Л.А. Роксанова  
корректор – И.А. Емелин  
редактор текстов  
на английском языке –  
Н.А. Борисенко

## Макет, дизайн, верстка:

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](mailto:mgs@migsu.ru)

## Подписано в печать:

28.06.2022 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

**ГРИБ Владислав Валерьевич** (Московский государственный институт международных отношений (Университет), Москва, Россия)  
**ДЕДОВ Дмитрий Иванович** (Европейский суд по правам человека, Страсбург, Франция)  
**ЕГОРОВ Владимир Константинович** (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)  
**ЗОРИН Виктор Михайлович** (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)  
**МАУ Владимир Александрович** (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)  
**МОРОЗОВ Олег Викторович** (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва, Россия)  
**ОРЕХОВ Александр Валерьевич** (Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Москва, Россия)  
**СОРОКО Андрей Викторович** (доктор экономических наук, Москва, Россия)  
**ФЕДОРОВ Антон Юрьевич** (Администрация Президента Российской Федерации, Москва, Россия)  
**ШЕВЧЕНКО Алевтина Владимировна** (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)  
**ВАЛЕНТИНИ Риккардо** (лауреат Нобелевской премии, Университет Тосканы, Италия)  
**ДЕ ДИОЗ МАРСЕР Хосе Мария** (Автономный университет Барселона, Испания)  
**ДЕННИНГХАУС Виктор** (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)  
**ДУТКЕВИЧ Петр** (Карлтонский университет, Оттава, Канада)

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**Главный редактор**  
**БАРЦИЦ Игорь Нязбеевич** – доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия  
**Заместитель главного редактора**  
**КОРНИЛОВА Лидия Леонидовна** – заведующая отделением продюсирования и культурной политики ИГСУ, руководитель новостной группы Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия  
**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, Россия  
**БУТАШИН Дмитрий Анатольевич** – проректор РАНХиГС, Москва, Россия  
**ВИДАЛЬ Фредерик** – профессор, PhD, Париж, Франция  
**ЕНГИБАРЯН Роберт Вачаганович** – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Факультета управления и политики МГИМО(У), Москва, Россия  
**ЗАЙЦЕВ Владимир Васильевич** – доктор юридических наук, профессор, директор Центра экономического правосудия Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия  
**ЗУЕВ Сергей Эдуардович** – кандидат культурологии, профессор, ректор российско-британского университета «Московская высшая школа социальных и экономических наук», директор Института общественных наук РАНХиГС, Москва, Россия  
**ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна** – доктор философских наук, профессор Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия  
**КАРФИКОВА Мария** – профессор, кандидат наук, заведующая кафедрой юридического факультета Карлова Университета, председатель арбитражного суда при Экономической палате и Аграрной палате, Прага, Чешская Республика  
**КОМЛЕВА Валентина Вячеславовна** – доктор социологических наук, заместитель директора по научной работе Национального исследовательского института развития коммуникаций, заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества РАНХиГС, Москва, Россия  
**КУЗНЕЦОВА Ольга Анатольевна** – доктор юридических наук, профессор, заместитель декана юридического факультета по науке ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь, Россия  
**МЯСОЕДОВ Сергей Павлович** – доктор социологических наук, профессор, проректор РАНХиГС, директор Института бизнеса и делового администрирования РАНХиГС, президент Российской ассоциации бизнес-образования (РАБО), Москва, Россия  
**НАЗАРОВ Максим Николаевич** – кандидат физико-математических наук, доцент, проректор РАНХиГС, Москва, Россия  
**НАЙМАРК Норман** – доктор наук, профессор Стэнфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера, США  
**ПАЛАО МОРЕНО Гильермо** – профессор факультета права Университета Валенсии, Испания  
**ПИХОЯ Рудольф Германович** – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН, Москва, Россия  
**ПОНОМАРЕВА Карина Александровна** – доктор юридических наук, председатель комитета по бюджету и налогам Омского регионального отделения «Опоры России», Омск, Россия  
**ТАТУНЦ Светлана Ахундовна** – доктор социологических наук, профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия  
**ШАМАХОВ Владимир Александрович** – доктор экономических наук, профессор, советник ректора РАНХиГС и научный руководитель Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса, Санкт-Петербург, Россия

PUBLISHED SINCE 1998  
ISSUED 6 TIMES A YEAR

*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 staff, 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 editors – I.A. Yemelin,  
L.A. Roksanova  
Proofreader – I.A. Yemelin  
English texts editor –  
N.A. Borisenko

**Design, artwork, layout:**

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

Signed for printing  
on June 28, 2022.

Price unregulated

© **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  
ПН No. ФС77-47979  
of December 23, 2011.  
Distributed by subscription  
in all regions of Russia.

ISSN 2070-8378

**EDITORIAL COUNCIL**

**Vladislav V. GRIB** (Moscow State Institute of International Relations (University), Moscow, Russia)  
**Dmitry I. DEDOV** (The European Court of Human Rights, Strasbourg, France)  
**Vladimir K. EGOROV** (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)  
**Viktor M. ZORIN** (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)  
**Vladimir A. MAU** (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)  
**Oleg V. MOROZOV** (The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia)  
**Alexandr V. OREKHOV** (Presidential Civil Service and Personnel Directorate, Moscow, Russia)  
**Andrey V. SOROKO** (Dr. Sci. (Economics), Moscow, Russia)  
**Anton Yu. FEDOROV** (Administration of the President of the Russian Federation, Moscow, Russia)  
**Alevtina V. SHEVCHENKO** (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)  
**Riccardo VALENTINI** (the Nobel Prize laureate, University of Toscana, Italy)  
**José Marie DE DIOS MARSER** (Universidad Autónoma de Barcelona, Spain)  
**Victor DOENNINGHAUS** (Nordost-Institut, Lüneburg, Germany)  
**Piotr DUTKIEWICZ** (Carleton University, Ottawa, Canada)

**EDITORIAL BOARD**

**Editor-in-Chief**

**Igor N. BARTSITS** – Dr. Sci. (Law), professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation. Moscow, Russia

**Deputy Editor-in-Chief**

**Lidia L. KORNILOVA** – Head of Production and Cultural Policy Division, Head of the news group of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

**Members of Editorial Board**

**Alexey G. BARABASHEV** – Dr. Sci. (Philosophy), professor, Head of the chair of the public administration, Academic supervisor of the Department of the state municipal management of the Faculty of Social Sciences of the National Research University of Higher School of Economics. Moscow, Russia

**Dmitry A. BUTASHIN** – Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

**Frederic VIDAL** – professor, PhD. Paris, France

**Robert V. ENGBARYAN** – Dr. Sci. (Law), professor, Academic supervisor of the Faculty of management and politics, Moscow State Institute of International Relations (University). Moscow, Russia

**Vladimir V. ZAYTSEV** – Dr. Sci. (Law), professor, Director of the Center for economic justice of the Higher school of jurisprudence of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

**Sergey E. ZUEV** – Cand. Sci. (Culturology), professor, Rector of the Russian-British university “The Moscow School of Social and Economic Sciences”, Director of the School of Public Policy, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

**Tatiana S. ILARIONOVA** – Dr. Sci. (Philosophy), professor of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

**Marie KARFIKOVÁ** – PhD, professor, Head of the Department of Financial Law and Financial Science, Faculty of Law, Charles University, Chairman of the Arbitration court by the Economic chamber of the Czech Republic and the Agrarian Chamber of the Czech Republic. Prague, Czech Republic

**Valentina V. KOMLEVA** – Dr. Sci. (Sociology), Deputy Director for Scientific Work of the National communications development research institution, Head of the Department of foreign regional studies and international cooperation, RANEPА, Moscow, Russia

**Olga A. KUZNETSOVA** – Dr. Sci. (Law), professor, Deputy Dean for scientific affairs of the Faculty of law Perm State University. Perm, Russia

**Sergey P. MYASOYEDOV** – Dr. Sci. (Sociology), professor, Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Director of the Institute of Business Studies, RANEPА, President of the Russian Association of Business Education. Moscow, Russia

**Maksim N. NAZAROV** – Cand. Sci. (Physico-Mathematics), associate professor, vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

**Norman NAIMARK** – Dr. Sci., professor at Stanford University, senior fellow at the Hoover Institution, USA

**Guillermo PALAO MORENO** – professor at the Faculty of law of the University of Valencia, Spain

**Rudolf G. PIKHOIA** – Dr. Sci. (History), professor, Leading Researcher of the Institute of Russian History of the Russian Academy of Science. Moscow, Russia

**Karina A. PONOMAREVA** – Dr. Sci. (Law), Chairman of the Omsk Budget and Tax Committee regional branch «Support of Russia», Omsk, Russia

**Svetlana A. TATUNZ** – Dr. Sci. (Sociology), professor of the Faculty of world politics of Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia

**Vladimir A. SHAMAKHOV** – Dr. Sci. (Economics), professor, Adviser to the Rector of RANEPА, Scientific Director of the NWIM branch of RANEPА, Actual State Counselor of the Russian Federation, 1st class. St. Petersburg, Russia

**СОДЕРЖАНИЕ****Х ОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ**

- Кондратьев В.П.** Теоретические аспекты проблемы эволюции бюрократических структур. . . . . 6
- Андроняк И.А.** Проблемы регулирования деятельности по предоставлению государственных и муниципальных услуг с учетом сложной эпидемической ситуации . . . . . 14

**Н ОРМЫ И ПРАВИЛА**

- Степкин С.П.** Обращения граждан как инструмент недобросовестной борьбы и дискредитации других граждан и организаций . . . . . 20
- Петрушкин В.А.** Особенности правового регулирования предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, при разрушении здания . . . . . 25
- Синдеева И.Ю.** Саморегулируемые организации в системе контроля и государственного надзора за процессом строительства. . . . . 30

**Э КОНОМИКА И ЖИЗНЬ**

- Епифанова Н.С.** Ранжирование приграничных регионов Российской Федерации . . . . . 41
- Толпегина О.А., Завитаева Э.А.** Оценка эффективности системы безопасности государственных компаний с точки зрения ценностно ориентированного подхода в управлении . . . . . 48
- Титова Е.В.** Основные механизмы и принципы кредитования в коммерческих банках Российской Федерации . . . . . 59

**Ц ИФРОВАЯ ЭПОХА**

- Большаков С.Н.** «Дивный новый мир»: к вопросу о стратегиях развития цифровой экономики. . . . . 64

**К АДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ**

- Пугачева Н.В.** Кадровый резерв государственного органа: проблемы эффективности использования . . . . . 71
- Михайлова И.А.** К вопросу о гражданско-правовом статусе выгодоприобретателя по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья государственных служащих . . . 77

**М ЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

- Сухаг В.** Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) как драйвер индийско-российского сотрудничества . . . . . 82
- Тураева М.О.** Динамика развития транспортно-логистических связей в Центрально-Азиатском регионе. . . . . 87

**В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

- Силаев Н.Ю., Ковалева Д.В.** Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Грузия . . . . . 93

**G**OOD GOVERNANCE

- Kondratiev V.P.** Theoretical aspects of the evolution problem in bureaucratic structures . . . . . 6
- Androniak I.A.** Problems of regulating activities aimed at providing state and municipal services during a complex epidemic situation . . . . . 14

**N**ORMS AND RULES

- Stepkin S.P.** Citizens' appeals as an instrument of dishonest competition and discrediting other citizens and organizations . . . . . 20
- Petrushkin V.A.** Specifics of legal regulation for provisioning publicly owned land plots in case of destruction of a building. . . . . 25
- Sindeeva I.Yu.** Self-regulatory organizations in the system of control and state supervision of the construction process . . . . . 30

**E**CONOMICS AND LIFE

- Epifanova N.S.** Ranking the border regions of the Russian Federation. . . . . 41
- Tolpegina O.A., Zavitaeva E.A.** Evaluating the effectiveness of the security system in state-owned companies using value-based management approach . . . . . 48
- Titova E.V.** Basic mechanisms and principles of lending in commercial banks of the Russian Federation. . . . . 59

**D**IGITAL ERA

- Bolshakov S.N.** "Brave new world": on strategies for developing digital economy . . . . . 64

**P**ERSONNEL TECHNOLOGIES

- Pugacheva N.V.** Candidate pool in public institutions: problems of efficient use. . . . . 71
- Mikhailova I.A.** On the issue of the civil legal status of the beneficiary under the compulsory state insurance of life and health of civil servants . . . . . 77

**I**NTERNATIONAL COOPERATION

- Suhag V.** The Arctic zone of the Russian Federation (AZRF) as a driver of Indian-Russian cooperation . . . . . 82
- Turaeva M.O.** Dynamics of developing transport and logistics relations in the Central Asian region . . . . . 87

**In** POST-SOVIET COUNTRIES

- Silaev N.Yu., Kovaleva D.V.** Evolution of public administration in the post-Soviet countries. Georgia . . . . . 93

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ ЭВОЛЮЦИИ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ СТРУКТУР

ВЛАДИСЛАВ ПАВЛОВИЧ КОНДРАТЬЕВ<sup>а</sup>

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-6-13

а Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Аннотация:** До настоящего времени бюрократия как элемент конструкции государства и как большая социальная группа изучалась преимущественно в статике. Предметом внимания традиционно служит место чиновничества в политической системе, его способность быть эффективным инструментом социального управления, представлять почти идеальную иерархическую организационную систему и в то же время его склонность формировать и проводить клановые интересы. Сложность и противоречивость этого явления, неоднозначность оценок, которые ему даются с разных теоретических и идеологических позиций, оставляют в тени способность бюрократии к трансформации, существенному изменению функциональных характеристик в пределах сравнительно коротких исторических отрезков. Косвенные признаки таких изменений можно встретить в истории государств и государственной службы. Далеко не всегда эти изменения можно трактовать как прогресс, движение к более совершенным формам. Напротив, административный аппарат государства иногда регрессирует, становится затратным, малоэффективным, обременительным как для государства, так и для общества. Важно, что правовая система государства, политический порядок при этом не претерпевают заметных изменений. Цель: выявление принципов и механизмов изменения бюрократических организаций, включая модель «жизненного цикла», оценка возможностей выявления закономерностей таких изменений. Методология исследования – анализ источников по теории бюрократии, сопоставление с эмпирическими данными из истории государственного строительства в России и за рубежом. В результате исследования выявлены отдельные недостатки концепции «жизненного цикла бюрократии», предложенной Э. Даунсом, намечены подходы к выявлению внутренних и внешних предпосылок и закономерностей изменения бюрократических структур.

**Ключевые слова:** социология управления, бюрократия, теория бюрократии, жизненный цикл организации, жизненный цикл бюрократии

**Дата поступления статьи в редакцию:** 27 мая 2022 года.

## THEORETICAL ASPECTS OF THE EVOLUTION PROBLEM IN BUREAUCRATIC STRUCTURES

VLADISLAV PAVLOVICH KONDRATIEV<sup>a</sup>

RESEARCH ARTICLE

a Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**Abstract:** To date, the bureaucracy as a structural element of the state and as a large social group has been studied mainly in statics. Traditionally, the subject of consideration is the place of officialdom in the political system, its ability to be an effective instrument of social management, to represent an almost ideal hierarchical organizational system, and, at the same time, its tendency to form and carry out clan interests. The complexity and contradictory nature of this phenomenon, along with the ambiguity of assessments assigned to it by various theoretical and ideological aspects, do not take into account the ability of bureaucracy to transform and significantly change its functional characteristics within relatively short historical period. Indirect signs of such changes can be found in the history of states and public service. These changes cannot always be interpreted as progress or movement toward more advanced forms. On the contrary, the administrative apparatus of the state sometimes regresses, becomes costly, inefficient, and a burden on both the state and the society. At the same time, the state's legal system and political order do not undergo notable changes. The goal of the study is to identify the principles and mechanisms of bureaucratic organization change, including the «life cycle» model, to assess the possibility of identifying patterns of such change. The methodology of the study is the analysis of sources on the theory of bureaucracy, as well as a comparison with empirical data from the history of state-building in Russia and abroad. As a result of the research, certain shortcomings of the concept of the «life cycle of bureaucracy», proposed by E. Downs, were revealed, and methods for identifying internal and external prerequisites and patterns of change in bureaucratic structures were outlined.

**Keywords:** sociology of management, bureaucracy, theory of bureaucracy, organization life cycle, bureaucracy life cycle

**Received:** May 27, 2022.

### Введение. Постановка проблемы

Русский философ и ученый В.Н. Тростников в одной из своих статей [Тростников, 1991. С. 162] остроумно заметил, что эволюция знаний о строении атома и важнейшие открытия в этой области физики были сделаны под влиянием образа Солнечной системы, где в центре расположено Солнце, а на различном удалении от него по почти круговым орбитам совершают движение планеты. Однако основу нашей планетной системы могла бы составлять двойная или даже тройная звезда – такое явление нередко встречается в доступной для наблюдения части нашей галактики. В этом случае, отмечает мыслитель, наука двигалась бы, возможно, совсем иными путями и пришла бы к иным результатам, чем известные нам из школьного курса наук.

Социальное знание также нередко опирается на недостаточно обоснованные аналогии, которые ведут к переносу свойств теоретической модели явления на все, так или иначе подпадающее под устоявшееся хрестоматийное описание этого явления. В полной мере это можно отнести к такому противоречивому феномену социальной жизни, как бюрократия.

Известно, что оценка бюрократии Карлом Марксом безоговорочно негативна. Переустройство общества в интересах справедливости, по его мнению, требует самой решительной борьбы с ней. В то же время Макс Вебер, исследовавший бюрократию с позиций понимающей социологии, видит в ней незаменимый инструмент государственного управления, построенного на рациональных началах. Однако для спора между Марксом и Вебером по поводу бюрократии, если бы он мог состояться в действительности, почти не было бы оснований: мыслители говорят о разных «бюрократиях». И это различие касается не только теоретических концептов двух немецких ученых, но и исторически удаленных друг от друга – почти на сто лет – фаз существования европейской, германской (прусской) бюрократии, которые пришлось на годы их жизни.

Подчеркнем, Вебер с его тяготением к системности и энциклопедизму старается привлечь предельно широкий исторический и культурный материал для создания своей фундаментальной теории бюрократии, что позволяет, помимо прочего, обеспечить логичность и последовательность предложенной им концепции. Несмотря на то, что с момента ее создания прошло уже более ста лет, она во многом сохраняет свою актуальность. Маркс не ставил перед собой такой задачи, бюрократия и бюрократизм для него – это те составляющие современного социального порядка, которые следует преодолеть, изменяя мир. Для многих исследователей, исключая М. Вебера, такой подход, а именно взгляд с позиций текущего момента, является основным. В осмыслении бюрократии ученые ориентируются преимущественно на реалии своей эпохи, состояние

государственного аппарата и характер его взаимоотношений с миром. Это произвело, с одной стороны, определенный эвристический эффект и способствовало теоретическому освоению новых граней явления, а с другой – предопределило уязвимость новых концепций, поскольку они оказываются применимыми в сравнительно узком культурно-историческом контексте.

Так, сравнение бюрократических технологий управления государством с подходами, получившими развитие в бизнесе, впервые предпринял Л. фон Мизес, опираясь на *европейскую* по преимуществу модель бюрократии и *американскую* модель бизнеса. М. Крозье, описывая феномен бюрократии, ориентируется на французскую послевоенную бюрократию, а У. Нискенен в своих попытках построения экономической теории бюрократии исходит из той модели государственного аппарата, которая сформировалась в США в 70–80-х годах XX века, и соответствующей, достаточно специфической трактовки понятия «бюро». Эти авторы, внесшие большой вклад в понимание явления, работы которых сегодня по праву считаются классическими, по умолчанию оставляли за скобками возможные трансформации бюрократии внутри одной и той же исторической эпохи, перемещая акцент на значимость открываемых ими законов и закономерностей явления «здесь и сейчас».

А.В. Оболонский, один из первых российских ученых, обратившихся к табуированной прежде, в эпоху СССР, теме бюрократии как легитимного элемента государства, обращает внимание на то, что «бюрократии в различных государствах и в разные времена, при всех их общих чертах, сильно отличаются одна от другой по своему социальному и юридическому статусу, уровню организованности и эффективности, по месту в структуре государственной власти...» [Государственная служба..., 2000. С. 9]. Развивая эту мысль, он предлагает свой вариант типологии бюрократии, подкрепляя тем самым свой тезис о различиях фактическим материалом.

Нам же представляется важным обратить внимание на другую сторону проблемы: актуальные тип и стадия эволюции бюрократии во многом предопределяют конкретный исследовательский подход к этому явлению. Таким образом, имеет место гносеологический круг: корректно истолковать определенную теорию бюрократии можно только при достаточно глубоком понимании контекста ее возникновения (то есть прежде всего современного автору состояния бюрократии), но для такой интерпретации необходимо иметь достаточно широкие представления о вариантах существования бюрократии и о диапазоне ее трансформаций.

Возможным направлением выхода из этого круга, на наш взгляд, могло бы стать исследование процессов и закономерностей изменения бюрократий, а также механизмов таких изменений.

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

**Концепция «жизненного цикла»**

Развитие социологии управления, социологии организаций, а также теории и практики менеджмента к настоящему времени принесло весьма значимые результаты в осмыслении проблемы жизненного цикла организации. Наиболее проработанным видится вопрос жизненного цикла коммерческой организации. Он раскрывается в классической работе И. Адизеса «Управление жизненным циклом корпораций» [Адизес, 2014] и фактически стал обязательной составляющей современных учебников по менеджменту.

С точки зрения менеджмента жизненный цикл корпорации рассматривается по аналогии с жизненным циклом любого организма: от зарождения к расцвету, эпохе продуктивного существования, затем к увяданию и смерти. Внимание к этому аспекту закономерно: он находит практическое применение в управленческом консалтинге и демонстрирует большую эффективность в преодолении «возрастных» проблем бизнеса.

Однако использование подобных моделей для описания социальных систем имеет свои ограничения: биологический и социальный организм не тождественны. Очевидно, например, что организм не может «масштабироваться», далеко отступая от размеров, предопределенных его генетическим кодом, как и не может жить дольше предельно отпущенного срока, даже при самых благоприятных условиях. Для организаций нет таких естественных ограничителей, и рост бизнеса до размеров транснациональной корпорации, а также его существование на протяжении нескольких столетий подряд не признаются аномалиями. А значит, необходимо более глубокое понимание того, в каких случаях организация ведет себя как организм, а в каких – как самостоятельная сущность с новыми качествами.

Еще один важный аспект использования такой «органической» модели – оценка границ его применимости по отношению к разным типам организаций. Для подобной оценки важно определить степень «субъектности» организации и уровень влияния на нее внешних факторов и обстоятельств. С этой точки зрения бизнес-структуры в контексте рыночной либеральной экономической модели находятся в более «естественной» среде, позволяющей им свободно зарождаться, расти, отстаивать свои позиции в конкурентной борьбе и сходить со сцены, когда источники их существования и развития исчерпаны, замыкая тем самым свой жизненный цикл.

Бюрократическая организация, под которой понимается государственный административный аппарат как большая профессиональная социальная группа и соответствующая система внутренних и внешних отношений, с одной стороны, обладает всеми формальными признаками организации. Она представляет собой группу людей, деятельность которых координируется для достижения общих целей. В то же

время проекция на нее «органической» модели, о которой речь шла выше, показывает существенные отличия ее, в частности, от коммерческой организации (оставим за скобками организации, создаваемые для достижения политических, благотворительных, духовных и иных целей).

Государственный аппарат в той мере, в которой он соответствует нейтральной научной трактовке бюрократии, восходящей к М. Веберу, имеет иные цели и ограничен в своей жизнедеятельности такими внешними факторами, как право (комплекс документов, регулирующих деятельность чиновников), политика (сфера принятия политических решений) и само государство, в которое он встраивается как один из компонентов. Эта структурная *связанность* предопределяет то, что судьба бюрократии, то есть конкретной бюрократической организации лишь отчасти зависит от тех процессов, которые протекают внутри нее; внешние факторы во многих случаях доминируют. Известно, что административные реформы второй половины XX – начала XXI века в развитых странах, призванные существенно повлиять на деятельность государственных аппаратов, инициировались политиками и экспертами, но не чиновниками.

**«Жизненный цикл бюрократических структур»****Э. Даунса**

В свете заявленной темы стоит уделить внимание попытке описания трансформаций бюрократии с точки зрения теории жизненного цикла. Одна из глав известной работы американского экономиста, специалиста в области государственного управления Э. Даунса «Внутри бюрократии» [Даунс, 1967] носит название «Жизненный цикл бюрократических структур». Работа имеет значительную эвристическую ценность, и прежде всего потому, что в ней, возможно, впервые описывается эволюционная трансформация бюрократической организации. Вместе с тем позиция автора работы уязвима в тех аспектах, которые кратко были намечены выше:

– в качестве объекта исследования автор принимает современную ему американскую бюрократию 50–60-х годов XX века. В данном случае слово «бюрократия» должно рассматриваться как производное от «бюро», понимаемого как обобщенный тип организаций, которые создаются для некоммерческих целей и получают финансирование из внешних источников. В качестве примеров бюро Э. Даунс называет, в частности, военно-воздушные силы США, НАСА, почтовую службу. С позиций европейской и российской традиции словоупотребления такой подход представляется спорным: создатель слова Венсан де Гурнэ в первоначальной трактовке делал акцент на *принадлежности государственной власти*, на ее неправомерном присвоении «конторой», чиновниками в масштабах всего государства, а не на бюро и способах их существования в качестве отдельных

единиц государственного механизма. В последующем изменялось отношение к такому присвоению или передаче власти, обобщенная же трактовка бюро как совокупности исполнительных органов государства (исключая силовые) в контексте термина «бюрократия» оставалась доминирующей;

– исходя из гипотезы жизненного цикла, Э. Даунс буквально следует естественной последовательности фаз развития живого организма от рождения до смерти. Такое расширение аналогии, возможно, допустимо при описании американской конкурентной модели управления, где государственные органы в отдельных ситуациях стоят перед необходимостью отстаивать свое право на существование (характерно, что в качестве примера зарождения новой бюрократической организации Э. Даунс использует процесс отделения ВВС США от сухопутных войск и превращения их в самостоятельную структуру в годы Второй мировой войны), нормой является соперничество за бюджетные ресурсы и политическое влияние. Отметим, что эта национальная модель обеспечила фактологическую почву для разработки экономической теории бюрократии современником Э. Даунса У. Нисканеном. Однако данная парадигма не вполне совместима с европейским, российским и восточным (прежде всего китайским) пониманием бюрократии как части государственного механизма, то есть как инструмента, ограниченного в своей автономности и субъектности. В этом свете формирование и расформирование (рождение и смерть) бюрократических структур вне американского контекста почти не зависит от их внутренних интересов и целей, а является решением неких инстанций или следствием сочетания обстоятельств более высокого по отношению к бюрократии уровня.

Несмотря на эти особенности, теория Э. Даунса представляет интерес как новаторский опыт разработки рассматриваемой проблемы, поэтому следует остановиться на ключевых ее положениях.

Итак, согласно Э. Даунсу, молодая бюрократическая организация независимо от причин и обстоятельств ее возникновения стремится к обеспечению собственной организационной автономии, упорядочению отношений с внешним окружением и устранению угрожающих ее жизни факторов. Вместе с тем не выживание, а выполнение заявленных социальных функций составляет основную задачу членов группы на этой стадии [Даунс, 1967. С. 344].

Рост организации, отмечает автор, как и ее спад, определяется главным образом внешними факторами. При этом происходящие изменения сопровождаются кумулятивными эффектами: интенсивное развитие организации, в частности, изменяет ее внутреннюю структуру и существенно влияет на качество кадрового состава. Растущая организация создает благоприятные условия для работников, ориентированных на карьерный рост, в ней повышается концентрация карьеристов, особенно на ру-

ководящих постах. Такие работники значительно увереннее чувствуют себя в ситуации неопределенности, но, как правило, менее компетентны в профессиональном плане. Консервативно настроенные сотрудники, которые предпочитают стабильность вероятностной возможности роста, в такой организации отодвигаются на второй план и нередко покидают организацию.

После фазы первоначального оформления и быстрого роста организация, как правило, сталкивается с препятствиями для дальнейшего развития. Э. Даунс называет три фактора сопротивления: ресурсное обеспечение может отставать от потребностей роста; расширение функций может вызвать сопротивление со стороны структур, выполняющих аналогичные функции; увеличение организации в масштабах влечет за собой новые сложности в управлении, и значительная часть усилий руководства переключается на решение административных вопросов. И если растущая организация имеет успех в привлечении амбициозных людей, то при достижении некоторой критической массы таких сотрудников в кадровом составе возникающие между ними конфликты, интриги и соперничество отвлекают их от выполнения должностных функций, снижая общую эффективность организации.

Если внешние факторы не перезапускают процесс роста бюро (например, за счет принятия решения о расширении его полномочий), оно замедляется в своем развитии, переходит к стабильности и в дальнейшем, возможно, к спаду. Это также отражается на качестве кадрового состава. При снижении темпов роста карьеристы стремятся покинуть организацию, лишь часть из них довольствуется «горизонтальным» развитием карьеры. В конечном счете их количественное соотношение с консерваторами меняется в пользу последних. Преобладание консерваторов изменяет характер деятельности организации и ее реакции на внешние вызовы: она утрачивает способность использовать возникающие возможности для роста и укрепления позиций.

Период относительной стабильности сам по себе не означает, что организация не изменяется. Растущий спрос на услуги организации может обеспечить рост ее эффективности, а также среднего уровня квалификации работников без изменения ее масштабов. Вместе с тем, отмечает Э. Даунс, расширение организации является ее постоянной естественной потребностью по множеству причин: крупная организация является сравнительно более устойчивой по отношению к внешним угрозам, она имеет больше возможностей для целенаправленной проработки вопросов планирования и развития, она дает более весомый социальный статус руководителям, она смягчает конкуренцию на руководящих должностях, поскольку более свободна в формировании руководящей структуры и создании новых должностей и т.д.

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Возраст организации, по мнению Э. Даунса, определяет ее качества, хотя и не может быть сопоставлен с точными временными параметрами. Организация, которая существует сравнительно долго, эффективнее выполняет стандартные функции, поскольку имеет отлаженные внутренние процессы. Кроме того, она по определению имеет более обширный практический опыт решения нестандартных проблем. Стремление сделать функционирование организации более стабильным ведет к формализации всех процессов и процедур. Это упрощает взаимодействие между подразделениями, но отвлекает управленческие ресурсы на разработку и согласование правил, а затем и на контроль за их выполнением. В свою очередь, это порождает один из наиболее характерных рисков бюрократизации – риск подмены цели. При реализации этого риска организация сосредотачивает основные усилия на формализации всех процессов и неукоснительном соблюдении планомерно множасьихся правил, отодвигая на второй план свои внешние функции.

Возможно и сознательное изменение целей организации, которое предпринимается ее руководителями в период стабильности, для диверсификации профиля деятельности, что дает дополнительные импульсы ее развитию и, как следствие, повышению устойчивости.

Еще одной чертой стареющей организации, согласно Э. Даунсу, является увеличение доли руководящих работников в штате организации, а также среднего возраста основного персонала. При этом доминирующее положение занимают консерваторы, которые постепенно вытесняют амбициозных карьеристов, включая процессы превращения карьеристов в консерваторов на высших руководящих постах. Все это обуславливается возрастными эффектами, которые создают целую сеть причинно-следственных связей между длительностью существования организации, ее текущей фазой роста или угасания, возрастом и установками лиц на руководящих постах. В этом отношении, по мнению автора, бюрократическая организация имеет большое сходство с коммерческой.

Наиболее весомым вкладом Э. Даунса в изучение закономерностей трансформации бюрократии является, во-первых, научное закрепление факта изменения бюрократических организаций в рамках устойчивых институциональных форм. Во-вторых, установление признаков корреляции между возрастом организации, текущей фазой ее развития, внутренними и внешними целевыми установками руководства и характеристиками кадрового состава. В-третьих, основание подходов к прогнозированию реакции бюрократической организации в зависимости от фазы ее развития на внешние воздействия, в качестве которых могут выступать функциональные задачи, вызовы финансового и экономического характера и т.д.

**Трансформации на макроуровне**

Особенности теории Э. Даунса, о которых говорилось выше, определяют ее применимость в сравнительно узком диапазоне условий. Основное ограничение обусловлено тем, что отдельное бюро в трактовке американского ученого не может быть масштабировано до размеров национальной бюрократии и жизненный цикл отдельного бюро не может быть масштабирован до жизненного цикла национальной бюрократии, прежде всего в таких фазах, как «рождение» и «смерть».

«Рождение» бюрократии, даже если речь идет о национальной бюрократии, – это длительный исторический процесс, который лежит в русле становления основных государственных институтов; «смерть» бюрократии – это единовременный акт, синхронный с прекращением существования конкретного государства либо длительный, сопоставимый с генезисом бюрократии процесс частичного или полного перерождения государственного аппарата в иные формы организации государственного управления. В конечном счете сам Э. Даунс признает, что большинство государственных ведомств прекращают свое существование одновременно с тем государством, которое инициировало их создание, как, например, произошло в Римской империи [Даунс, 1967. С. 360].

Поэтому проблема установления закономерностей, движущих бюрократию в ее переходах из одного состояния в другое, в целом остается открытой. Как было отмечено выше, признаки таких трансформаций можно наблюдать у всех бюрократий, история которых достаточно хорошо документирована: китайской, османской, прусской, российской и прочих.

На самых ранних этапах властные и административные функции в государстве не разделены, количество чиновников исчисляется десятками, они выполняют техническую работу, служат писцами. В ходе эволюции при образовании иерархической структуры управления и специализации отдельных чиновников и подразделений («палат», «приказов») такой аппарат может более или менее долго оставаться вне каких-либо властных функций. Эту стадию можно назвать «протобюрократической», поскольку складывающиеся организационные формы, внешне близкие к бюрократическим, здесь лишены специфического социально-психологического содержания: новая профессиональная группа еще не осознает себя как социальная группа, имеющая собственные цели, интересы, инструменты влияния.

Дальнейшее развитие ведет (при должном стечении обстоятельств) к качественному скачку в отношениях сторон: функции и полномочия государства приобретают столь обширный, разветвленный и сложный характер, что роль исполнительных органов в управлении государством становится неизмеримой по весу и значимости с ролью верхов-

ного правителя (единоличного или коллективного). Превращение протобюрократии в бюрократию характеризуется осознанием административного аппарата своей субъектности, способности влиять на все сферы жизни государства и практической возможности достигать своих внутрикорпоративных целей, которые могут отличаться как от целей политиков, так и от целей государства в широком смысле слова. Подобное явление и закрепил в своем термине «бюрократия» его автор Венсан де Гурнэ во Франции в середине XVIII века. Эта ситуация создает перманентную напряженность в конструкции государственного механизма, поскольку в той или иной мере ограничивает возможности, права и полномочия высшей власти – при полной внешней видимости сохранения легального и легитимного порядка. На наш взгляд, именно с этого момента следует отсчитывать историю бюрократии в собственном смысле слова, а значит, и оценивать трансформации в полной мере сформировавшегося явления.

Наше предположение о том, что изменения бюрократии носят циклический характер и лежат в определенном диапазоне, исходит из того, что, с одной стороны, полный отказ от административного аппарата в рамках традиционной парадигмы государственного управления практически невозможен, с другой – рост его роли и политического влияния имеет естественные пределы. Безусловно, как сложное социальное явление, на котором отражаются особенности исторической эпохи, национальной модели управления и ее корни, бюрократия может трансформироваться во многих направлениях. В данном случае важно показать, что эти изменения имеют свою внутреннюю логику и подчиняются определенным закономерностям.

Одним из главных факторов трансформации бюрократии является упомянутая выше потенциальная напряженность между высшей государственной властью и административным аппаратом, которая может вести их как к конструктивному и взаимно мотивированному сотрудничеству, так и к противоборству, следствием которого станет доминирование одного института над другим.

Известно несколько путей нейтрализации или смягчения этого скрытого противостояния. Поскольку исторически власть в полном объеме принадлежала правителю, ранние «технологии» контроля чиновников ориентировались прежде всего на обеспечение его интересов. Так, в Древнем Китае поддерживалась высокая конкуренция между чиновниками (в том числе благодаря одобрению высшими властями доносительства и поддержанию высокой численности претендентов на вакансии), которая повышала ставки в регулярных экзаменах на высший чин и способствовала растущей разобщенности между конкурентами по мере восхождения по ступеням властной иерархии. Кроме того, происходила

регулярная ротация служащих между провинциями Китая, которая не позволяла им формировать устойчивые социальные связи на конкретном месте службы, что вместе с отсутствием частной собственности на землю, принадлежавшей императору, минимизировало горизонтальные и усиливало вертикальные связи, носившие исключительно административный характер.

В Османской империи XV–XVI веков глава государства стремился к тому, чтобы замещать все наиболее ответственные должности инородцами, точнее, специально подготовленными при дворе кандидатами из числа молодых людей, невольников, изъятых из немусульманских семей в форме особого налога – девширме. Эта безродность и социальная изолированность чиновников обеспечивала их лояльность к султану и препятствовала продвижению интересов как национальных кланов, так и османской бюрократии.

Отметим, что упомянутые выше и аналогичные им меры требовали непрерывной заботы верховного правителя для поддержания status quo, особенно при усилении высшей аристократии и впоследствии купечества, олигархата. В конце XIX – начале XX века была предпринята одна из самых значимых попыток концептуального урегулирования отношений между правителями и административным аппаратом государства на рациональных началах. В основе теории дихотомии государственной власти, которая ассоциируется с именами А. Вивьена, В. Вильсона и М. Вебера, лежит тезис о взаимодополнительности и взаимоисключительности политиков и чиновников, что проявляется в различии их полномочий, функций, способов назначения на должности и сфер профессиональной ответственности. Рациональное разграничение функций призвано минимизировать соперничество за сферы влияния.

Принимая во внимание фактическую интегрированность принципа дихотомии власти в конституционные основы большинства современных государств (включая Россию), можно констатировать, что ожидаемый эффект от его реализации в полном объеме достигнут не был. Во-первых, на практике взаимодействие между политиками и чиновниками имеет непрерывный, сложный и многомерный характер, который трудно зафиксировать одной лишь «буквой» закона; во-вторых, соблюдение принципов в этой сфере требует выраженной политической воли и заинтересованности всех сторон и не может быть осуществлено «автоматически». По этим и многим другим причинам система «политики – чиновники» испытывает не всегда явные колебания, в которых одна из сторон «захватывает» прерогативы и вытекающие из них возможности противоположной стороны.

В идеальном случае роль политиков состоит в провозглашении стратегических приоритетов развития страны и государства, а также ответственной

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

и быстрой реакции на все возникающие вызовы государственного уровня «здесь и сейчас», а функция чиновников – в реализации приоритетов с помощью профессиональных административных технологий. При этом ключевым признаком здорового государства, не изменившимся со времен «Политики» Аристотеля, является приверженность всех участников благу целого, а не частным интересам одного человека или одной из групп.

Доминирующий правитель может ориентироваться на создание лояльного административного аппарата, способного к самостоятельному и результативному решению государственных задач на основе определенного политического курса и достигнутого по его поводу консенсуса элит и общества. Эту задачу удалось, в частности, решить во второй половине XX века премьер-министру Сингапура Ли Кан Ю, что превратило страну в одну из самых передовых не только в Юго-Восточной Азии, но и в мире. Опыт авторитарных режимов XX века показал, что эффективные бюрократии полувоенного типа могут создаваться и использоваться лидерами также вне «добровольного» социального консенсуса; в этом случае их сплочению и мобилизации служит идеология борьбы с врагом – внутренним или внешним, тотальный страх выпадения системы, за которым следует духовное, а возможно, и физическое уничтожение.

На противоположном полюсе – бюрократическое государство с явным доминированием клановых интересов, в котором чиновники используют преимущества своего положения в пользу влиятельных групп, в число которых нередко входит и сама бюрократия. Эта сторона диапазона также может иметь вариации. В противопоставлении себя политической власти бюрократия может проявлять себя как слабоструктурированное социальное тело, в котором движущей силой является личный карьерный и материальный интерес и способное погашать любые властные импульсы, исходящие от правителя. Подобная модель стала фоном, на котором развиваются события в романе Оноре де Бальзака «Чиновники» (1837). С другой стороны, защищая свои интересы и пользуясь слабостью высшей власти, бюрократия, напротив, может укрепляться, формировать прочные внутренние связи, иерархию и социальные лифты, обеспечивая себе фактически суверенный статус «государства в государстве» [Дерлугьян, 2013. С. 205].

Поскольку текущая административно-управленческая реальность для любого государства складывается из огромного количества факторов, в каждом конкретном случае можно судить только об актуальном состоянии бюрократии и направлении ее «дрейфа» в ту или иную сторону, если есть признаки изменений. Так как административный аппарат не имеет внутренних регуляторов, приводящих его в состояние равновесия, о чем говорилось в ряде наших

предыдущих работ<sup>1</sup>, он в любом случае будет стремиться к расширению и укреплению своего влияния. В свою очередь, реакция на этот процесс со стороны политиков или влиятельных социальных институтов может привести к существенным изменениям в достаточно короткие с исторической точки зрения сроки. В этом отношении заслуживают упоминания реформы Штейна – Гарденберга в Пруссии в начале XIX века и Норткота – Тревельяна в Великобритании во второй половине того же века, которые привели к глубокой реконструкции систем государственного управления в обеих странах.

Можно предположить, что при активном реформировании административных структур (как и при их деградации) механизмы жизненного цикла, представленные Э. Даунсом на уровне единичного бюро, переходят на уровень государственной макросистемы. Так, развивающиеся структуры управления порождают спрос на активных чиновников-карьеристов, при этом средний уровень компетентности и профессионализма снижается. Свойственная «высокому веку» бюрократии сбалансированность организационной системы при отсутствии внешних корректирующих воздействий сменяется процессом бюрократизации в негативном значении слова. При этом растет доля консервативно ориентированных работников, увеличивается доля высших должностей в штате. Организация утрачивает способность оперативной реакции на внешние управляющие сигналы, все процессы замедляются.

### Выводы

Задача данной работы заключалась в том, чтобы показать способность бюрократии как социальной и организационной общности к трансформации в пределах одной национально-исторической и политической модели. Недооценка этой способности, на наш взгляд, ведет к существенному огрублению выводов общей теории бюрократии.

Возвращаясь к «спору» между Марксом и Вебером о сущности бюрократии, мы должны обратить внимание на тот фактический материал, с которым имели дело два великих ученых.

Наиболее активная критика бюрократии Марксом относится к периоду его сотрудничества с «Рейнской газетой» (начало 40-х годов XIX века) [Марксистская философия в XIX веке, 1979]. К этому времени прусская бюрократия уже во многом преодолела черты, обусловленные ее армейским происхождением. Из бездушной военной машины, инструмента, беспрекословно выполняющего все приказы монарха, она постепенно превращалась в высокорациональную организацию с элементами самостоятельного выбора в принятии решений. В этом качестве она

1 Подробнее см.: Кондратьев В.П. Основная гипотеза элементарной теории бюрократии. *Государственная служба*. 2019. № 3. С. 6–13.

была мощной силой поддержания и сохранения сложившегося государственного и социального порядка. Французская бюрократия того же времени имела намного более хаотичную структуру, была затратна и неэффективна, при этом она претендовала на политическую власть. Очевидно, ни та, ни другая модель не соответствовала идее Маркса о переустройстве мира в интересах пролетариата. К началу XX века прусская бюрократия стала образцом рафинированной, совершенной организации, вооруженной высокими тех-

нологиями управления и опытом формирования и поддержания системы в работоспособном состоянии при сильных и негативных внешних воздействиях [Лугвин, 2014. С. 75-86]. Вебер ориентировался на эту актуальную модель, к тому же задача переустройства мира не имела для него такого решающего значения, какое она имела для Маркса. Можно сделать предположение, что и по этой причине Вебер создал одну из самых глубоких теорий бюрократии, избавив ее от исключительно негативных трактовок.

## Литература

- Адизес И. Управление жизненным циклом корпорации; пер. с англ. В. Кузина. М.: Манн, Иванов, Фербер, 2014.
- Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. Отв. ред. А.В. Оболонский. 2-е изд. М.: Дело, 2000.
- Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. наброски на макросоциологические темы. Издание второе, исправленное. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.
- Даунс Э. Жизненный цикл бюрократических структур. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003.
- Лугвин С.Б. Прусская бюрократия в контексте процессов рацио-

- нализации государственной службы. *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*. 2014. № 3. С. 75–86.
- Марксистская философия в XIX веке: В 2 кн. М.: Наука, 1979 // Кн. 1: от возникновения марксистской философии до ее развития в 50–60-х годах XIX века, 1979.
- Тростников В.Н. Роль и место крещения Руси в общеевропейском духовном процессе второго тысячелетия христианской истории // Русское зарубежье в год тысячелетия крещения Руси: Сборник. М.: Столица, 1991.

## References

- Adizes I. Managing corporate life cycle; translation from English by V. Kuzina. Moscow: Mann, Ivanov, Ferber, 2014. In Russian
- Public service (a comprehensive approach): Textbook. Ed. by A.V. Obolonsky. Second edition. Moscow: Delo, 2000. In Russian
- Derlughyan G. How the world works. Sketches on macrosociological topics. Second edition, revised. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaydara, 2013. In Russian
- Downs E. The life cycle of bureaucratic structures. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 2003. In Russian
- Lugvin S.B. Prussian bureaucracy in the context of processes of

- streamlining the public service. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)*. 2014. No. 3. P. 75–86. In Russian
- Marxist philosophy in the XIX century: In 2 vol. Moscow: Nauka, 1979. Book 1: from the emergence of Marxist philosophy to its development in the 50–60s of the XIX century, 1979. In Russian
- Trostenikov V.N. The role and place of baptism of Rus' in the Pan-European spiritual process of the second Millennium of Christian history // Russian abroad in the year of the millennium of baptism of Rus': Collection. Moscow: Stolitsa, 1991. In Russian

## Информация об авторе:

**ВЛАДИСЛАВ ПАВЛОВИЧ КОНДРАТЬЕВ**, кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и информационных технологий

Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 302028, Орел, бульвар Победы, 5А). E-mail: who25@yandex.ru

**Ссылка для цитирования:** Кондратьев В.П. Теоретические аспекты проблемы эволюции бюрократических структур. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 6–13.

## Information about the author:

**VLADISLAV PAVLOVICH KONDRATIEV**, Candidate of Sci. (Philosophy), Associate Professor, Department of Sociology and Information Technologies

Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5A, Boulevard Pobedy, Orel, 302028, Russian Federation). E-mail: who25@yandex.ru

**For citation:** Kondratiev V.P. Theoretical aspects of the evolution problem in bureaucratic structures. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 6–13.

# ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ С УЧЕТОМ СЛОЖНОЙ ЭПИДЕМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

ИВАН АЛЕКСАНДРОВИЧ АНДРОНЯК<sup>а</sup>

а Нижегородский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-14-19

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию процесса предоставления государственных и муниципальных услуг в период распространения новой коронавирусной инфекции. В частности, описаны этапы принятия правовых актов, ситуационно регламентирующих предоставление государственных и муниципальных услуг (получение водительских прав, сроки действия истекающих документов), новые услуги (ежемесячные выплаты семьям с детьми, дополнительные выплаты на детей, ежемесячные выплаты на детей, выплаты врачам, оформление пособия при потере работы), а также механизмы их реализации, включая развитие портала «Госуслуг». В статье перечислены перспективные направления совершенствования изучаемой области: развитие цифрового потенциала предоставления государственных и муниципальных услуг за счет минимизации очного посещения МФЦ и снижения уровня бюрократизации отдельных процессов; своевременная актуализация законодательства с акцентом на расширение возможностей реализации гражданами своих социальных прав; формирование гибких альтернативных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг (курьерская доставка документов, мобильные центры оказания услуг, удаленное предоставление услуг посредством видеоконференций с современными средствами визуальной идентификации); оптимизация деятельности МФЦ с расширением спектра решаемых задач и предоставляемых услуг на основе повышения качества работы, сокращения времени обработки заявлений; создание универсального и защищенного межведомственного банка данных; формирование общегосударственной системы мониторинга государственных и муниципальных услуг.

**Ключевые слова:** муниципальная услуга, муниципальные органы, местное самоуправление, МФЦ

**Дата поступления статьи в редакцию:** 19 августа 2021 года.

## PROBLEMS OF REGULATING ACTIVITIES AIMED AT PROVIDING STATE AND MUNICIPAL SERVICES DURING A COMPLEX EPIDEMIC SITUATION

RESEARCH ARTICLE

IVAN ALEKSANDROVICH ANDRONYAK<sup>а</sup>

a Nizhny Novgorod Institute of Management, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**Abstract:** The article examines the process of providing state and municipal services during the spread of new coronavirus infections. The author describes the stages of legal acts regulating the provision of state and municipal services (obtaining a driver's license, the validity of expired documents), new services (monthly payments to families with children, additional benefits for child support, monthly payments of child support, payments to doctors, registering benefits for loss of employment), and mechanisms for their implementation, including the development of the public services portal ("Gosuslugi"). The article outlines promising areas for improvement in the current field. These include developing the digital potential in providing state and municipal services by minimizing in-person visits to the multi-functional centers and reducing the bureaucratization of specific processes. Modernizing current legislation, focusing on expanding opportunities for citizens to exercise their social rights. Developing alternative mechanisms to provide state and municipal services (courier delivery for documents, mobile service centers, remote provision of services via video communication in addition to modern means of visual identification). Optimizing multi-functional centers and increasing the range of tasks and services by improving the quality of work and reducing the time required to process applications. Creating universal and secure interdepartmental Data Bank. Creating nationwide system for monitoring state and municipal services.

**Keywords:** municipal service, municipal authorities, local self-government, multi-functional center (MFC)

**Received:** August 19, 2021.

## Введение

Обеспечение надлежащего уровня жизни, безопасности, включающее предоставление возможности беспрепятственной и комфортной реализации гражданами своих прав и свобод, является одним из важных направлений деятельности государства, осуществляемой постоянно и непрерывно, вне зависимости от складывающейся социально-политической, экономической и эпидемической обстановки. Социальная деятельность может быть скорректирована с учетом ситуации в стране, но в любом случае продолжит свое развитие.

Не стали исключением и события 2020 года, когда в самом его начале произошла вспышка коронавирусной инфекции (COVID-19). Введение ограничительных мер, ситуационное оказание адресной помощи, реорганизация работы государственного аппарата с упором на дистанционные формы деятельности, незамедлительное принятие управленческих решений по насущным вопросам граждан, – все это стало приоритетом государственной политики в указанный период.

Предоставление государственных и муниципальных услуг должно осуществляться независимо от происходящих процессов, как основа государственной устойчивости и приоритетов в виде реализации гражданами своих прав и свобод. На такие периоды необходимо иметь выверенные протоколы действий и алгоритмы функционирования организаций при исполнении ими полномочий по предоставлению государственных и муниципальных услуг, включая многофункциональные центры.

С научной точки зрения рассматриваемая деятельность в «особых условиях», когда требуется внести существенные коррективы в проводимую работу, практически не изучена. Различные особенности предоставления государственных и муниципальных услуг, направления совершенствования этой сферы и другие ее аспекты рассматривались многими учеными, но все их работы касались исключительно нормального (стандартного) состояния функционирования органов власти.

В некоторых научных работах можно усмотреть попытки выделить направления совершенствования, которые были бы востребованы в случае, когда физическое предоставление госуслуг может быть осложнено или вовсе невозможно. В частности, интерес представляют научные труды, посвященные развитию электронного (цифрового) сектора предоставления государственных и муниципальных услуг в целях минимизации очного посещения МФЦ, переносу максимально возможного числа документальных манипуляций в интернет-пространство [Артемова, Логачева, 2020; Ханнанова, Гарифуллина, 2018; Сысоева, 2018].

Потребность в своевременном внесении в законодательство адекватных складывающейся обстановке изменений с упором на расширение возможностей реализации гражданами своих социальных прав обо-

сновывается примерами предоставления государственных и муниципальных услуг в различных «жизненных ситуациях», когда требуется более гибкое применение административных регламентов, а в ряде случаев – их корректировка [Абгалдаев, Улзетуева, 2018. С. 18].

Отдельными правоведами исследовались пути развития и оптимизации работы МФЦ [Кирсанов, Яновский, 2017. С. 23], расширение спектра решаемых задач [Данилова, 2019. С. 4] на основе повышения качества работы [Коломеец, 2017. С. 57] и сокращения времени обработки заявлений и общей работы с заявителями [Кийкова, 2018. С. 343]. Все перечисленные меры позволят перенастроить действующую систему государственного управления по предоставлению услуг и перейти к ее адаптации к различным условиям и обстоятельствам.

## Предоставление государственных и муниципальных услуг в период сложной эпидемической ситуации

Развитие эпидемической ситуации в феврале 2020 года потребовало от государства принятия беспрецедентных мер. Первый и, возможно, основной документ, регламентирующий деятельность государства и жизнь граждан в этот период, Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», установивший нерабочие дни с 4 по 30 апреля для всех граждан, включая сотрудников большей части органов государственной власти, а также многофункциональных центров – бюджетных учреждений, предоставляющих государственные и муниципальные услуги.

В развитие Указа Президента Российской Федерации № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» был принят пакет правовых актов, так или иначе затрагивающих осуществление государственных функций в условиях сложной эпидемической ситуации. В их числе: Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 года № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»; поручение Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 года «О решениях по итогам заседания президиума Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации»; Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодатель-

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

ные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»; приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 11 ноября 2020 года № 1402 «О мерах по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции в образовательных организациях высшего образования» и др.

Введение ограничительных мер сказалось на образе жизни российских граждан, а также лиц, прибывших в страну по каналам миграции для осуществления трудовой деятельности или получения образования, но не остановило саму жизнь. Истекающие сроки общегражданских паспортов, водительских удостоверений, миграционных документов, сделки по недвижимости и многое другое не утратило своей актуальности для людей. Эти проблемы необходимо было решать.

Помимо предоставления стандартных государственных и муниципальных услуг требовалось незамедлительно внедрять новые, в соответствии с вводимыми государством мерами поддержки и формами контроля, как то: осуществление социальных выплат семьям с детьми, врачам, непосредственно работающим с заболевшими новой коронавирусной инфекцией, создание QR-пропусков для передвижения по городу. Все это стало основой для развития портала государственных и муниципальных услуг, внедрения нового функционала, расширения ресурсоемкости, обеспечения бесперебойной работы при огромной нагрузке.

### Меры по корректировке проблемных ситуаций

Можно определить следующую классификацию государственных и муниципальных услуг, которые требовали корректировки с учетом складывающейся ситуации:

- услуги в сфере оформления общегражданских документов (паспорт гражданина Российской Федерации, заграничный паспорт гражданина Российской Федерации, регистрация по месту пребывания, получение справок и проч.);
- услуги в сфере миграционного учета (постановка на учет и снятие, оформление патентов);
- услуги в транспортной сфере (оформление документов на автомобиль, получение права на управление транспортным средством);
- услуги в сфере образования (поступление в вуз, колледж и проч.);
- услуги в сфере строительства (оформление доку-

ментов на строительство, согласование переустройства и перепланировки);

- услуги в сфере работы и занятости (оформление пособий по безработице, постановка на учет);
- услуги в сфере бизнеса и предпринимательства (получение государственных субсидий, регистрация юридических лиц).

В целях надлежащего функционирования предоставления государственных и муниципальных услуг в каждой из перечисленных сфер требовалось принятие ряда управленческих решений по вновь возникавшим задачам и условиям.

В первую очередь перед государством стояло две задачи: обеспечить бесперебойную работу по предоставлению государственных и муниципальных услуг в условиях введения ограничительных мер, когда граждане не могли физически обратиться в МФЦ, и внедрить механизмы получения вновь появившихся социальных прав, включая адресную помощь и целевые выплаты врачам. Общей задачей этих двух направлений выступила незамедлительная корректировка возникающих проблемных ситуаций, связанных как с несовершенством программного обеспечения, так и с пробелами в законодательстве.

Так, в целях решения проблемы обеспечения бесперебойной работы по предоставлению государственных и муниципальных услуг в условиях введения ограничительных мер был издан Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 года № 275 «О признании действительными некоторых документов граждан Российской Федерации», продлевающий действие многих документов, срок которых истекал в период введенных ограничений (паспорт, водительские права и иные документы). На его основе МВД России был подготовлен ведомственный приказ (приказ МВД России от 9 июня 2020 года № 410), определивший порядок и срок замены документов, названных в пункте 1 Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 2020 года № 275. Для российских граждан, достигших в обозначенный период возраста 14 лет и не получивших общегражданский паспорт, в качестве основного документа, удостоверяющего личность, признавались свидетельства о рождении или заграничный паспорт. Далее, госорганы на своих официальных порталах дали разъяснения о появившейся возможности (о продлении срока действия документов сообщал официальный интернет-ресурс стопкоронавирус.рф, МВД России давало разъяснение временным мерам, связанным с продлением национальных водительских удостоверений на портале мвд.рф), а через приложения отправляли уведомления о возможности заменить документы по новому порядку.

Особую нагрузку получило «медицинское направление» государственных услуг. В условиях высокой опасности распространения болезни требовалось разработать механизм получения квалифицированной медпомощи и оформления необходимых документов

в упрощенном порядке. 20 марта был внедрен новый порядок оформления листков временной нетрудоспособности, который распространялся на случаи временной нетрудоспособности в связи с карантином из-за коронавирусной инфекции. Для граждан, которые обязаны соблюдать режим изоляции, появилась возможность подать заявление через портал Фонда социального страхования.

С учетом угрозы роста безработицы ввиду вводимых ограничений разработаны временные правила регистрации граждан в качестве безработных. Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 года № 485 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 года № 346 и приостановлении действия отдельных положений Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными» назначены повышенные пособия и доплаты (граждане, потерявшие работу после 1 марта 2020 года, в апреле – июне 2020 года стали получать пособие по безработице 12 130 рублей, а также допвыплату по 3 000 рублей на каждого ребенка).

Задача внедрения механизмов получения вновь появившихся социальных прав, включая адресную помощь и целевые выплаты врачам, решалась аналогичным порядком. Рассмотрим ее на примере предоставления государственной услуги по оформлению стимулирующих выплат медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам в связи с распространением коронавирусной инфекции.

Решение Президента России о назначении таких выплат сопровождалось принятием соответствующих правовых актов. Вначале было издано Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 года № 415 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией». Данным постановлением утверждены правила предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на выплаты стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицин-

скую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией. Далее, было принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 852-р «О распределении иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2020 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование выплат стимулирующего характера медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией»<sup>1</sup>, установившее общую сумму, выделенную на эти нужды (5,11 млрд рублей), а также ее распределение между регионами.

Порядок осуществления таких выплат был установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 года № 484 (с изменениями и дополнениями, внесенными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2020 года № 678). Одновременно на порталах госуслуг были запущены сервисы по предоставлению информации медицинским работникам о стимулирующих выплатах за работу с коронавирусными больными.

Далее, появилось Постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2020 года № 1762 «О государственной социальной поддержке в 2020–2021 годах медицинских и иных работников медицинских и иных организаций (их структурных подразделений), оказывающих медицинскую помощь (участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), медицинских работников, контактирующих с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19), внесении изменений во Временные правила учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации», которым предусмотрена государственная социальная поддержка на несколько лет различных категорий медицинских работников. В рамках развития данного правового акта сервис «Госуслуги» ввел возможность отслеживать случаи нарушений установленного порядка выплат и факты, когда они не доходят до адресата.

Анализ положений указанных правовых актов и правоприменительной практики показал, что достаточно сжатые сроки разработки документов в отдельных случаях негативно сказывались на их качестве. Ряд норм имел двоякое толкование и не позволял максимально эффективно решать поставленные Президентом России задачи.

1 <http://static.government.ru/media/files/ypJtSj2AfAyQhrTa8yoAyfJP48VANHAU.pdf>

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

В частности, из-за одной неточной формулировки в первой редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 года № 976-р, которым определялся порядок выплат врачам, касающейся такого условия расчета выплаты, как «за фактически отработанное время», оказалось невозможным осуществление задачи в обозначенные президентом страны сроки. Бухгалтерии не могли насчитать сумму выплаты ввиду отсутствия алгоритма ее расчета по критерию отработанного времени. Только через месяц удалось разобраться с проблемой и произвести в полном объеме выплаты, когда распоряжением Правительства от 15 мая 2020 года № 1274-р данная формулировка была исключена.

Указанное обстоятельство диктует необходимость разработки выверенных шаблонов подобных документов на все возможные ситуации, что позволит сократить срок подготовки документов и повысить их качество.

Помимо выплат медработникам возможности государственных услуг стали использоваться и для решения иных важных социальных задач, например: ежемесячные выплаты семьям с детьми (установлены Указами Президента России от 7 апреля 2020 года № 249 и от 11 мая 2020 года № 317), дополнительная выплата на детей (Указ Президента России от 23 июня 2020 года № 412), ежемесячные выплаты на детей (Указ Президента России от 20 марта 2020 года № 199), оформление пособия при потере работы (Постановление Правительства России от 27 марта 2020 года № 346). Также упрощена процедура банкротства физических лиц, скорректированы электронные услуги для работающих и пенсионеров, внедрены новые сервисы для абитуриентов и мн. др. Обо всех новеллах законодательства в этой сфере оперативно сообщалось на портале «Госуслуг».

### Заключение

Опыт взаимодействия с гражданами посредством интернет-порталов, особенно в условиях ограничений на очное посещение МФЦ и госорганов, позволил существенно ускорить процесс упрощения и деюрократизации различных правоотношений между людьми и государством.

Анализ происходящих в 2020 году процессов, повлиявших на сроки и качество предоставления государственных и муниципальных услуг, действий государства по устранению возникающих проблем и наработанной правоприменительной практики свидетельствует, что органы государственной власти достаточно эффективно решали новые задачи, гибко подстраивая имеющиеся силы и средства. Вместе с тем требуется выделить положительный опыт из этой деятельности и на его основе обеспечить совершенствование процессов, связанных с организацией и непосредственным предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Необходимо создание правовых основ для разработки и внедрения универсального и при этом защищенного от проникновения извне межведомственного банка данных, объединяющего все существующие ведомственные информационные системы, что позволит существенно сократить процесс обмена данными, повысить уровень взаимодействия между заинтересованными органами власти и, как следствие, оптимизировать сроки предоставления услуг.

Целесообразно формирование общегосударственной системы мониторинга государственных и муниципальных услуг для объективной оценки деятельности субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг, достаточности существующей нормативной правовой базы, качества и эффективности предоставления услуг, а также для выявления проблемных вопросов и недостатков, нарушений требований административных регламентов.

Требуется формирование альтернативных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг на различные случаи, связанные с невозможностью граждан лично явиться в центры оказания таких услуг, включая курьерскую доставку документов, мобильные центры оказания услуг, личное посещение граждан по месту пребывания (жительства), а также удаленное предоставление услуг посредством видеоконференций с современными средствами визуальной идентификации (биометрия).

Надлежит совершенствовать механизм подготовки управленческих кадров системы государственной службы с акцентом на формирование навыков и умений незамедлительно реагировать на изменения обстановки и принимать адекватные решения в ходе реализации полномочий по предоставлению населению государственных и муниципальных услуг. В этом направлении обязательно устранение существующих проблем в кадровой составляющей государственного аппарата, использование современных методик отбора и подбора персонала, а также внедрение эффективной системы мотивации. Это обеспечит поток конкурентоспособных, адаптивных кадров, что является основной потребностью современного государственного аппарата [Буташин, 2019. С. 31]. Эффективно оценивая перспективы совершенствования административной власти и государственной гражданской службы, важно на данном этапе приступить к кропотливой работе по перенастройке ныне существующей системы управления, а не ждать резких новаций и незамедлительных реформ [Иларионова, 2019. С. 47].

Указанные направления стоит отнести к дискуссионным, так как они требуют глубокой аналитической проработки, но в то же время следует отметить значимость дальнейшего развития рассматриваемой сферы и необходимость в поиске путей повышения качества и эффективности предоставляемых населению услуг.

## Литература

- Абгалдаев В.Ю., Улзетуева Е.Ц. Предоставление государственных и муниципальных услуг в рамках «жизненных ситуаций» // Управление экономическими системами в условиях инновационных преобразований. Сборник научных трудов 57-й научно-практической конференции преподавателей, научных работников и аспирантов, посвященной 95-летию образования Республики Бурятия. Улан-Удэ: Издательство Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления, 2018. С. 17–19.
- Артемова О.В., Логачева Н.М. Цифровизация услуг для человека на примере электронных государственных и муниципальных услуг региона // Информационные технологии в цифровой экономике. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2020. С. 111–117.
- Буташиной Д.А. Социологический подход к анализу подготовки конкурентоспособных и адаптивных управленческих кадров системы государственной службы. *Среднерусский вестник общественных наук*. 2019. С. 21–36.
- Данилова С.Н. Управление сбалансированным развитием многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05: СПб., 2019.
- Иларионова Т.С. Государственное управление, социальная политика и региональное развитие – три ключа к успеху. *Государственная служба*. 2019. № 1. С. 47–54.
- Кийкова С.А. «Обратная связь» как показатель качества предоставления государственных (муниципальных) услуг. *Современные научные исследования и разработки*. 2018. № 6. С. 343–346.
- Кирсанов С.А., Яновский В.В. Организационно-финансовые механизмы предоставления муниципальных услуг. *Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС*. 2017. № 5. С. 22–28.
- Коломеец А.И. Актуальные проблемы предоставления государственных (муниципальных) услуг. *Научные исследования*. 2017. № 5. С. 56–59.
- Сысоева Е.А. Цифровые государственные и муниципальные услуги: региональный аспект // Сборник материалов I Международной научно-практической конференции «Цифровая экономика и современное общество». 2018. С. 21–36.
- Ханнанова Т.Р., Гарифуллина А.Ф. Развитие государственных и муниципальных услуг в цифровой экономике. *Экономика и управление: научно-практический журнал*. 2018. № 6. С. 90–93.

## References

- Abgaldaev V.Yu., Ulzhetueva E.Ts. Providing state and municipal services within the framework of “life situations” / In: Managing economic systems in the conditions of innovative transformations. Collection of scientific papers of the 57th scientific-practical conference of teachers, researchers and graduate students, dedicated to the 95th anniversary of the formation of the Republic of Buryatia. Ulan-Ude: Izdatel'stvo Vostochno-Sibirskogo gosudarstvennogo universiteta tekhnologiy i upravleniya, 2018. P. 17–19. In Russian
- Artemova O.V., Logacheva N.M. Digitalization of individual services on the example of electronic state and municipal services of the region / In: Information technologies in the digital economy. Proceedings of the IV International Scientific and Practical Conference. 2020. P. 111–117. In Russian
- Butashina D.A. Sociological approach to the analysis of training competitive and adaptive management personnel in the public service system. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. 2019. P. 21–36. In Russian
- Danilova S.N. Managing balanced development of multifunctional centers for providing state and municipal services: abstract from the dissertation of a candidate of economic sciences: 08.00.05: St. Petersburg, 2019. In Russian
- Illarionova T.S. Public administration, social policy and regional development – three keys to success. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 1. P. 47–54. In Russian
- Kiykova S.A. “Feedback” as indicator for the quality of public (municipal) services. *Sovremennyye nauchnyye issledovaniya i razrabotki*. 2018. No. 6. P. 343–346. In Russian
- Kirsanov S.A., Yanovsky V.V. Organizational-financial mechanisms for providing municipal services. *Nauchnyye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANKhiGS*. 2017. No. 5. P. 22–28. In Russian
- Kolomeets A.I. Current problems in providing state (municipal) services. *Nauchnyye issledovaniya*. 2017. No. 5. P. 56–59. In Russian
- Sysoeva E.A. Digital state and municipal services: regional aspect // In: Collection of materials of the I International Scientific and Practical Conference “Digital Economy and Modern Society”. 2018. P. 21–36.
- Khannanova T.R., Garifullina A.F. Developing state and municipal services within digital economy. *Ekonomika i upravleniye: nauchno-prakticheskiy zhurnal*. 2018. No. 6. P. 90–93. In Russian

## Информация об авторе:

**ИВАН АЛЕКСАНДРОВИЧ АНДРОНЯК**, аспирант, старший преподаватель Нижегородский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 603950, Нижний Новгород, проспект Гагарина, 46). E-mail: ia\_andronyak@rambler.ru

**Для цитирования:** Андроняк И.А. Проблемы регулирования деятельности по предоставлению государственных и муниципальных услуг с учетом сложной эпидемической ситуации. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 14–19.

## Information about the author:

**IVAN ALEKSANDROVICH ANDRONYAK**, Postgraduate Student, Senior Lecturer Nizhny Novgorod Institute of Management, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (46, Prospekt Gagarina, Nizhny Novgorod, 603950, Russian Federation). E-mail: ia\_andronyak@rambler.ru

**For citation:** Androniak I.A. Problems of regulating activities aimed at providing state and municipal services during a complex epidemic situation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 14–19.

# ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ИНСТРУМЕНТ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ БОРЬБЫ И ДИСКРЕДИТАЦИИ ДРУГИХ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ

СТАНИСЛАВ ПАВЛОВИЧ СТЕПКИН<sup>а</sup>

а Российский государственный социальный университет

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-20-24

**Аннотация:** Отмечая важнейшую роль обращений граждан в развитии правового государства, в настоящей статье автор рассматривает вопросы злоупотребления правом и недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при реализации права граждан на обращение. Особо при этом выделена категория государственных гражданских и муниципальных служащих. Автор обращает внимание на разность понятий, используемых в законодательстве, а также на различие регламентации работы с анонимными обращениями в различных государственных органах. Проанализированы судебная практика и нормативно-правовые акты, выявлены правовые пробелы и инициативы, заслуживающие внимания в виде правовой регламентации на уровне федерального законодательства, сформулированы конкретные предложения по изменению федерального законодательства. Автор обосновывает необходимость идентификации граждан при подаче обращений в форме электронного документа, что послужит сокращению количества анонимных обращений и обращений от вымышленных лиц. В настоящей статье рассматриваются только случаи злоупотребления правами недобросовестных заявителей, а под обращениями граждан подразумеваются обращения граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц. При этом автор подчеркивает, что подавляющее большинство заявителей, безусловно, являются добросовестными гражданами. Статья подготовлена на основе общенаучного диалектического метода. Специальными методами, использованными при подготовке публикации, являются: системно-структурный, формально-юридический, логический и сравнительно-правовой.

**Ключевые слова:** обращения граждан, право на обращение, злоупотребление правом, анонимное обращение, злоумышленник, вымышленные имена, жалоба, обвинения, государственный служащий, муниципальный служащий, недобросовестное поведение, вымышленные лица

**Дата поступления статьи в редакцию:** 12 апреля 2022 года.

## CITIZENS' APPEALS AS AN INSTRUMENT OF DISHONEST COMPETITION AND DISCREDITING OTHER CITIZENS AND ORGANIZATIONS

STANISLAV PAVLOVICH STEPKIN<sup>a</sup>

a Russian State Social University

RESEARCH ARTICLE

**Abstract:** This article considers the issues of abuse of rights and inadmissibility of violation of rights and freedoms of others in realizing the right of citizens to appeal. The author notes that citizens' appeals play a significant role in developing the rule of law. In addition, the author points out the category of state civil and municipal employees. The paper draws attention to the difference in concepts used in the legislation and the fact that there are a variety of regulations for working with anonymous appeals in different state bodies. The study analyzes judicial practice and regulations, identifies legal gaps and initiatives in the form of legal law at the level of federal legislation, and formulates specific proposals for changes in federal law. The author proposes to conduct electronic identification of the citizens' appeals, which will reduce the number of anonymous complaints and claims from fictitious persons. The analysis considers only cases of abuse of the rights of dishonest applicants, and by citizens' appeals, the author means the applications of citizens, associations of citizens, including legal entities. At the same time, the author emphasizes that the vast majority of applicants are honest citizens. The paper was prepared based on the general scientific dialectical method. The author used specific methods to prepare the publication: system-structural, formal-legal, logical and comparative-legal.

**Keywords:** citizens' appeals, right to appeal, abuse of right, anonymous appeal, abuser, fictitious names, complaint, charges, civil servant, municipal servant, dishonest behavior, fictitious persons

**Received:** April 12, 2022.

## Введение

Стремительно растет количество обращений граждан, их объединений и организаций, что объясняется доступностью информационных технологий, позволяющих, с одной стороны, быстро и свободно (из любой точки света и в любое время суток) направлять свои обращения в различные органы и организации должностным лицам, а с другой – эти возможности рожают и проблему, требующую пристального внимания правоведов. Недобросовестные граждане, используя обращения как инструмент сведения счетов и недобросовестной борьбы с конкурентами, исполнителями, продавцами, соседями, судьями, нотариусами, депутатами, сторонами судебного процесса, руководством, коллегами, государственными гражданскими и муниципальными служащими, зачастую уходя от ответственности, распространяют недостоверную информацию, угрозы и оскорбления, обвиняют в преступлениях кого угодно. И если жалобы на судей прозрачны, чаще всего связаны с находящимися в их производстве делами, а сами судьи защищены законом (часть 1 статьи 5 Федерального закона от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», часть 1 статьи 9 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»), то обращения в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих, учитывая общественную значимость<sup>1</sup> и публичный характер<sup>2</sup> осуществляемой ими профессиональной деятельности, делают последних наиболее уязвимыми субъектами.

## Виды заявителей, злоупотребляющих правом

Безусловно, обращения являются не только формой важного и положительного для гражданского общества воздействия на публичную власть, но и формой давления на нее, зачастую превращаясь в злоупотребление правом.

А.В. Юдин в своем исследовании отмечает: «О злоупотреблении правом можно говорить лишь при условии, что субъект, реализующий принадлежащее ему субъективное право, использует его ненадлежащим образом, в частности выходит за пределы осуществления права» [Юдин, 2006(б). С. 7]. Злоупотребляющий правом использует две схемы действий, ведущие в итоге к одному – причинению вреда физическому или юридическому лицу. Первая схема – дискредитация физического, в том числе должностного, лица и/или организации, в отношении которых подается обращение, вторая – получение

информации о данных лицах и организациях с целью ее дальнейшего незаконного использования и распространения, более успешного давления на них.

При этом существует три вида таких заявителей: первый – действующие осознанно и открыто, указывающие свои данные, реальные фамилии и имена (чаще всего это адвокаты, стороны по судебному процессу, родители и супруги); второй – анонимные, то есть заявители, не сообщаемые своей фамилии и адреса (чаще всего за такими обращениями стоят лица, желающие причинить вред репутации руководителя, соседа, коллеги); третий – использующие чужие или вымышленные данные (чаще всего конкуренты, коллеги, соседи, потребители, недоброжелатели).

С точки зрения понимания причин направления обращений и определения направивших лиц самыми простыми являются обращения, отвечающие требованиям частей 1 или 3 статьи 7 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) и направленные именно теми лицами, которые в них указаны в качестве заявителей. Доля таких обращений может достигать 5 % от общего числа. Обычно их направляют близкие родственники государственных гражданских и муниципальных служащих в связи с бытовым или личным конфликтом, судьи – жалобы на председателей судов с целью дискредитации и увольнения последних, прекращения своего «преследования», сохранения либо восстановления статуса судьи, адвокаты – в личных интересах либо в интересах своих доверителей, чаще в отношении сторон по судебным делам, следователей и прокуроров с целью дискредитации и запугивания данных лиц либо, напротив, прекращения давления со стороны этих лиц на адвокатов. Результатом таких обращений могут стать объявление замечания адвокату, увольнение государственного или муниципального служащего, что приводит к лишению его заработка и чего обращающийся член семьи не желал и т.д., то есть к обратному эффекту для злоупотребляющих правом.

## Подходы к рассмотрению анонимных обращений

Самыми распространенными среди обращений, не отвечающих требованиям Федерального закона № 59-ФЗ, являются анонимные – их доля может достигать 15 % от общего числа обращений. В.В. Шейкин, проводя исследование анонимных обращений, справедливо отмечает: «В далекие 30-е годы XX века анонимные письма могли не только сломать карьеру человека, но и лишить жизни. В настоящее время на основании анонимок не расстреливают, но основательно “попортить кровь” анонимками вполне возможно, а при определенных обстоятельствах – как и в прошлом веке – испортить жизнь и карьеру» [Шейкин, 2018. С. 49]. Однако, если анонимные обращения сразу формируют к себе предвзятое отношение с пониманием, что гражданин намеренно скрывает свои данные, то обращения с вымышленными именами и адресами такого отношения

1 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2011 года № 48-О-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рахманиной Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

2 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 года № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Чеботарского».

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

к себе не формируют, ведь о том, что гражданина с такими данными не существует, становится известно (и то не всегда) после направления ответа на обращение. До формирования ответа проводятся проверки, берутся объяснительные у «виновных» лиц – и, даже если доводы не подтвердились, цель злоумышленника достигнута: проверка организации проведена, объяснительные с невиновных получены, нервное напряжение обеспечено, соседи и коллеги начинают косо поглядывать на «виновника», а у руководителя закралось сомнение в чистоте и порядочности подчиненного. Именно этим и опасны обращения от лиц с вымышленными данными.

Исходя из толкования норм части 1 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ, ответ на обращение, в котором отсутствует фамилия гражданина или адрес для ответа, не дается. Однако отсутствие обязанности давать ответ на анонимное обращение вовсе не означает, что оно не рассматривается и по нему не должна проводиться проверка. В этой части действовавший до вступления в силу Федерального закона № 59-ФЗ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (далее – Указ Президиума Верховного Совета СССР; утратил силу), утвержденный Законом СССР от 26 июня 1968 года № 2830-VII (утратил силу), в отношении анонимных обращений давал более четкие и оправданные формулировки, прямо называя обращение без указания фамилии, имени, отчества, места жительства, работы или учебы (и не содержащее подпись) «анонимным», предписывая не рассматривать его.

В подзаконных актах различных органов власти подход к рассмотрению анонимных обращений также различается. Они не рассматриваются в Федеральной службе по труду и занятости (пункт 11.4 Регламента Роструда<sup>3</sup>), в Федеральной службе исполнения наказаний (пункт 6.1 Административного регламента исполнения государственных функций по правовому обеспечению деятельности учреждений и органов ФСИН<sup>4</sup>), Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (подпункт 2 пункта 77 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору<sup>5</sup>), Высшей квали-

фикационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации (пункт 5 статьи 27 Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей<sup>6</sup>) и др. Формулировку Федерального закона № 59-ФЗ, что ответ не дается, скопировали акты Государственной Думы (пункт 3.10 Порядка рассмотрения обращений граждан<sup>7</sup>), ФСБ России (пункт 22 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах Федеральной службы безопасности<sup>8</sup>), в исполнительных органах государственной власти Тюменской области (пункт 4.5 приложения к постановлению Правительства Тюменской области «Об особенностях рассмотрения обращений граждан в исполнительных органах государственной власти Тюменской области»<sup>9</sup>), в органах исполнительной власти города Москвы (пункт 2.3 Административного регламента исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан, адресованных Мэру Москвы, в Правительство Москвы, Аппарат Мэра и Правительства Москвы<sup>10</sup>) и др.

### Обращения от вымышленных заявителей

Доля обращений, в которых заявители используют чужие или вымышленные данные, постоянно растет, их количество может достигать 10–15 % от общего числа обращений. Это самая опасная категория обращений, так как, создавая мнимость обращения от реального гражданина, злоумышленникам удастся добиться принятия государственно-принудительных мер, в том числе проведения проверок, приостановления хозяйственной деятельности, служебных расследований, задействования нескольких органов и проведения прочих мероприятий. Такие заявители часто создают множество обращений, чтобы создать массовый эффект и показать тем самым важность для общества изложенных в обращении «фактов». А.В. Юдин верно отмечает: «...Вред может многократно возрасти, если в результате видимой правдоподобности фактов, излагаемых в заявлении, или вследствие фальсификации доказательств... в отношении лица будут предприняты

3 Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 11 сентября 2007 года № 211 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по труду и занятости».

4 Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 18 августа 2005 года № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России».

5 Приказ Минприроды Российской Федерации от 12 ноября 2009 года № 373 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за горноспасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизированных горноспасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях».

6 Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, утвержденное Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 22 марта 2007 года.

7 Распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 ноября 2014 года № 357р-1 «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

8 Приказ ФСБ России от 30 августа 2013 года № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности».

9 Постановление Правительства Тюменской области от 27 декабря 2019 года № 550-п «Об особенностях рассмотрения обращений граждан в исполнительных органах государственной власти Тюменской области».

10 Постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 года № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы».

государственно-принудительные меры различной степени репрессивности» [Юдин, 2006(а). С. 110].

В таких обращениях заявители не ограничивают себя в обвинениях, пытаясь нанести ощутимый урон работе конкурентов, репутации коллег, особенно находящихся на государственной гражданской и муниципальной службе, судей, прокуроров, вред соседям. Нередко обращения отправляются из других городов и даже с территории иностранных государств, а также содержат приложения с поддельными копиями документов (выписки из ЕГРН, свидетельства о регистрации организации, ответы от иных должностных лиц и организаций и т.д.).

Среди часто встречающихся и не находящихся подтверждения – обвинения в организации преступного сообщества и совершении преступлений, наличии психического расстройства, неспособности мыслить самостоятельно, обвинения в коррупционной деятельности, незетичном поведении в общественно-политической жизни<sup>11</sup>, вызывающем поведении и использовании своего служебного положения, в нетрадиционной сексуальной ориентации, насилии, незаконном обладании имуществом и др. Если в коммерческих и общественных организациях к обращениям с обвинениями относятся по-разному, чаще ориентируясь прежде всего на уже сформировавшееся мнение о работнике, то на гражданской и муниципальной службе на них реагируют более чутко и болезненно, прежде всего для самого служащего – руководство любого государственного органа и органа местного самоуправления, будучи публичными лицами, всегда опасается нанесения репутационных ударов и возможного упущения каких-либо сведений о своем подчиненном.

Следует отметить, что и количество обращений в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих значительно преобладает перед количеством обращений в отношении работников, не находящихся на такой службе. Это, безусловно, связано с большим количеством недовольных решениями должностных лиц, а также свидетельствует о получении злоупотребляющими правом желаемого эффекта от нанесения удара по репутации служащего. Доказывать несоответствие требований, изложенных в обращении, и свою безупречную репутацию приходится государственному гражданскому и муниципальному служащему, часто и так перегруженному объемом и интенсивностью работы, презумпция невиновности в этом случае обычно не работает. На это уходят значи-

тельные временные, энергетические и эмоциональные ресурсы, а успех зависит от того, сможет ли служащий доказать свою непричастность и невиновность во вменяемых ему событиях.

### **Пробелы в законодательстве, связанные с идентификацией заявителей**

Такое положение вещей является возможным прежде всего по причине отсутствия в законодательстве требования о необходимости установить лицо, обратившееся в орган (идентификации), оно присутствует лишь в статье 13 Федерального закона № 59-ФЗ в отношении личного приема граждан, когда гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность.

Одной из безусловных заслуг законодателя является норма части 3 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», однозначно определяющая, что обращения неидентифицированного заявителя не могут служить основанием для проведения внеплановых проверок юридического лица или индивидуального предпринимателя. Обращения, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА).

Весьма интересной представляется позиция, высказанная в пункте 9 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 года № 9 «О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику», согласно которой судам предписано разъяснять право на обращение в суд с заявлениями о клевете в случаях, когда судом установлена подача заявления или жалобы в целях распространения заведомо ложных и позорящих другое лицо измышлений. Пленум Верховного Суда Российской Федерации<sup>12</sup> в пункте 10 своего постановления отмечает, что ответственность может наступить лишь в случае установления судом намерения гражданина, направившего обращение, причинить вред другому лицу и тем самым злоупотребить правом, что прямо следует из норм пунктов 1 и 2 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации. Во всех остальных случаях следует считать, что имеет место реализация гражданином конституционного права на обращение в органы, которые обязаны осуществлять проверку поступающей в обращениях

11 Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 23 октября 2012 года по делу № 33-21226/12; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 18 января 2017 года по делу № 33а-415/2017; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 18 июля 2012 года по делу № 33-7034/12; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16 февраля 2017 года по делу № 307-ЭС16-8149, А56-76223/2014; Определение Верховного Суда РФ от 25 февраля 2014 года № 4-КГ13-37.

12 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц».

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

граждан информации. Однако возможность применения данных законоположений и разъяснений высшей судебной инстанции об ответственности прямо зависит от возможности установить лицо, направившее обращение.

**Заключение**

Подводя итог настоящего исследования, автор приходит к выводу о необходимости закрепления в части 3 статьи 7 Федерального закона № 59-ФЗ нормы, обязывающей заявителей, подающих обращения в форме электронного документа, проходить обязательную идентификацию через ЕСИА. Такое требование представляется логичным исходя из нормы части 1 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ, согласно которой обращение, в котором отсутствует фамилия гражданина или адрес для ответа, не рассматривается и ответ на него не дается, за исключением случаев, прямо предусмотренных действующим законодательством (сообщения о преступлениях и т.д.). Кроме того, предлагается установление уголовной ответственности за предоставление заведомо несоответствующих действительности сведений в отношении государственного гражданского

или муниципального служащего, судей, следователей и прокуроров. Данная норма сможет действовать только в отношении реальных заявителей; к анонимным и вымышленным заявителям, безусловно, она применяться не сможет.

При этом, как справедливо отмечает Д.Ю. Вешняков, «не может подлежать ответственности лицо, высказавшее оценочное суждение о существующих (отсутствующих) обстоятельствах» [Вешняков, 2021. С. 38]. Перекосы в данном вопросе недопустимы и могут привести к необоснованному ограничению права граждан на обращение.

В целях минимизации «псевдообращений» необходимо внесение в Правила оказания услуг почтовой связи<sup>13</sup> обязательности предъявления гражданином документа, удостоверяющего личность, при отправке заказных регистрируемых почтовых отправлений (эта форма нередко используется лицами, злоупотребляющими правом, для придания обращению веса и обеспечения возможности отслеживать его получение).

13 Приказ Минкомсвязи России от 31 июля 2014 года № 234 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи».

**Литература**

Вешняков Д.Ю. Квалификация публичного распространения заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (ст. 207.1 УК). *Законность*. 2021. № 7. С. 36–40.

Шейкин В.В. Неопределенность закона в части рассмотрения анонимных обращений. *Законность*. 2018. № 1. С. 49–51.

Юдин А.В. «Злоупотребление правом на обращение» по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации юридических лиц. *Журнал российского права*. 2006(а). № 10. С. 108–114.

Юдин А.В. Обращения граждан в органы власти. *ЭЖ-Юрист*. 2006(б). № 29. С. 7.

**References**

Sheikin V.V. Legal uncertainty in terms of considering anonymous reports. *Zakonnost'*. 2018. No. 1. P. 49–51. In Russian

Veshnyakov D.Yu. Characterization of public dissemination of knowingly false information about circumstances posing a threat to the life and safety of citizens (Art. 207.1 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Zakonnost'*. 2021. No. 7. P. 36–40. In Russian

Yudin A.V. Abusing the right to appeal in cases concerning protection of honor and dignity of citizens, as well as business reputation of legal entities. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2006(a). No. 10. P. 108–114. In Russian

Yudin A.V. Appeals of citizens to the authorities. *EZH-Yurist*. 2006(b). No. 29. P. 7. In Russian

**Информация об авторе:**

**СТАНИСЛАВ ПАВЛОВИЧ СТЕПКИН**, кандидат юридических наук, доцент юридического факультета Российский государственный социальный университет (Российская Федерация, 129226, Москва, ул. Вильгельма Пика, 4, строение 1). E-mail: stepkin.sciences@mail.ru

**Для цитирования:** Степкин С.П. Обращения граждан как инструмент недобросовестной борьбы и дискредитации других граждан и организаций. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 20–24.

**Information about the author:**

**STANISLAV PAVLOVICH STEPKIN**, Candidate of Sci. (Law), Associate Professor of the Faculty of Law Russian State Social University (4, building 1, Wilhelm Pick St., Moscow, 129226, Russian Federation). E-mail: stepkin.sciences@mail.ru

**For citation:** Stepkin S.P. Citizens' appeals as an instrument of dishonest competition and discrediting other citizens and organizations. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 20–24.

# ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ПРИ РАЗРУШЕНИИ ЗДАНИЯ

**ВИТАЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПЕТРУШКИН<sup>а</sup>**  
а Арбитражный Суд Поволжского округа

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-25-29

**Аннотация:** В статье рассматривается широкий круг вопросов, связанных с реализацией, охраной и защитой прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности, физических и юридических лиц, которым принадлежат расположенные на этих участках здания и сооружения. Процедура приобретения земельных участков, находящихся в публичной собственности, собственниками расположенных на них зданий и строений, предусмотренная статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации, была положена в основу новой нормы, значительно расширившей правовые механизмы и основания выкупа земельных участков в порядке приватизации. Однако в российской судебной-арбитражной практике не уменьшается количество дел по спорам, связанным с защитой прав на земельные участки физических и юридических лиц. Немало сложных вопросов возникает относительно размера испрашиваемой площади участка, на котором расположено строение, с учетом его функционального назначения. Требуется также оперативного законодательного разрешения правовая проблема, связанная с сохранением аренды земельного участка при разрушении расположенного на нем объекта, а также с правом на заключение нового договора аренды без проведения торгов. Не определен порядок действий в случае гибели объекта недвижимости, если в договоре аренды земельного участка, заключенного собственником разрушенного здания, содержались условия, исключающие право на заключение нового договора.

**Ключевые слова:** земельный участок, земельные правоотношения, гибель объекта недвижимости, договор аренды

**Дата поступления статьи в редакцию:** 18 апреля 2022 года.

## SPECIFICS OF LEGAL REGULATION FOR PROVISIONING PUBLICLY OWNED LAND PLOTS IN CASE OF DESTRUCTION OF A BUILDING

**VITALY ANATOLIEVICH PETRUSHKIN<sup>a</sup>**  
a Arbitration Court of the Volga District

RESEARCH ARTICLE

**Abstract:** The article analyzes the issues related to implementing and protecting the rights to land plots in public ownership, as well as individuals and legal entities who own buildings and structures placed on these plots. The procedure for acquiring publicly owned land plots by owners of buildings and structures placed on them, stipulated by Art. 36 of the Land Code of the Russian Federation, was the basis for a new norm that significantly expanded the legal mechanisms and foundations for repurchasing land plots through privatization. However, in Russian judicial and arbitration practice, there is still a considerable number of cases involving disputes related to the protection of the rights to land plots of individuals and legal entities. In addition, considering the functional purpose of the territory, many complex issues arise regarding the size of the claimed area of the plot on which the structure is built. The legal problem associated with preserving the lease of a land plot in the case of destruction of an object placed on it, as well as the right to conclude a new lease agreement without tenders, also requires an immediate legislative resolution. The procedure for actions in the case of destruction of real estate, when the lease agreement for a land plot concluded by the owner of the destroyed building contains conditions that exclude the right to sign a new contract, has not been defined.

**Keywords:** land plot, land legal relations, destruction of property, lease agreement

**Received:** April 18, 2022.

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

### Введение

Еще десять лет назад выдающийся специалист в сфере земельного права А.П. Анисимов констатировал: «С момента провозглашения права частной собственности на землю прошло уже целое десятилетие, но правовые проблемы в земельной сфере не исчезают, а проявляют себя в новой и все более серьезной форме. Практика изобилует примерами, подтверждающими актуальность и значимость исследования всех вопросов защиты земельных прав, а особое место среди них занимают споры о признании прав на земельные участки [Анисимов, Чаркин, Чикильдина, 2011]. Это утверждение не потеряло своей актуальности и в настоящее время, когда с исторического преобразования земельных правоотношений прошло уже свыше 30 лет. Однако в российской судебно-арбитражной практике по-прежнему растет количество дел по спорам, связанным с защитой прав на земельные участки физических и юридических лиц. Многочисленные вопросы, связанные с такой защитой, анализируемые многими современными учеными [Чаркин, 2008], становятся предметом рассмотрения и разрешения Пленумами Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

С момента введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) в практике его применения возникало немало заслуживающих внимания проблем, связанных с реализацией административных процедур по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками юридическими лицами [Гаврилова, 2017]. Весьма важное значение, в частности, имел тот факт, что унитарные предприятия, созданные по принципу целевой правоспособности, перешли в разряд арендаторов земельных участков, находящихся в публичной собственности, в результате чего предприятия, создававшиеся публичными образованиями за счет государственного и муниципального имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения, должны были вносить арендные платежи за пользование земельными участками, находящимися на том же уровне публичной собственности, без учета размещения на них зданий и строений, принадлежащих тому же публично-правовому образованию.

Процедура приобретения земельных участков, находящихся в публичной собственности (за исключением ограниченных и изъятых из оборота), собственниками расположенных на них зданий и строений была предусмотрена статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации. Основные положения соответствующих предписаний были положены в основу новой нормы – статьи 39.20 ЗК РФ, введенной в действие с 1 марта 2015 года Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которая значительно расширила правовые механизмы и основания выкупа земельных участков в порядке приватизации и определила характер отношений, возникающих между пу-

бличными образованиями и собственниками строений и сооружений.

Содержание статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации породило ряд проблем, связанных с ее реализацией, в разрешение которых внесло значительный вклад постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». Названное постановление применяется и в настоящее время, за исключением условий, по которым Верховным Судом Российской Федерации были сформулированы новые разъяснения, как правило, связанные с изменением законодательства, действующего в сфере оборота земельных участков.

### Анализ судебной практики по применению норм земельного законодательства

Много внимания затронутой проблематике и некоторым коллизиям правового регулирования совершения сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения уделяется в современной доктрине [Суркова, 2008]. Так, большой научный и практический интерес вызывает анализ судебной практики по применению норм земельного законодательства статьи 39.20 ЗК РФ, применяемой с марта 2015 года, по вопросам приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания (сооружения), принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве собственности, в хозяйственном ведении (оперативном управлении) либо безвозмездном пользовании.

К основным проблемам, возникающим при разрешении дел данной категории, относятся неоднозначная оценка судами соответствия возведенного на участке строения критериям недвижимости, закрепленным в статье 130 Гражданского кодекса Российской Федерации «Недвижимые и движимые вещи», а также неопределенный характер права на реализацию выкупа собственниками объектов незавершенного строительства [Емелькина, 2017. С. 75]. Немало сложных вопросов также возникало относительно размера испрашиваемой площади участка, на котором расположено здание или строение, с учетом его функционального назначения.

Выработанные правоприменительные подходы позволяют сделать вывод о том, что в настоящее время переоформление права постоянного (бессрочного) пользования в собственность либо аренду собственнику строения имеет различные основания, которые не отражаются на правилах административной процедуры. В случае реализации исключительного права и выкупа участка собственником строения последний обязан доказать, в том числе посредством градостроительных обоснований, размер площади, необходимой для функционального использования соответствующего здания. В то же время обладатель права постоянного (бессрочного) пользования при переоформлении участка, на котором также находятся здания, строения

или сооружения, приобретает земельный объект той же площади, при этом от него не требуется предоставления доказательств, подтверждающих размер необходимой площади. Отмеченное несоответствие активно обсуждается и по-разному оценивается в современной доктрине [Пиптюк, 2009]. Отметим, что некоторые авторы научных публикаций приходят к выводу о преждевременности полноценной оценки земельной реформы в части предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности физическим и юридическим лицам [Шарно, Фролов, 2017].

### **Проблема сохранения аренды земельного участка при разрушении расположенного на нем строения**

Видное место среди таких дел занимают споры о применении правил использования земельных участков, находящихся в публичной собственности, при разрушении расположенных на них зданий и сооружений, принадлежащих частным лицам. В подобных случаях необходим ретроспективный анализ регулирования соответствующей области. Статья 38 Земельного кодекса РСФСР (принят Верховным Советом РСФСР 25 апреля 1991 года), утратившего силу в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ, устанавливала, что право на земельный участок при разрушении расположенного на нем строения от пожара или стихийных бедствий сохраняется за собственником, землевладельцем, землепользователем при условии начала восстановления строения в течение двух лет.

В соответствии с пунктом 1 статьи 235 ГК РФ («Основания прекращения права собственности») право собственности прекращается в том числе в случае гибели или уничтожения имущества. В статье 23 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ (в редакции от 14 марта 2022 года № 158-ФЗ) «О государственной регистрации недвижимости» были определены требования к акту обследования, составленного кадастровым инженером с учетом сведений публичного реестра о таком объекте, а также иных доказательств, подтверждающих прекращение существования здания в связи с его гибелью или уничтожением. В развитие названной законодательной нормы приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2015 года № 861 были утверждены формы и состав сведений акта обследования, а также требования к его подготовке.

При системном применении положений пункта 1 статьи 39 ЗК РФ (действовавшей до 1 марта 2015 года) в системе норм статей 45, 53, 54 ЗК РФ следует исходить из того, что прекращение права на использование земельного участка по истечении срока на восстановление разрушенного объекта не происходило автоматически. В этом случае решение о прекращении права на землю могло приниматься уполномоченным органом по решению суда, следовательно, рассматриваемое ограниченное вещное право может быть прекращено только в установленном законом порядке и только при наличии предусмотренных в нем оснований.

Положения, аналогичные статье 38 Земельного кодекса РСФСР 1991 года, были закреплены в статье 39 Земельного кодекса Российской Федерации 2001 года, действовавшей до 15 марта 2015 года, за исключением условий об увеличении срока для восстановления до трех лет, что должно было обеспечить права и интересы собственников разрушенного объекта. Однако Федеральный закон «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ дополнил ЗК РФ главой V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», вступившей в силу с 1 марта 2015 года, после чего рассмотренные положения статьи 39 ЗК РФ утратили силу.

В связи с этой новеллизацией, активно исследуемой современными авторами [Беседина, 2016], особого внимания заслуживают нормы, закрепленные в главе V.1 Земельного кодекса Российской Федерации «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», в частности, определяющие процедуру предоставления земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности. В первую очередь это относится к правилам, закрепленным в пункте 2 статьи 39.6 ЗК РФ, в котором перечислены случаи предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов, при отсутствии прямого указания о наличии права заинтересованных лиц на заключение договора аренды на новый срок без торгов, что породило ряд сложных вопросов, как и отсутствие с 1 марта 2015 года юридического закрепления прав на земельный участок лиц, не являющихся собственниками участка, при разрушении расположенного на нем здания.

При проведении такого анализа необходимо учитывать системное применение норм земельного и градостроительного законодательства, определяющих основания и порядок прекращения прав на земельный участок у собственника расположенного на нем здания в случае его гибели. При разрушении здания на земельном участке, закрепленном за собственником строения на праве постоянного (бессрочного) пользования, гибель объекта не прекращает его обязанность по переоформлению земельного участка, находящегося в публичной собственности, поскольку наличие объекта на таком участке не является обязательным для заключения договора аренды или выкупа. Подтверждением такого вывода является содержание статей Земельного кодекса Российской Федерации, которые не предусматривают прекращение права постоянного (бессрочного) пользования либо права пожизненного наследуемого владения земельным участком в связи с гибелью расположенного на нем здания (статьи 45 и 54 ЗК РФ), поскольку нет оснований предполагать использование правообладателем участка не по целевому назначению или с нарушением действующего законодательства.

Таким образом, признание утратившей силу с 1 марта 2015 года статьи 39 ЗК РФ не исключает сохранение

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

ограниченного вещного права на земельный участок при уничтожении расположенного на нем строения с сохранением обязанности переоформить участок в аренду либо собственность (за исключением субъектов, перечисленных в пункте 2 статьи 39.9 Земельного кодекса Российской Федерации).

При применении норм земельного законодательства сущность арендных правоотношений обеспечивается условиями договорных обязательств. Так, вне зависимости от содержания статьи 39.3 ЗК РФ «Случаи продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на торгах и без проведения торгов» (введена Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ) условия о сохранении прав арендатора на земельный участок, находящийся в публичной собственности, определяются договором аренды (субаренды).

Необходимо отметить, что положения подпункта 32 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ предусматривают заключение нового договора аренды без проведения торгов, если арендатор имел право на заключение нового договора аренды земельного участка в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 39.6 ЗК РФ при наличии следующих условий: подача заявления о заключении нового договора до истечения срока действия договора и отсутствие лица, обладающего исключительным правом. Требуется также, чтобы ранее такой договор не был расторгнут и чтобы на момент заключения нового договора имелись основания, предусмотренные подпунктами 1–30 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации.

Названные нормы не содержат указаний на заключение нового договора аренды без торгов с собственником разрушенного здания (сооружения). Заключение нового договора должно обеспечивать те же цели использования. Поскольку прежнего объекта недвижимости уже не существует, такое продление уже не может обеспечить реализацию той же цели, то есть нормальную эксплуатацию объекта недвижимости. В таких ситуациях арендатор вправе реализовать право на заключение нового договора аренды при наличии указанных условий и при соблюдении установленных законом правил. Предоставление участка на новый срок для эксплуатации несуществующего здания не допускается, в связи с чем требует своего разрешения проблема сохранения права на использование земельного участка и заключение нового договора аренды, в том числе для обеспечения возможности восстановления разрушенного строения.

Рассматриваемая правовая проблема, связанная с сохранением аренды земельного участка при разрушении расположенного на нем объекта, а также с правом на заключение нового договора аренды без проведения торгов, требует оперативного законодательного разрешения, так как имеющаяся в настоящее время правовая неопределенность подобных ситуаций означает невозможность реализации и охраны прав и интересов многих физических и юридических лиц, оказавшихся в подобной ситуации.

Для обеспечения возможности предоставления земельного участка, находящегося в публичной собственности, с целью восстановления разрушенного строения, находившегося на этом участке, представляется целесообразным применение аналогии закона (пункт 1 статьи 4 ГК РФ). При схожем правовом регулировании (пункты 3 и 4 статьи 39.6 ЗК РФ) к случаям предоставления участка, на котором расположены объекты незавершенного строительства, однократно для завершения строительства, следует применять правила, предусмотренные подпунктом 10 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации. Полагаем, что применение названных положений во взаимосвязи с пунктом 5 статьи 39.6 ЗК РФ будет обеспечивать соблюдение конституционного принципа равенства участников гражданского оборота, находящихся в схожем правовом положении, и достижения баланса их субъективных прав и законных интересов.

Требует своего разрешения и другая проблема, возникающая в подобных ситуациях: как следует поступить в случае гибели объекта недвижимости, если в договоре аренды земельного участка, заключенного собственником разрушенного здания, содержались условия, исключающие право на заключение нового договора (как это было закреплено в статье 39 Земельного кодекса Российской Федерации, действовавшей до 1 марта 2015 года)?

В сфере правового регулирования и доктринального толкования рассматриваемого вида земельных отношений имеются и другие сложные проблемы. Так, не получил своей адекватной доктринальной трактовки чрезвычайно важный вопрос: «На каком праве органу местного самоуправления принадлежат земельные участки, которыми он, за некоторыми ограничениями, вполне законно и свободно распоряжается?» [Анисимов, Чаркин, Чикильдина, 2011]. Между тем выработка общепризнанного научного подхода к обозначенной проблеме будет иметь не только теоретическое, но и практическое значение [Зайцев, 2017].

В процессе изучения, анализа и обобщения практики применения земельного законодательства по вопросам, связанным с приватизацией и последующим использованием земельных участков, находящихся в публичной собственности, необходимо обеспечивать эффективную защиту прав и интересов заинтересованных лиц с использованием дискреции арбитражных судов и с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 6 декабря 2017 года № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 ГК РФ и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 АПК Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.Г. Жукова».

### Заключение

Необходимо концептуальное понимание того факта, что процессуальная инертность суда при наличии установленной законом широкой дискреции усугубляет

ситуацию в рассматриваемой сфере, приводит к увеличению количества судебных дел по спорам между теми же субъектами и о том же предмете, то есть порождает еще более глубокую неопределенность в спорных правоотношениях.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости правильного понимания сущности правовой квалификации отнесения объекта к недвижимости. При этом наличие государственной регистрации права на строение либо отсутствие решения суда о признании

права собственности на него не может нивелировать правомочия суда по правовой оценке, возможности отнесения такого строения к объектам недвижимости исходя из его технических характеристик. Однозначное решение названных проблем будет способствовать повышению эффективности правового регулирования многих видов земельных правоотношений, в том числе и тех, которые связаны с гибелью здания или сооружения, расположенного на земельном участке, находящемся в публичной собственности.

## Литература

- Анисимов А.П., Чаркин С.А., Чикильдина А.Ю. Актуальные вопросы признания прав на земельный участок. *Цивилист*. 2011. № 1. С. 42–47.
- Беседина А.С. Законодательные новеллы в сфере строительства и землепользования на территории Московской области. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2016. № 10. С. 29–37.
- Гаврилова Е.Н. Переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. *Молодой ученый*. 2017. № 50. С. 287–291.
- Дюсембаев А.А. Особенности предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности. *Молодой ученый*. 2020. № 50. С. 195–197.
- Емелькина И.А. Право застройки земельного участка для возведения жилого дома как ограниченное вещное право. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017. № 1. С. 75–84.

- Зайцев О.В. Современные проблемы доктрины гражданского права. М.: Статут, 2017.
- Липтюк А.Н. Полномочия органов местного самоуправления по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. *Социум и власть*. 2009. № 2. С. 67–72.
- Суркова И.С. Особенности совершения сделок с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения: некоторые проблемы правового регулирования и правоприменения. *Вестник Ставропольского государственного университета*. 2008. № 6. С. 21–27.
- Чаркин С.А. Выдел земельной доли: основные проблемы и пути разрешения. *Российская юстиция*. 2008. № 3. С. 18–22.
- Шарно О.И., Фролов С.А. К вопросу о тенденциях правового регулирования предоставления земельных участков под строительство. *Правовая парадигма*. 2017. № 4. С. 100–104.

## References

- Anisimov A.P., Charkin S.A., Chikildina A.Yu. Current issues with acknowledging the rights to the land plots. *Tsivilist*. 2011. No. 1. P. 42–47. In Russian
- Besedina A.S. Legislative innovations in the sphere of construction and land use on the territory of Moscow region. *Vestnik Universiteta imeni O.Ye. Kutafina (MGYUA)*. 2016. No. 10. P. 29–37. In Russian
- Charkin S.A. Provisioning part of a land plot: main problems and ways of solving them. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2008. No. 3. P. 18–22. In Russian
- Dyusembaev A.A. Features of provisioning publicly owned land plots. *Molodoy uchenyy*. 2020. No. 50. P. 195–197. In Russian
- Emelkina I.A. The right to construct a residential building on a land plot as limited property right. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2017. No. 1. P. 75–84. In Russian

- Gavrilova E.N. Re-registering the right for permanent (unlimited) use of a land plot. *Molodoy uchenyy*. 2017. No. 50. P. 287–291. In Russian
- Piptyuk A.N. The powers of local self-government institutions connected with managing and provisioning municipally owned land plots. *Sotsium i vlast'*. 2009. No. 2. P. 67–72. In Russian
- Surkova I.S. Features of transactions with agricultural land plots: some problems of executive-legal regulation and law enforcement. *Vestnik Stavropol'skogo gosudarstvennogo universiteta*. 2008. No. 6. P. 21–27. In Russian
- Sharno O.I., Frolov S.A. Revisiting the trends of legal regulation in provisioning land plots for development purposes. *Pravovaya paradigma*. 2017. No. 4. P. 100–104. In Russian
- Zaitsev O.V. Modern issues with civil law doctrine. Moscow: Statut, 2017. In Russian

## Информация об авторе:

**ВИТАЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПЕТРУШКИН**, доктор юридических наук, доцент, судья, председатель Судебного состава Арбитражный Суд Поволжского округа (Российская Федерация, 420066, Казань, ул. Красносельская, 20).  
E-mail: pa-journal@igsu.ru

**Для цитирования:** Петрушкин В.А. Особенности правового регулирования предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, при разрушении здания. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 25–29.

## Information about the author:

**VITALY ANATOLIEVICH PETRUSHKIN**, Doctor of Sci. (Law), Associate Professor, Judge, Chairman of the Court Arbitration Court of the Volga District (20, Krasnoselskaya St., Kazan, 420066, Russian Federation). E-mail: pa-journal@igsu.ru

**For citation:** Petrushkin V.A. Specifics of legal regulation for provisioning publicly owned land plots in case of destruction of a building. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 25–29.

# САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССОМ СТРОИТЕЛЬСТВА

ИНГА ЮРЬЕВНА СИНДЕЕВА<sup>а</sup>  
а Адвокатская палата города Москвы

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-30-40

**Аннотация:** В статье анализируется правовое положение саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и сноса объектов капитального строительства (далее – СРО), излагается порядок их создания и деятельности. Автор рассматривает место и роль национальных объединений саморегулируемых организаций в системе контроля за всеми стадиями строительства, а также прослеживает процесс формирования нормативно-правовой базы. Особое внимание уделяется актуальным вопросам возмещения саморегулируемой организацией вреда, причиненного ее членами, а также проблеме создания и функционирования компенсационных фондов. Одним из наиболее важных направлений деятельности саморегулируемой организации является работа по повышению эффективности применения мер ответственности к членам организации, уровня и действенности контроля за исполнением ее членами своих обязательств по договорам подряда и усилению надзора за деятельностью самих саморегулируемых организаций юридически и фактически. Правовое положение СРО, основные направления их деятельности в настоящее время урегулированы законодательством. Трудности состоят в применении на практике данных норм, на что и было обращено внимание посредством анализа самих норм закона, порядка вступления их в силу, подзаконных актов.

**Ключевые слова:** саморегулируемые организации, компенсационный фонд СРО в области проектирования и строительства, государственный и муниципальный контракт, гражданско-правовая ответственность, Ростехнадзор

**Дата поступления статьи в редакцию:** 25 мая 2021 года.

## SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS WITHIN THE SYSTEM OF CONTROL AND STATE SUPERVISION OF THE CONSTRUCTION PROCESS

INGA YURIEVNA SINDEEVA<sup>a</sup>  
a Moscow Bar Association

RESEARCH ARTICLE

**Abstract:** The article analyzes the legal status of self-regulatory organizations (SRO) in the sphere of engineering surveys, architectural and construction design, construction, reconstruction, capital repair, and demolition of capital construction objects. The author describes the order of their creation and activities, examines the place and role of the National Association of self-regulatory organizations in the system of control over all stages of construction, and summarizes the process of forming the regulatory and legal framework. The author pays particular attention to the issues of compensation paid by the self-regulatory organization for the harm caused by its members, as well as the problem of creating and functioning of compensation funds. One of the most significant areas of SRO activity is the work aimed at increasing the effectiveness of applying responsibility measures to members of the organization. These include the level and efficiency of control over fulfillment by its members of their obligations under contracts and strengthening of supervision over the SRO activities both legally and practically. Currently, legislation of the Russian Federation regulates the legal status and main activities of SROs. The author notes that the main obstacles lie in applying these norms in practice. The article aims to draw attention to these complications through the comprehensive analysis of the legal norms, the bylaws, and the order of their entry into force.

**Keywords:** self-regulatory organizations, SRO Compensation Fund in the field of design and construction, state and municipal contract, civil liability, Rostekhnadzor

**Received:** May 25, 2021.

## Introduction

In the field of engineering surveys, design, and capital construction objects, the legal status of SROs is determined by Federal Law of July 03, 2016, No. 372-FZ "On Amendments to the Urban Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" the provisions of which were entering into force during several years. On July 1, 2017, the authority of SROs to issue certificates of admission to works affecting the safety of capital construction objects was revoked (now it is sufficient to be a member of the relevant SRO to perform these works). Federal Law of August 03, 2018, No. 340-FZ "On Amendments to the Urban Development Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" introduced some amendments and additions to the current legislation. Chapter 6.1 "Self-regulation in the field of engineering research, architectural and construction design, construction, reconstruction, capital repair, demolition of capital construction objects" was included in the Urban Development Code of the Russian Federation (UDC RF) in 2008. Federal Law No. 315-FZ "On Self-Regulatory Organizations" was adopted on December 1, 2007. One of the most significant areas of SRO activity is the work aimed at increasing the effectiveness of applying responsibility measures to members of the organization. These include the level and the efficiency of control over fulfillment by its members of their obligations under contracts and strengthening supervision over the SRO activities by themselves. According to Art. 55.1 of the Urban Development Code of the Russian Federation, the main objectives of self-regulatory organizations in the field of engineering surveys, architectural and construction design, construction, reconstruction, capital repair, demolition of capital construction objects, and the content of their activities include preventing harm to life or health of individuals, property of individuals or legal entities, state or municipal property, the environment, life or health of animals and plants, cultural heritage objects; improving the quality of all stages of constructions; ensuring the fulfillment by members of self-regulatory organizations of obligations under contracts concluded using competitive methods for identifying suppliers (contractors, performers) in procurement of goods, works, services for state and municipal needs, legislation of the Russian Federation on the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities. The content of activities of a self-regulatory organization lies in developing and approving the necessary documents (standards) as well as monitoring the compliance by members of such SROs with the requirements of these documents.

One of the areas for reforming the legislation, as well as other normative acts in the field of procurement, is to increase control of the contract system. Control over the purchase of construction work has also been stricter. The customer obliges to include project documentation in the procurement requirements, except in cases where the

legislation does not require preparing project documentation or the subject of the contract is designing the object. These amendments were introduced by Federal Law of the Russian Federation of May 1, 2019, No. 71-FZ "On Amendments to the Federal Law "On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, Services for Ensuring State and Municipal Needs". In 2018, the Criminal Code of the Russian Federation was amended with certain materials providing for criminal liability for offenses in the field of procurement. Since then, the oversight of all procurement activities and criminal law practice has changed significantly. Federal Law of April 01, 2019, No. 50-FZ "On Amendments to the Federal Law "On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works and Services for State and Municipal Needs" authorizes the Government of the Russian Federation to approve a unified procedure for exercising control in the sphere of procurement, as well as to determine the order for assessing the effectiveness of the procurement control bodies. These changes in the legislation are directly related to the activities of SROs in the field of design and construction. Since SRO ensures fulfillment by its members of their obligations under contracts for engineering surveys, for preparation of design documentation, construction contracts concluded following the legislation of the Russian Federation on the contractual system and the legislation on the procurement of goods, works, and services by certain types of legal entities, and serve to strengthen the rule of law in the field of procurement.

State and municipal contracts have all the attributes of an individual administrative agreement: the customer acts on behalf of the state or municipality, and the goal of the contract is protecting public-law interests. Among the distinctive features of the agreement are budget financing and strict treasury control, restrictions on changing the terms of the contract, and the possibilities of its termination. The contract often has a standard form and includes certain conditions and detailed requirements for the supplier (contractor, executor). According to Letter of the Ministry of Construction of Russia of July 2, 2019, No. 23849-TB/02 "On the objects of capital construction", the state customer, acting on behalf of the state, when carrying out procurement, the object of which is the construction or reconstruction of roads, obliged to establish a requirement for the constructors to be members of an SRO. The introduction of digital technologies in the field of procurement, enshrined in the legislation, goes along with the use of digital technologies in the activities of SROs in construction area [Leskova, 2018. P. 9–11]. The norms of the law on SROs are closely connected with the provisions of the law and bylaws on various types of liability, with the provisions of civil law on the contract, obligations, legal entities, and the antimonopoly legislation [Akimova, Leus, 2019. P. 43–46].

## SROs in the field of design and construction

It is necessary to briefly discuss some issues related to the creation and activities of SROs related to the

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

topic under consideration, which is mainly regulated by Chapter 6.1. of the Urban Development Code of the Russian Federation.

Work on engineering surveys, design, construction, reconstruction, capital repair, and demolition of capital construction objects under contractual agreements concluded with the developer, technical customer, person responsible for the operation of the building, structure, and regional operator may be performed by individual entrepreneurs or legal entities who are members of SROs in the field of engineering surveys, architectural and construction design and construction of capital construction objects. The Urban Development Code of the Russian Federation defines cases where contractors are not required to be members of an SRO. Namely, when performing work under contracts for the preparation of design documentation, engineering surveys, and construction, concluded with other persons than those listed above. Membership in SRO is not obligatory for subcontractors and municipal unitary enterprises, autonomous institutions when they conclude subcontracting agreements with federal executive authorities, executive authorities of the subject of the Russian Federation, and local self-government authorities. They also include commercial entities, in the authorized capital of which the share of state and municipal unitary enterprises and state and municipal autonomous institutions exceeds 50 %. In case of fulfillment of works on construction agreements, if the financial obligations on each of such contracts does not exceed three million rubles, as well as in some other cases (part 2.1 of Art. 47, part 4.1 of Art. 48, parts 2.1, 2.2 of Art. 52 of the Urban Development Code of the Russian Federation). We might explain it by the peculiarities of control over the finances and activities of state and municipal enterprises and institutions and the specific legal status of persons with a share of public property.

In a Letter of January 15, 2020, No. 568-TB/02 "On Membership in Self-Regulatory Organizations" the Ministry of Construction, Housing and Utilities of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Ministry of Construction of Russia) points out the absence of a requirement for mandatory membership in SRO for subcontractors, who perform work in the field of engineering surveys and design.

Thus, SRO membership is not a mandatory condition to perform any work in the field of construction by all contractors. Based on their capabilities, each organization and individual entrepreneurs have the right to independently decide on the amount of work they perform, as well as the customer under the contract. Articles 55.2–55.10 of the Urban Development Code of the Russian Federation define the issue of acquiring SRO status and membership in self-regulatory organizations.

The law provides for the establishment of self-regulatory organizations of these three types only: 1) SRO, uniting persons performing engineering surveys; 2) SRO, uniting persons involved in preparing project documentation; 3) SRO, based on the membership of persons

carrying out construction. The distinction of the scope of activities of a self-regulatory organization following the types of work performed by its members is reasonable since the qualification requirements for members of SROs are different, and the work performed has its specifics. With this approach, the activities of the SRO should be the most qualified and effective.

According to Paragraph 17 of Art. 1 of the Urban Development Code of the Russian Federation, a self-regulatory organization in the field of engineering surveys, architectural and construction design, construction, reconstruction, and demolition of capital construction objects is a non-profit organization created in the form of an association (union) and based on the membership of individual entrepreneurs and/or legal entities performing the mentioned works under contracts signed with the developer, technical customer, person responsible for the operation of the building or structure, or with a specialized non-profit organization which carries out activities aimed at ensuring capital repairs of the common property in apartment buildings.

The SRO status can be acquired by a non-profit organization established in the form of an association (union) if it meets the specified requirements: to prevent harm to life or health of persons, property of individuals or legal entities, public property, the environment, life and health of animals and plants, cultural heritage objects as a result of work defects, as well as to improve the quality of design and construction performed. And it is sensible since a person does not need to quit the membership in an organization and join a new one if one's organization acquires the status of an SRO.

By Federal Law of December 01, 2007, No. 315-FZ "On self-regulating organizations", at the stage of registering information in the State Register, an organization undergoes thorough inspection and submits a large set of documents to the National Association of Self-Regulating Organizations. These include copies of its state registration certificate, its charter, copies of state registration certificates of its members – legal entities, as well as technical documents on the availability of compensation funds for harm compensation, standards, and internal documents, including documents on the registry of SRO members, on the amount and procedure for calculation of admission fee, membership fees. The standards and regulations of self-regulatory organizations must comply with federal laws and other normative legal acts. These documents regulate the activity and responsibility of each self-regulatory organization and its members, as well as issues of insuring property liability. The National Association of Self-Regulatory Organizations certifies the conclusion on entering or refusal to enter information about SRO in the state register and sends it to the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision (hereinafter referred to as Rostekhnadzor). Rostekhnadzor is authorized to carry out state supervision over the activities of self-regulatory organizations in the field of engineering surveys, architectural and

construction design, construction, reconstruction, capital repair, demolition of capital construction objects. The responsibilities of Rostekhnadzor also include maintaining the State Register of self-regulatory organizations.

At the same time, the actions of Rostekhnadzor are also monitored. The order of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision of March 31, 2016, No. 132 approved administrative regulations on the provision of public service for entering information in the state register of self-regulatory organizations in the field of engineering surveys, architectural and construction design, construction, reconstruction, capital repair of capital construction objects. The order regulates this public service and contains an appendix with an application sample. The document contains the address of the structural unit of Rostekhnadzor providing the service, its working hours, and all necessary information for the applicant, including an extended list of submitted documents, the pretrial procedure for appealing the actions (or inaction) of Rostekhnadzor, and a flowchart for the provision of this service. An applicant can appeal against the decisions, actions (or inaction) of the Federal Service for Ecological, Technological and Nuclear Supervision and its officials when applying for this state service. A complaint is reviewed by the deputy head of Rostekhnadzor, coordinating and supervising the activities of the relevant structural unit. A complaint on decisions, actions (or inaction) of the deputy head of Rostekhnadzor shall be considered by the head of the Federal Service for Ecological, Technological and Nuclear Supervision.

In accordance with Chapter 24 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, decisions, actions (or inaction) of Rostekhnadzor and/or its officials may be contested in court, as well as any actions (or inaction), decisions of executive authorities, local governments, administrative bodies, and officials that affect the rights and legitimate interests of persons in the field of business and other economic activities. The actions of the Federal Environmental, Technological and Nuclear Supervision Service are subject to judicial supervision.

Within three months from the date of granting the status of a self-regulatory organization, SRO approves qualification standards, which are requirements for SRO members of a certain level of knowledge and skills, and independence in the performance of labor functions. These requirements serve to ensure the quality of construction and cannot be lower than the following minimum statutory requirements:

individual entrepreneurs, heads of legal entities, independently organizing the implementation of engineering surveys, preparation of design documentation, construction, reconstruction, capital repair, and demolition of capital construction objects are required to have a higher education of the relevant profile and work experience in their field of at least five years;

depending on the profile of one's activity, SRO member is required to have at least two specialists at the place of employment in the organization of engineering surveys

(chief project engineers), architectural and construction design (head project engineers, chief project architects), specialists in the organization of construction (chief project engineers), whose labor function includes organizing the performance of relevant work and the information about these employees should be included in the relevant national registers of specialists.

The law also provides other requirements for SRO members, for example, when working on particularly hazardous, complex, and unique objects.

A legal entity, including a foreign one, and an individual entrepreneur can become a member of an SRO if they meet these requirements and paid fees to its compensation fund unless otherwise established by law.

The following issues fall under the competence of the SRO members' meeting: approving the charter; electing the members of the permanent collegial management body by secret ballot, pre-term termination of one's powers and the powers of its members; electing the head of the collective management body by secret ballot, pre-term termination of one's powers; approving the membership fees. Accordingly, the decisions are taken democratically by all SRO members, and interested parties have the right to demand that constructors and designers strictly comply with them.

There is a judicial practice in cases of contesting decisions of the SRO meeting by its members, who did not participate in the voting for the particular decision, which forensic handwriting expertise witnesses. Such claims can be satisfied. For example, Resolution of the Arbitration Court of the Northwestern District of October 11, 2016, No. F07-8736/2016 in case No. A56-33880/2015).

As we can see, the organizational and legal form of the SRO and the formation of its activities are based on democratic principles, which does not exclude the imposition of strict requirements on its members and on the SRO itself.

### **General requirements for joining an SRO**

For those who want to join an SRO in the field of design and construction, the main requirements are qualifications, professionalism, and the obligation to pay fees to the compensation funds.

Part 3 of Art. 55.6 of the Urban Development Code of the Russian Federation regulates the activities of SROs, facilitates control and supervision procedures, and is an additional guarantee of construction safety. Members of SROs can only be persons registered in the same subject of the Russian Federation in which the self-regulatory organization is registered, except for foreign legal entities, and if there is no relevant SRO in the subject of the Russian Federation in which the individual entrepreneur or legal entity is registered. In this case, a person may apply for membership in an SRO registered in any subject of the Russian Federation that shares a common border with the subject of the Russian Federation in which it is registered. In this way, the regional principle of SRO activity is respected.

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

The verification of documents of a person joining an SRO is conducted within two months, and during this period, the SRO decides on the admission of this person as a member of the organization or the refusal of admission. By deciding to accept designers and builders as members, the self-regulatory organization is already responsible for them, at least for the validity and legality of the verified documents of those joining it.

The decision to refuse admission may be appealed to the arbitration court formed by the National Association of Self-Regulatory Organizations. A person may be a member of only one SRO of each type of self-regulatory organization.

### National SRO associations

National Associations of self-regulatory organizations are all-Russian non-governmental non-profit organizations that unite self-regulatory organizations based on compulsory membership and established in the form of an association (union). National Associations of self-regulatory organizations are a superior body to SROs and are also embedded in the system for the supervision of designers and builders. The Ministry of Construction of the Russian Federation oversees the activities of National Associations of SROs.

The law provides for two types of National Associations of self-regulatory organizations: 1) National Association of self-regulatory organizations based on the membership of persons performing engineering surveys and self-regulatory organizations on the membership of persons engaged in the project documentation drafting; 2) National Association of self-regulatory organizations based on the membership of persons engaged in construction. Only one National Association of self-regulatory organizations of each type may be created. The division of National Associations of self-regulatory organizations by type is reasonable, as the SROs they comprise are similarly divided according to the types of work performed by their members. This creates a system of self-regulation of construction work.

### Legislative regulation of SROs

With the legislative regulation of most aspects of SROs, builders, and designers, as well as other participants in these relations, inevitably raise questions connected to the problems of law enforcement. Executive authorities issue letters and orders explaining the norms of law, and legal acts are given in the answers to the questions.

One of the frequently asked questions is "In which cases and how does an SRO ensure fulfillment by its members of their obligations under contracts for engineering surveys, design, and construction deals?" This question is caused by the fact that the possibility and obligation of self-regulating organizations to ensure fulfillment of obligations under construction contracts by their members appeared recently, with the introduction of amendments to the Urban Development Code of the Russian Federation. Creating the most effective mechanism to ensure

the property liability of self-regulating organizations and their members has been held for several years. Compensation funds have always been under the close attention of specialists. The experts discussed the amounts of fees, the level of SRO members' responsibilities, models, and types of property liability. A self-regulatory organization forms a compensation fund for harm compensation and, in particular cases, a compensation fund for ensuring contractual obligations according to the procedure established by Articles 55.16 and 55.16-1 of the Urban Development Code of the Russian Federation. SRO ensures the property liability of its members for obligations caused by their failure to fulfill or improper fulfillment of obligations under construction contracts by forming a compensation fund to guarantee contractual obligations by decision of its collegial body, if:

At least 15 members of the organization based on the membership of persons performing engineering surveys and design, submitted to SRO an application on the intention to participate in contracts for executing these works using competitive methods of contracting.

At least 30 members of the organization based on the membership of persons engaged in construction, submitted to SRO an application on the intention to participate in construction contracts using competitive methods of contracting. Specialists called this innovation significant [Seraya, 2019. P. 24], as it is intended to serve as a guarantee of the quality of work.

The minimum contribution to the contractual obligations' compensation fund for one SRO member in the field of engineering surveys and architectural and construction design is from 150 000 to 3 500 000 rubles, depending on the SRO member's responsibility level (there are four responsibility levels).

The minimum contribution to the contractual obligations' compensation fund for one SRO member in the field of construction, reconstruction, capital repair, and demolition of capital construction objects is from 200 000 to 25 000 000 rubles, depending on the SRO member's responsibility level (there are five levels of responsibility).

SRO has subsidiary liability for the obligations of its members. In other words, the SRO is liable to the contractor's liability in the amount of one-fourth of the funds of the compensation fund for ensuring the contractual obligations. The size of this fund is calculated according to the procedure established by the internal documents of the self-regulating organization, if at the time of signing the contract the person has been a member of the SRO.

If information about SRO is excluded from the state register, the National Association is responsible to the extent of one-fourth of the compensation fund to ensure contractual obligations credited to its account.

According to part 5 of Art. 60.1 of the Urban Development Code of the Russian Federation, compensation for actual harm is made in court. Here the difficulties in law enforcement arise since this Article does not apply to relations associated with the property liability of SRO members on obligations that arose before the Federal Law of

July 03, 2016, No. 372-FZ "On Amendments to the Urban Development Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" entered into force. Since not all claimants accept this, court disputes are made. As an example, we can examine the Decision of the Arbitration Court of the Ural District of December 21, 2017, No. F09-5961/2017 in case No. A60-63248/2016.

The amount of compensation from the compensation fund for contractual obligations depends on the size of this fund, as well as on the size of the contribution of each member of the SRO. The procedure for claiming the SRO for refunds from the compensation fund is as usual. If the self-regulatory organization refuses to bear subsidiary responsibility and does not respond to the demand (claim), the claimant goes to court. The same is for the harm compensation claims. However, the number of such claims against SROs and the National Association of Self-Regulatory Organizations is relatively low. Compensation funds for ensuring contractual obligations were formed relatively recently. Sometimes the amount of compensation is covered by the contractor voluntarily. In addition, sometimes, the plaintiff cannot justify the claim and the causal link between the actions of the contractor and the resulting harm (Decision of the Eighteenth Arbitration Court of Appeal of November 16, 2016, No. 18AP-11827/2016 in case No. A76-17757/2015). Unfortunately, situations where the claimant believes that he/she will not get the monetary compensation due to the defendant's evasion from the execution of the court's decision or the verdict in its favor are not uncommon. Federal Law No. 372-FZ "On Amendments to the Urban Development Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" entered into force on July 03, 2016, and if the dispute concerns claim for compensation from SROs before that date, the courts can lawfully deny such claims. Sometimes, judicial acts indicate that the provision of SRO contractual obligations is not provided without explaining that it was this way before. Courts are not obliged to make such explanations, but it may mislead participants in the case. Such cases include the Decision of the Arbitration Court of the Ural District of May 16, 2017, No. F09-1923/2017 in case No. A60-40857/2016 and the Decision of the Arbitration Court of the West Siberian District of July 25, 2017, No. F04-1342/2017 in case No. A46-9396/2016. The same applies to the competency certificate for works that affect the safety of capital construction objects, the issuance of which has been canceled. State authorities often refer to it in their decisions, without mentioning the cancellation of such certificates as of today (Decision of the Federal Antimonopoly Service of Russia of August 03, 2017, in case No. P-86/17). Courts refer to such a certificate when resolving a dispute on another subject, for example, the obligation of SRO to remit the compensation fund contributions made by its former members when they transferred from one SRO to another, which inevitably creates misunderstandings among the participants in these relations. As an example, we can examine the Decision of the Ninth Arbitration Court of

Appeal of November 30, 2017, No. 09AP-53619/2017 in case No. A40-79339/2017.

The SRO and the corresponding National Association are responsible for the actions of the members of this self-regulatory organization. This system of responsibility is called a two-tier system. It is important to note the validity and rationality of the amendments made to the Urban Development Code of the Russian Federation. Claims against the SRO for compensation for harm caused by non-fulfillment or improper fulfillment of obligations by a member of the self-regulatory organization under the contractual obligations were sued even before. Previously, the courts reasonably denied the claim, explaining that the SRO compensates for harm arising precisely from tort obligations, rather than contractual obligations (for example, the decision of the Arbitration Court of the West Siberian District of May 20, 2016, No. F04-1851/2016 in case No. A45-18460/2015). Moreover, it is necessary to study the possibility of a legislative increase in the amount of contributions to compensation funds by members of SROs, the responsibility of the self-regulatory organization, and the corresponding National Association. It is required to specify the functions of supervisory bodies to monitor the safety and expenditure of funds, to ensure control over payments, since the compensation of actual harm is done in a judicial order, and the amount of compensation, even paid on time and in full, often does not cover the harm.

#### **SROs' compensation fund for harm coverage**

Articles 55.16, 55.16-1 of the Urban Development Code of the Russian Federation regulate the main issues of the Compensation Fund operation and compensation for harm by SROs in the field of design and construction, and they should be carefully examined. Creating compensation funds and ensuring that the suffered party receives compensation is one of the main functions of SROs [Ponamarev, 2018. P. 30], as well as a guarantee of economic stability [Gruzdev, 2017. P. 4]. Amounts of compensation funds are determined by a self-regulatory organization, considering the contributions of its members, including those who terminated their membership, as well as income received from the allocation of compensation funds [Ustimova, Rasskazova, 2018. P. 76].

A compensation fund to ensure contractual obligations is formed by SRO only in specific cases while a compensation fund for harm compensation is created in all cases and aims at ensuring property liability of SRO members for obligations arising as a result of harm caused to a person or property of a citizen, a legal entity as a result of destruction, damages to a building, structure or part of a building. Within the limits of this fund, the self-regulatory organization is liable for the obligations of its members, that is, the creditor has the right to demand compensation from the person who caused the harm and from the SRO. A member of a self-regulatory organization cannot be excused from contributing to this compensation fund, which seems reasonable and fair.

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

A frequently asked question concerns the mechanism and the possibility of transferring the funds paid by an SRO member from one compensation fund to another. In many aspects, the existing controversial questions about the procedure are caused by the above-mentioned changes in legislation, the difficulty of correlating the effective date of these changes with the date of forming the funds, the difficulties of calculations, and the presence of referential norms.

Upon the application on its member's intention to participate in the conclusion of contracts for engineering surveys, design works, and construction contracts using competitive methods of contracting, including, according to the legislation on the contracting system, a self-regulating organization is obliged to use income received from the allocation of the compensation fund formed before July 4, 2016, deposited in dedicated bank accounts in Russian credit organizations, as a contribution to the compensation fund for ensuring contractual obligations in proportion to the amount of its previously made contribution to the compensation fund for harm compensation. The funds of the SRO compensation fund previously contributed by its members who have voluntarily terminated their membership in it and were expelled from it shall be credited to the compensation fund for ensuring contractual obligations. In cases where it was not decided to form a compensation fund to ensure contractual obligations, the funds shall be allocated to the compensation fund for harm compensation, if the decision to form a compensation fund to ensure contractual obligations was made before July 1, 2017. The relevant clarification is also contained in the Letter from Rostekhnadzor of July 07, 2017, No. 09-01-04/8378 "On the application of the Federal Law of July 03, 2016 No. 372-FZ".

The minimum contribution to the compensation fund for harm compensation for one member of a self-regulatory organization in the field of engineering surveys and design is from 50 000 to 3 500 000 rubles; for one member of a self-regulatory organization in the field of construction is from 100 000 to 25 000 000 rubles, depending on responsibility level.

The assets of the compensation funds are placed in dedicated bank accounts in Russian credit institutions that meet the requirements established by the Government of the Russian Federation. Such an account has a particular legal regime. Non-compliance with this obligation leads to the exclusion of the SRO from the state register. These provisions are additionally clarified by the Letter from Rostekhnadzor of July 20, 2017, No. 00-01-22/523 "On the compensation funds of self-regulatory organizations".

Adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation at the first meeting on December 16, 2020, Draft Federal Law No. 909970-7 "On Amendments to the Urban Development Code of the Russian Federation" provides for greater banking control over the use of compensation funds. The credit institution is obliged to check the documents required for operations on the

dedicated account, also the requirements for the composition of these documents are stricter. These changes will impose additional obligations and responsibilities on the bank in the execution of the above-mentioned operations, thus serving the safety of the compensation funds' assets.

The Credit institution is not allowed to transfer finances of the compensation funds except for the cases specified in part 4 of Art. 55.16 of the Urban Development Code of the Russian Federation. These include the return of the funds transferred by mistake and payments to compensate for the injury. Contributions to a person who terminates membership in an SRO are not refunded. In connection with the requirements for the return of contributions by persons who terminated membership in the SRO, Rostekhnadzor issued a Letter on August 16, 2017, No. 09-01-04/10095 "On the application of the legislation on urban development activities".

Justified claims for harm compensation filed against an SRO are satisfied by the courts. For example, Resolution of the Sixth Arbitration Court of Appeal of April 11, 2013, No. 06AP-1262.

As we can see from the court disputes and explanations of the executive authorities, a significant number of questions from the participants of these relations arise precisely on the activities of the compensation funds. For example, the Letter of the Ministry of Construction, Housing and Utilities of Russia of November 27, 2017, No. 43685-HM/02 "On considering the appeal" is focused on the circulation of SRO compensation funds, information about which is excluded from the state register. In particular, the Letter of the Ministry of Construction of Russia of May 26, 2017, No. 18608-HM/02 "On considering the appeal" concerning the compensation funds formation, explains the possibility of increasing such funds from the contributions of SRO members. The Letter of the Ministry of Construction of Russia of November 27, 2017, No. 43685-HM/02 "On considering the appeal" is focused on the circulation of SRO compensation funds, information about which is excluded from the state register.

The majority of court cases in this category are claims of former members of self-regulatory organizations to transfer their compensation fund contributions to the new territorial SRO when they transfer from one self-regulatory organization to another. Such claims are satisfied. At the same time, claims are often made to recognize the termination of membership in a self-regulatory organization as voluntary, as well as to recognize the decision to expel a person from an SRO as invalid. It should be noted that despite the statutory requirement for self-regulatory organizations to transfer contributions paid by its member to the compensation funds when a person moves from one self-regulatory organization to another, SROs do not always fulfill this obligation. Justified claims of SROs against its members to receive unpaid membership fees and contributions to compensation funds are satisfied (Decision of the Arbitration Court of the Moscow District of July 15, 2019, No. F05-10803/2019 in case No. A40-

224409/2018). If the organization did not provide evidence of its SRO status, its membership fee claim may be denied (Decision of the Thirteenth Arbitration Court of Appeal No. 13AP-13245/2017 of August 07, 2017, in case No. A56-82963/2016). If the transition to the SRO in another region was not made, and the plaintiff and the defendant are registered in one subject of the Russian Federation, the claim is denied (Decision of the Arbitration Court of the Moscow District of January 22, 2018, No. F05-20430/2017 in case No. A40-57878/2017). The SRO's suit against its former member for reclaiming the contribution to the compensation fund was dismissed because the lawsuit was made after the company was excluded from the list of SROs and is an abuse of law (Decision of the Arbitration Court of the Moscow District of January 22, 2018, No. F05-19687/2017 in case No. A40-74126/2017).

The formation, storage, and expenditure of SRO compensation funds remain relevant because it is difficult to correlate the terms of changes in legislation with the dates of execution, performance, or non-performance of contracts. The law enforcement practice is uncertain, and the problem of real compensation for harm persists.

### **Disciplinary measures against SRO members**

Imposing penalties on SRO members is a method to control their activities. In this regard, the disciplinary penalties applied by a self-regulatory organization to its members and the possibility of contesting them are still relevant. When SRO uses disciplinary measures on its members, it serves to force builders and designers to perform their duties conscientiously while being a complex legal relationship.

According to Art. 55.14 of the Urban Development Code of the Russian Federation, self-regulatory organization considers complaints on decisions, actions (or inaction) of its members and other appeals. The procedure for complaints and appeals handling is approved according to the internal documents of the SRO. Part 3 of Art. 54 of the Urban Development Code of the Russian Federation (objects located in the territory of two or more subjects of the Russian Federation and highways) supervises the quality of work performed by SROs. For example, if a member of a SRO violates the requirements of technical regulations or design documentation during the construction of critical objects, the SRO shall notify the federal executive authority responsible for state construction supervision. If there are violations during the construction or reconstruction of other objects, the SRO shall notify the executive authority of the subject of the Russian Federation responsible for regional state construction supervision. This procedure can also be referred to measures of supervision and control over SROs and their members.

If an SRO member violates the requirements of urban development legislation, technical regulations or standards, and internal documents of the SRO, it will be subject to disciplinary measures, including an order requiring the SRO member to eliminate the violation within

a certain period; a warning; a recommendation to exclude the person from the members of the SRO, considered by the acting collegial management body. The violator may also be subject to other measures established by the internal documents of the self-regulatory organization.

An SRO member, subject to disciplinary measures in the form of suspension of the right to perform engineering surveys, prepare design documentation, or construction, until the exclusion is canceled, has the right to continue to perform these works only under contracts concluded before the application of the disciplinary measure. In this way, the interests of the customer are respected, and the SRO member is not deprived of income completely.

The decision of a disciplinary measure can be appealed to the arbitration court formed by the relevant National Association of self-regulatory organizations. Most often, SRO excludes its members for a repeated non-payment of membership fees. Sometimes, excluded persons challenge the decisions of the general meeting of self-regulatory organization members. Generally, the courts satisfy such claims due to violations of procedural issues by SROs.

### **State supervision over the SROs' activities**

According to the Regulation of the Government of the Russian Federation of November 19, 2008, No. 864 "On measures to implement the Federal Law of July 22, 2008, No. 148-FZ "On amendments to the Urban Development Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation", state supervision and control over the activities of self-regulatory organizations is carried out by Rostekhnadzor. An analysis of the above-mentioned regulations, as well as examples from judicial practice and the practice of administrative bodies, shows that almost all professional and organizational actions of designers, builders, and their associations are subject to control and supervision.

Despite the state register of SROs, other aspects of relations of self-regulatory organizations and associations with this state body as well as with other executive authorities [Algazina, 2017. P. 25–29], we must recognize that inspections are the main activity of SRO oversight. The provisions of the Federal Law of December 26, 2008, No. 294-FZ "On protecting the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control" are used to regulate the procedure of inspections.

Let us consider the peculiarities of supervisory measures established by Art. 55.19 of the Urban Development Code of the Russian Federation.

Grounds for an unscheduled inspection of a self-regulatory organization also include non-compliance with the requirement to compensate for the harm caused to third parties, non-performance or improper execution of the SRO powers to monitor the activities of its members. In exceptional cases, the inspection period (no longer than 10 working days) may be extended by the head of the supervisory authority for a maximum of 10 working days.

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

If there are violations of the legislation or other legal acts, Rostekhnadzor issues an order to SRO to eliminate them. If the order is not executed within three months, Rostekhnadzor has the right to apply to the relevant National Association of Self-Regulatory Organizations with an assertion to exclude the SRO's information from the state register of self-regulatory organizations.

If the National Association of self-regulatory organizations agrees with the possible exclusion of information about an SRO from this state register, within thirty days from the date of receipt of this conclusion, Rostekhnadzor has the right to make an extrajudicial decision on the exclusion of information about SRO from the state register.

If the National Association concludes that there are no grounds for excluding information about an SRO from the state register, or if the decision is not taken within thirty days, Rostekhnadzor has the right to apply to the court with a demand to exclude information about this SRO from the state register of self-regulatory organizations. Rostekhnadzor excludes an SRO from the state register if: 1) SRO has not submitted documents to the supervisory authority confirming the organization's compliance with the established requirements; 2) SRO members are persons not registered in the same subject of the Russian Federation, in which such SRO is registered, except in prescribed cases; 3) SRO has violated the procedure for the allocation of compensation funds.

Information about inspections and on the exclusions of SROs from the state register is published on the Rostekhnadzor official website. In 2020, the Central Office of Rostekhnadzor conducted 28 inspections of SROs to monitor the execution of previously issued orders to eliminate violations. In the second half of 2019, ten SROs were excluded from the state register. Among the most frequent violations are the inconsistency of internal documents of self-regulating organizations with the requirements of the amended legislation on urban development activities; violation of the order for forming the compensation funds and their allocation in dedicated bank accounts in credit organizations according to the requirements of the Government of the Russian Federation; violation of the order for registering members of self-regulating organizations. Letter of Rostekhnadzor No. 00-06-04/1999 of August 8, 2017, outlines the grounds for excluding the SRO from the state register.

Order of Rostekhnadzor No. 325 of July 25, 2013 approved administrative regulations for the execution of the state function of state supervision over SROs in the field of engineering surveys, architectural and construction design, construction, reconstruction, capital repairs of capital construction objects by the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision. The subject of supervision is defined as the compliance of self-regulatory organizations with the requirements

of the law. The rights and responsibilities of officials in implementing state supervision, including the right to request the internal documents of the SRO, and the obligation to inform the head of the SRO of the results of the inspection, are specified. All actions of the inspector and the inspected during the check, from the preparing the inspection to adopting the measures in case of violations, are prescribed. Necessary addresses and telephone numbers are also specified.

Letter of Rostekhnadzor № 09-01-04/9564 of December 13, 2016, "On inspections of self-regulatory organizations" establishes the periodicity of scheduled inspections – the expiration of one year from the date of including the information about SRO in the state register of self-regulatory organizations and the expiration of two years from the date of the last scheduled inspection. Even with the detailed regulation of the oversight procedure, the issues of validity, legality, and thoroughness of their conduct remain relevant, given that the rights of the auditees are respected.

According to Art. 23.69 of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation (hereinafter referred to as CAO RF), on behalf of Rostekhnadzor, cases on administrative offenses in this area may be considered by the head of the corresponding federal body and deputies, heads of territorial bodies of relevant federal body and their deputies.

Order of Rostekhnadzor No. 454 of October 27, 2017, approves the list of Rostekhnadzor officials authorized to draw up protocols on administrative offenses. In the central apparatus, these are the head of the service, heads of directorates and their deputies, heads of departments and their deputies, chief state inspectors, senior state inspectors, state inspectors, and other officials whose duties include the implementation of state supervision, control, and licensing of relevant activities. The same situation is in the territorial bodies.

Art. 14.52 of CAO RF establishes SRO responsibility for violating the obligation to disclose information (non-disclosure of information, placement of information in violation of requirements for access to a website that contains information, the absence of an official website when it is a mandatory requirement) in the form of an administrative fine of up to 50 000 rubles for officials and up to 200 000 rubles for legal entities.

Disclosing the information is a prerequisite of SRO activity, one of its principal directions. Usually, the application of the above-mentioned measure does not cause disputes and doubts. A similar requirement is established for other organizations in different spheres of activity unless the information constitutes a state secret.

Art. 14.63 of the CAO RF establishes an administrative penalty to SRO for violating the procedure for providing documents and information to maintain the state register of self-regulatory organizations in the form of administrative fines for officials for 1 000 to 30 000 rubles or disqualification for up to six months; for legal entities, the amount is up to 200 000 rubles.

Art. 14.64 of the CAO RF establishes an administrative penalty for violating the legislation on storing documents in the form of administrative fines for officials for 2 000 to 5 000 rubles; for legal entities, the amount is up to 50 000 rubles.

Art. 9.5.1 of the CAO RF establishes administrative responsibility for engineering surveys, design, and construction of capital construction objects conducted by a person who is not a member of an SRO when such membership is obligatory, in the form of an administrative fine for 40 000 to 50 000 rubles. The Code of Administrative Offences of the Russian Federation provides for responsibility for violations of the requirements of legislation on urban development activities and legislation on the contracting system in the design and construction.

One can argue about the amount of fine. For big construction companies with a turnover of billions, which are members of SRO, these amounts are insignificant, but for others, they can be considerable. However, self-regulatory organizations are allowed a lot of actual offenses not provided for in the CAO RF. These include leaving consumer complaints without response, meaningless responses to complaints, inaction to SRO members on valid complaints, unfair behavior of builders and designers in the execution of work that does not correspond formally to the established sanctions and does not meet the requirements of safety and quality of construction.

The analysis of court practice shows that among the cases appealing against decisions of administrative bodies to bring legal entities to administrative responsibility, there are not many cases of appealing such decisions of SROs in the sphere of construction. Among most frequently challenged are resolutions on imposing administrative penalties and prescriptions based on the results of inspections. If Rostekhnadzor violates the legislation during an inspection by: failing to notify the organization about the inspection; violations when drawing up the inspection report; the lack of a protocol of an administrative offense; violation of the rights of self-regulatory organizations in attracting administrative responsibility; the lack of evidence of an administrative offense – the SROs will appeal, as in similar cases to appeal decisions of administrative bodies in other spheres, is satisfied, and orders and prescriptions of Rostekhnadzor are deemed invalid.

If Rostekhnadzor's inspection followed the legislation and the prescription is legitimate and justified, the court will deny the SRO's appeal. This is confirmed by the Resolution of the Eleventh Arbitration Court of Appeal No. 11AP-5489/2016 of May 31, 2016, in case No. A55-32182/2015.

## Conclusion

Issues of safety and quality of construction affect everyone. The development of the institution of administrative responsibility [Kritskaya, 2016] and the role of state regulation of the construction industry [Mkhitaryan, 2019] remain relevant. The requirements of legality and consideration of the peculiarities of the construction contract should be strictly observed at the stage of its conception, and even better at the stage of negotiating the future contract and forming the intentions. Currently, the legal status of SROs and the main directions of their activities are regulated by legislation. The main obstacles lie in implementing these norms in practice; this was outlined by analyzing the legal norms, the bylaws, and the order of their entry into force. The bylaws are issued regularly and usually help in interpreting the legislation, and most of them are reasonable. Letter of the Ministry of Construction and Housing and Utilities of the Russian Federation No. 2890-XM/08 of January 30, 2018, "On the need for a special permit (license) or membership in a self-regulatory organization for the implementation by a legal entity of certain activities" states: if the subject of the contract is to perform engineering surveys and drafting design documentation, the contractor must be simultaneously a member of two SROs – in the field of engineering surveys and architectural and construction design, which is quite reasonable.

An analysis of court practice leads to the conclusion that the significant number of cases involving self-regulatory organizations are disputes relating to compensation fund contributions, the recovery of membership fees, disputing the decisions of general meetings of self-regulatory organizations, on compensation for harm caused by a member of the self-regulatory organization. The purpose of SROs is not only to register and control builders and designers but also to share responsibility with them before third parties. The task of the self-regulatory organization is to ensure the safety of construction and the realization of public interests [Petrov, 2015]. This goal is manageable if all participants of these relations will fulfill the requirements of the legislation because the responsibility for improper actions are borne by builders (SRO members) and self-regulatory organizations themselves, National Associations, and even state and municipal customers [Bayrashev, 2018], since SROs took their place in the field of state and municipal procurement in the construction area [Guseva, Zabelin, 2016]. If the mechanism for state supervision in this area will be effective, control measures are regular, effective, and thoroughly executed, penalties and measures of responsibility applied to violators will always be inevitable, severe, but reasonable and fair.

## Литература

Акимова М.А., Леус В.А. Саморегулируемые организации в контексте антимонопольного законодательства. *Конкурентное право*. 2019. № 2. С. 43–46.

Алгасина А.Ф. Административно-правовой статус саморегулируемых организаций во взаимосвязи с органами исполни-

тельной власти. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2017. № 1. С. 25–29.

Байрашев В.Р. Приемка товаров, работ, услуг с учетом новых видов юридической ответственности. *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*. 2018. № 54. С. 108–111.

## НОРМЫ И ПРАВИЛА

- Груздев В.В. Гражданско-правовой принцип стабильности оборота. *Юрист*. 2017. № 23. С. 4.
- Гусева Т.А., Забелин А.В. О роли саморегулируемых организаций в обеспечении государственных и муниципальных закупок в сфере строительства. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2016. № 11. С. 52–57.
- Критская О.В. Развитие административной ответственности в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций. *Административное право и процесс*. 2016. № 5. С. 82–85.
- Лескова Ю.Г. Применение информационных (цифровых) технологий в саморегулировании как условие развития строительной отрасли и правового регулирования. *Гражданское право*. 2018. № 5. С. 9–11.
- Мхитарян Ю.И. Концепция приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2019. № 3. С. 103–106.
- Петров Д.А. Обеспечение общественного интереса как проявление частноправовой природы саморегулируемых организаций. *Юридический мир*. 2015. № 9. С. 55–59.
- Понамарев А.М. К вопросу о компенсационных фондах саморегулируемых организаций в сфере строительства. *Гражданское право*. 2018. № 6. С. 28–31.
- Серая Н.А. К вопросу о правовом режиме компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств саморегулируемых организаций в сфере строительства. *Гражданское право*. 2019. № 4. С. 24–27.
- Устимова С.А., Рассказова Е.Н. Нормативные изменения в деятельности СРО в строительстве: проблемы и противоречия. *Вестник Московского университета МВД России*. 2018. № 3. С. 76.

## References

- Akimova M.A., Leus V.A. Self-regulated organizations within the framework of antimonopoly legislation. *Konkurentnoye pravo*. 2019. No. 2. P. 43–46. In Russian
- Algazina A.F. Administrative and legal status of self-regulatory organizations in the relationship with executive authorities. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*. 2017. No. 1. P. 25–29. In Russian
- Bairashev V.R. Acceptance of goods, works, services taking into account new types of legal liability. *Goszakaz: upravleniye, razmeshcheniye, obespecheniye*. 2018. No. 54. P. 108–111. In Russian
- Gruzdev V.V. Civil law principle of turnover stability. *Yurist*. 2017. No. 23. P. 4. In Russian
- Guseva T.A., Zabelin A.V. On the role of self-regulated organizations in securing state and municipal procurements in construction sector. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2016. No. 11. P. 52–57. In Russian
- Kritskaya O.V. Developing administrative responsibility in the area of entrepreneurial activity and activities of self-regulated organizations. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2016. No. 5. P. 82–85. In Russian
- Leskova Yu.G. Using information (digital) technologies in self-regulation as a condition for developing construction industry and legal regulation. *Grazhdanskoye pravo*. 2018. No. 5. P. 9–11. In Russian
- Mkhitaryan Yu.I. The concept of priority development of self-regulatory organizations in economy. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2019. No. 3. P. 103–106. In Russian
- Petrov D.A. Ensuring public interest as a manifestation of the private legal nature of self-regulatory organizations. *Yuridicheskiy mir*. 2015. No. 9. P. 55–59. In Russian
- Ponamarev A.M. On compensation funds of self-regulated organizations in construction. *Grazhdanskoye pravo*. 2018. No. 6. P. 28–31. In Russian
- Seraya N.A. On the legal regime of compensation fund for securing contractual obligations of self-regulated organizations in construction. *Grazhdanskoye pravo*. 2019. No. 4. P. 24–27. In Russian
- Ustimova S.A., Rasskazova E.N. Normative changes in the activity of self-regulatory organizations in construction: problems and contradictions. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. 2018. No. 3. P. 76. In Russian

## Информация об авторе:

**ИНГА ЮРЬЕВНА СИНДЕЕВА**, кандидат юридических наук, адвокат  
Адвокатская палата города Москвы (Российская Федерация, 119002, Москва, переулок Сивцев Вражек, 43).  
E-mail: [info@advokatymoscow.ru](mailto:info@advokatymoscow.ru)

**Для цитирования:** Синдеева И.Ю. Саморегулируемые организации в системе контроля и государственного надзора за процессом строительства. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 30–40.

## Information about the author:

**INGA YURYEVNA SINDEEVA**, Candidate of Sci. (Law), lawyer  
Moscow Bar Association (Russian Federation, 119002, Moscow, Sivtsev Vrazhek lane, 43). E-mail:  
[info@advokatymoscow.ru](mailto:info@advokatymoscow.ru)

**For citation:** Sindeeva I.Yu. Self-regulatory organizations within the system of control and state supervision of the construction process. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 30–40.

# РАНЖИРОВАНИЕ ПРИГРАНИЧНЫХ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**НАТАЛЬЯ СЕРГЕЕВНА ЕПИФАНОВА<sup>а</sup>**  
а Новосибирский государственный университет  
экономики и управления

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-41-47

**Аннотация:** Специфика приграничных регионов требует пристального внимания к ним со стороны федерального центра в рамках не только региональной, но и внешнеэкономической политики. Межрегиональное неравенство приводит к тому, что приграничные регионы Российской Федерации существенно различаются как по уровню экономического развития, так и по степени воздействия на региональные экономики. В статье представлена разработанная автором методика измерения индекса приграничного положения регионов Российской Федерации и ранжирования регионов по их приграничному положению. Основу методологии составили работы российских и зарубежных исследователей по региональной экономике, экономико-статистические методы, геоинформационный и картографический методы. Проведено ранжирование регионов на основе полученных оценок. Обоснована необходимость формирования концептуального подхода к исследованию приграничных регионов, рассматривающего их с позиций взаимной обусловленности приграничного региона данной страны общей государственной границей и возможностями приграничного взаимодействия, исходя из особенностей экономического развития приграничного региона сопредельного государства. Результаты исследования могут быть использованы для совершенствования основных подходов к реализации региональной политики в отношении приграничных регионов Российской Федерации. Предложенная методика позволит повысить эффективность эконометрических оценок при исследовании различных взаимосвязей и факторов, описывающих экономики приграничных регионов.

**Ключевые слова:** приграничные регионы, приграничное положение, приграничная экономика, государственная граница, региональная экономика

**Дата поступления статьи в редакцию:** 26 апреля 2022 года.

## RANKING THE BORDER REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

RESEARCH ARTICLE

**NATALYA SERGEEVNA EPIFANOVA<sup>а</sup>**  
а Novosibirsk State University of Economics and Management

**Abstract:** The article considers the specifics of border regions since these territories require attention not only in the framework of regional but also foreign economic policy. Existing inter-regional inequality results in the fact that the border regions of the Russian Federation differ significantly in terms of both the level of economic development and the degree of impact on regional economies. The article presents the author's methodology for assessing the index of the border position of the regions of the Russian Federation and ranking the areas by their border position. The basis of the methodology is the works of Russian and foreign researchers on the regional economy, economic-statistical methods, geoinformation, and cartographic methods. The author has ranked the regions according to the obtained assessments. The analysis shows the need to form a conceptual approach to the study of border regions, considering them from the perspective of mutual conditionality of the border region of a given country, the shared state border, and the possibilities of cross-border interaction, based on the features of economic development of the border region of the neighboring state. The study results can be used to improve the general approaches to implementing regional policy concerning the border regions of the Russian Federation. The proposed methodology will increase the efficiency of econometric estimates for studying various relationships and factors describing the economies of border regions.

**Keywords:** border regions, border position, border economy, state border, regional economy

**Received:** April 26, 2022.

**ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ****Введение**

Учет феномена приграничности при разработке основных принципов и направлений региональной политики становится все более необходимым во всех странах, где присутствует проблема межрегиональных социально-экономических диспаритетов. Особенно яркими примерами в мировой практике являются Китай, Бразилия, Мексика. Становится все более традиционным включать приграничные регионы в обособленные объекты региональной политики. Чаще всего в странах, где отмечен высокий уровень межрегиональной дифференциации, также наблюдается и высокий уровень дифференциации внутри группы приграничных регионов. В значительной степени это связано с конкретной спецификой приграничного участка, входящего в тот или иной регион. Исследователи отмечают недооценку места приграничных регионов в региональной политике и недопонимание уровня значимости приграничных регионов для социально-экономического развития страны в целом [Кузнецов, Кузнецова, 2019].

**Содержание понятия «приграничный регион»**

Несмотря на множественность исследований, посвященных рассматриваемой теме, единый подход к определению приграничного региона до сих пор не сформирован. Наиболее популярным является определение, относящее все приграничные регионы к проблемным территориям, которые испытывают «существенное влияние государственной границы, основными функциями которой являются барьерная, фильтрующая, контактная»<sup>1</sup>. Некоторые исследователи определяют приграничные регионы как территории, которые примыкают к государственной границе, испытывая на себе ее существенное влияние, равно как и сильное влияние соседней страны [Бакланов, Ганзей, 2008]. Подобный подход позволяет предположить наличие особого потенциала для международной кооперации и межстранового сотрудничества и ввести понятие «специфический потенциал приграничья».

Составитель справочника по приграничному сотрудничеству, доктор экономических наук, профессор кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета Николай Маратович Межевич отмечает очень интересный аспект в определении приграничного региона, указывая на необходимость рассмотрения обозначенных территорий не самих по себе, а в совокупности с областями, с которыми они имеют общую границу. Такая совокупность представляет собой единое экономическое пространство [Межевич, 2011]. Примечательно, что обычно приграничные регионы рассматривают как периферийные, поэтому отсталые, однако подход Н.М. Межевича исходит из двойного статуса приграничных регионов: они занимают периферийное положение по отношению к внутреннему национальному центру, но при этом

являются центром единого экономического пространства, в которое также входят приграничные регионы сопредельных государств. Аналогичный подход к определению содержания понятия содержится в Хартии приграничных и трансграничных регионов, принятой в 1981 году Ассоциацией европейских приграничных регионов. Роль государственных границ в этом документе метафорично ассоциируется со «шрамами истории», которые разделили единые экономические, культурные и политические, исторически сформировавшиеся пространства. Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся межтерриториального сотрудничества, от 5 мая 1998 года подписан от имени Российской Федерации в Страсбурге 4 октября 2006 года<sup>2</sup>.

В ряде зарубежных исследований под приграничным регионом понимают что-то вроде «совместного региона», то есть территорию, которую разделяют представители двух наций (народностей) и на которой проживают сообщества с общими социальными характеристиками, несмотря на то, что их разделяет административная (государственная) граница [Phaneuf, 2013]. Необходимо подчеркнуть, что общие социальные характеристики являются не просто слиянием двух регионов в конкретное пространство, а представляют собой результат взаимной идентификации людей на нескольких уровнях: история, география, размытие культур. Поэтому ряд исследователей в трактовке понятия «приграничный регион» отмечают так называемый эффект лиминальности, когда приграничные регионы воспринимаются как пороговые территории не только в политическом и административном смысле, но и в экономическом, социальном, культурном. Согласно позиции некоторых исследователей, приграничные территории – категория в международных экономических отношениях, представляющая собой «третье пространство» во взаимоотношениях двух стран, где осуществляется транснациональный обмен культур, сопровождающийся гибридностью и лиминальностью [Dear, 2013].

Многие авторы трактуют одинаково понятие приграничного региона – как территорию, которая вследствие прилегающего положения к сопредельному государству обладает рядом специфических особенностей. При этом особенности каждый автор определяет самостоятельно. Некоторые исследователи рассматривают приграничные регионы как субъекты федерации, экономическое развитие которых в значительной степени определяется характером конкретной границы и той ролью, которую они играют в международных экономических отношениях. Исходя из такого подхода, особое внимание в ряду специфических особенностей развития приграничного региона уделяется приграничным отношениям данного региона с регионами сопредельного государства [Грибова, 2006]. Выделяя

1 См.: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2001. 494 с.

2 <http://www.kremlin.ru/supplement/4008>

ют такие специфические особенности приграничных регионов, которые формируются под влиянием общих экономических, социальных, культурных и экологических особенностей развития сопредельного государства [Божко, 2010]. Целесообразно также рассмотреть определение приграничного региона, представленное в Федеральном законе 179-ФЗ от 26 июля 2017 года «Об основах приграничного сотрудничества», в соответствии с которым приграничные регионы – это «субъекты Российской Федерации, территории которых прилегают к Государственной границе Российской Федерации».

Но мы понимаем, что границы бывают разными и влияние сухопутной и морской границ на региональную экономику при прочих равных условиях может быть различным. Поэтому некоторые исследователи предлагают проводить эмпирические оценки различных факторов социально-экономического развития приграничных экономик отдельно для приграничных регионов с сухопутной границей с сопредельными государствами и для приморских регионов [Корнеев, 2010; Кузнецов, Кузнецова, 2019].

Специфика регионального развития в России такова, что глубокая межрегиональная дифференциация, обострившаяся в значительной степени в 90-е годы XX века после распада СССР, привела к формированию региональной «периферии», разделив еще больше российские регионы на экономически развитые и отстающие. Причем к первым относятся, как правило, внутренние регионы, а ко вторым – приграничные. Исторически внутренние регионы всегда обладали более значимым ресурсным потенциалом, а также имели более выгодное экономико-географическое положение по отношению к ведущим транспортным магистралям. Поэтому после распада СССР адаптация региональных экономик к новым политико-экономическим условиям для внутренних регионов в основном происходила быстрее и легче, чем для большей части приграничных субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

Для ряда приграничных регионов, которые принято относить к так называемому «старому приграничью», ситуация осложняется еще и тем, что в условиях замкнутого характера советской экономики их удаленность от центра и слабая транспортная инфраструктура не позволили им накопить какой-либо существенный экономический потенциал, отбросив их на уровень депрессивных и экономически отсталых регионов Российской Федерации. Академик А.Г. Гранберг считает, что эффективная региональная политика невозможна без выделения различных типов приграничных регионов как разновидности «проблемных» регионов [Гранберг, 2001]. Мы бы уточнили данный вывод, определив абсолютную необходимость систематизации приграничных регионов, а не просто типологизации.

### Возможности использования статуса приграничного региона

Значительная часть исследований, в основе которых лежит формализация взаимосвязи между экономическим развитием региона и его приграничным положением, использует так называемый бинарный подход, когда вводится фиктивная переменная (*dummy*): переменная равна 1, если регион является приграничным, переменная равна 0, если у региона внутреннее положение. Например, А.Н. Новопашина активно использует данный подход для оценки факторов прямых иностранных инвестиций в Россию, имеющих китайское происхождение, а также для оценки распределения иностранного капитала в России и оценки пространственных зависимостей перераспределения эффекта изменения валютных курсов в отношении потребительских цен [Новопашина, 2015].

Для оценки зависимости регионального экономического роста от экономико-географического положения регионов предлагается следующая модель:

$$рВРП = \beta_1 + \beta_2 \cdot ПР + \beta_3 \cdot БПРР \cdot R + \beta_4 \cdot УП + TFE + \varepsilon \quad (1),$$

где: рВРП – годовой рост ВРП в расчете на душу населения; ПР – фиктивная переменная, равна 1, если регион имеет приграничное положение, и равна 0 для региона, имеющего внутреннее положение; БПРР – фиктивная переменная, равна 1, если регион обладает богатыми природными ресурсами; R – доля отраслей в ВРП, использующих природные ресурсы (к «богатым» отнесены автором те, у которых эта доля выше 5 %); УП – фиктивная переменная, равна 1, если регион относится к условно прибрежным регионам; TFE – годовой фиксированный эффект;  $\varepsilon$  – случайная ошибка.

Другой пример модели такого рода на основе бинарных переменных определяет зависимость экономического потенциала региона от близости к основным инновационным центрам [Земцов, Бабурин, Барина, 2015].

В использовании гравитационного подхода к анализу внешнеторговых связей Российской Федерации исследователи указывают на необходимость введения фиктивной переменной (равна 1 в случае общих границ между Россией и ее торговым партнером) в гравитационные модели, ставшие столь популярными в изучении различных аспектов международной торговли. Тем, что большая часть международных грузовых перевозок приходится именно на морской транспорт, обосновывается необходимость введения еще одной фиктивной переменной для тех торговых партнеров России, которые имеют выход к морю [Чернов, 2017]. Также указывается на необходимость учета выхода к морю и наличия морских портов в качестве фиктивной переменной [Ledyeva, 2009].

В исследовании взаимосвязи международной торговли и экономического развития приграничных регионов предлагается включение фиктивных переменных для тех регионов, которые имеют на своей территории международный морской порт, международный аэропорт или международное железнодорожное сообщение с другими странами [Brühlhart, Cadot, Himbert, 2019].

3 См.: Колосов В.А., Туровский Р.Ф. Типы новых российских границ. Известия АН. Серия географическая. 1999. № 5. С. 39–47.

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

Текущие возможности учета приграничных регионов ограничены преимущественно фактом приграничного положения как такового и наличия общих границ с сопредельным государством, а также наличием транспортного сообщения с сопредельными государствами. Между тем, если рассматривать приграничный регион с позиций взаимной обусловленности приграничного региона данной страны общей государственной границей и возможностями приграничного взаимодействия, исходя из особенностей экономического развития приграничного региона сопредельного государства, совершенно очевидна значительная ограниченность современных исследований приграничных регионов, каждый из которых испытывает на своей региональной экономике влияние государственной границы по-своему. Необходим подход, позволяющий измерить и ранжировать все регионы по их приграничному положению с позиций возможностей приграничного взаимодействия, которые создает их экономико-географическое положение, а также исторические факторы развития конкретной региональной экономики.

### Индекс приграничного положения регионов Российской Федерации

Оценка приграничного положения для различных регионов Российской Федерации должна исходить из того, что приграничный фактор формирования и функционирования региональной экономики для каждого приграничного региона может проявляться по-разному, исходя из особенностей приграничного положения и взаимодействия с сопредельным государством. Эти особенности, в свою очередь, обусловлены функциональными характеристиками государственной границы. С точки зрения лимнологии (от греческого *limes* – «граница») выделяют три основные функции границ: барьерную, контактную и фильтрующую. Проявление барьерной и фильтрующей функций границы приводит в разной степени к сдерживанию приграничного взаимодействия, а реализация контактной функции, наоборот, ему способствует, так как формирует дополнительные связи между сопредельными странами. Большинство лимнологических исследований доказывает, что если контактная функция границы доминирует над барьерной и фильтрующей, то взаимодействие между приграничными территориями усиливается, доминирование же барьерной и/или фильтрующей функции приводит к сдерживанию приграничного взаимодействия<sup>4</sup>.

Под влиянием процессов глобализации и региональной экономической интеграции функции и транспарентность российских государственных границ претерпели существенные изменения на рубеже XX и XXI веков, поэтому невозможно однозначно сделать вывод о том, какие функции государственных границ в

Российской Федерации проявляются в большей степени. На разных участках государственной границы функции проявляются по-разному и в значительной степени определяются характером взаимодействия с сопредельным государством и заинтересованностью России и ее стран-соседей в усилении или сдерживании межгосударственного взаимодействия. В том числе и этим обстоятельством обусловлена существенная дифференциация в уровне социально-экономического развития российских приграничных регионов.

Как правило, этапы усиления межгосударственного сотрудничества между странами сопровождаются заключением соглашений между правительствами Российской Федерации и соседней страны, в которых присутствуют пункты о необходимости создания благоприятных условий для развития между странами и открытием дополнительных пунктов пересечения границы. Таким образом, учет приграничного положения российских регионов требует принципиально новых теоретико-методологических подходов, в основе которых лежали бы оценка значимости приграничного положения конкретного российского региона и ранжирование приграничных регионов Российской Федерации на основе этой оценки.

Данное исследование основывается на оценке двух основных индексов: индекса граничной линии и индекса приграничного взаимодействия. Индекс граничной линии ( $I_X$ ) представляет собой долю протяженности государственной границы, которая совпадает с административной границей данного конкретного приграничного региона в общей протяженности административной границы данного региона. Индекс граничной линии ( $I_{bl}^i$ ) рассчитывается по формуле:

$$I_X^i = \frac{I_b^i}{p^i} \quad (2)$$

где:  $I_{bl}^i$  – протяженность государственной границы, которая совпадает с административной границей данного приграничного региона  $i$ ;  $p^i$  – общая протяженность административной границы региона  $i$ , которая, по сути, представляет собой периметр этого региона.

Индекс приграничного взаимодействия ( $I_Y$ ) представляет собой относительный показатель, который построен по методу относительных разностей и предполагает получение оценок по частным показателям при помощи нормирования. Он рассчитывается следующим образом:

$$I_Y^i = \frac{p^i - p^{min}}{p^{max} - p^{min}} \quad (3)$$

где  $P^i$  – общая численность пунктов пропуска через государственную границу, расположенных на территории региона  $i$ ,  $P^{min}$  – минимальное значение пунктов пропуска через государственную границу для приграничных регионов,  $P^{max}$  – максимальное значение пунктов пропуска через государственную границу для приграничных регионов. В случае расчета данного показателя нормирование методом линейного масштабирования

4 См., например: Вардомский Л.Б., Мироненко Н.С. К проблеме изучения границ экономико-географических систем / Под ред. Б.Б. Родомана, Б.М. Эккеля. М.: Изд-во МГУ, 1982. С. 38–46.

### Таблица. Группы регионов по величине интегрального индекса приграничного положения

Table. Groups of regions by the value of the integral index of border position

Группы регионов по уровню «приграничности»	Регионы, входящие в группу
Регионы, полностью зависящие от своего приграничного положения	Калининградская область, Приморский край, Республика Крым, Белгородская область, Ростовская область
Регионы с относительно высоким уровнем «приграничности»	Псковская область, Ленинградская область, Алтайский край, Брянская область, Оренбургская область, Севастополь (ГФЗ), Республика Тыва, Забайкальский край
Регионы со средним уровнем «приграничности»	Мурманская область, Республика Дагестан, Хабаровский край, Астраханская область, Еврейская автономная область, Омская область, Амурская область
Регионы с низким уровнем «приграничности»	Краснодарский край, Республика Карелия, Челябинская область, Республика Бурятия, Сахалинская область, Курганская область, Архангельская область, Курская область, Камчатский край, Республика Алтай, Саратовская область, Смоленская область, Республика Северная Осетия-Алания, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Карачаево-Черкесская Республика, Чукотский автономный округ, Новосибирская область
Регионы с минимальным уровнем «приграничности»	Кабардино-Балкарская Республика, Республика Ингушетия, Волгоградская область, Чеченская Республика, Тюменская область, Республика Калмыкия, Воронежская область, Самарская область

производится для приведения этих данных к интервалу от нуля до единицы.

Общий индекс приграничного положения  $i$ -го региона ( $I_{bi}^i$ ) рассчитывался методом простого среднего:

$$I_{bi}^i = \frac{I_x^i + I_y^i}{2} \quad (4)$$

Данный индекс соответствует содержанию понятия приграничный регион и показывает, насколько данная административно-территориальная единица, расположенная в непосредственной близости от государственной границы, реализует особый потенциал своего расположения с точки зрения взаимодействия с сопредельным государством и насколько регион подвержен эффектам границ, к числу которых относится разви-

тая приграничная инфраструктура (пограничные переходы, пограничный контроль и таможенные посты, связь, логистические центры). Возможна большая детализация таких эффектов и дальнейшее усовершенствование указанного индекса в направлении учета большего числа различных эффектов границы, например, оценки возможностей использовать имеющиеся природные ресурсы по обе стороны границы в рамках взаимодействия двух стран, оценки возможностей вовлечения в международное сотрудничество населения приграничного региона и различных учреждений и организаций, располагающихся на его территории, оценки взаимодействий между бизнес-сообществом приграничного региона с сопредельной территорией страны-соседа. Можно учитывать также активный обмен товарами и услугами между территориальными единицами местного самоуправления, расположенными в приграничном регионе и в непосредственной близости к государственной границе.

Поскольку в официальных статистических данных по регионам Российской Федерации приводятся данные лишь по площади регионов и отсутствуют данные по периметру или протяженности административной границы российских регионов, то расчеты индекса граничной линии для приграничных регионов Российской Федерации осуществлялись на основе ручного измерения периметра регионов с помощью инструмента «Геометрия» облачной ГИС-платформы ArcGIS Online, которая является частью Esri Geospatial Cloud – геопространственного облака компании ESRI, являющегося одним из крупнейших в мире на сегодняшний день хранилищ больших геопространственных данных. Для измерения в рамках данного исследования был выбран встроенный в платформу ArcGIS Online полигональный слой «Субъекты Российской Федерации». Результаты расчетов индекса граничной линии представлены в **таблице**. Первую группу образуют регионы, для социально-экономического и политического развития которых приграничное положение играет ключевую роль.

Для расчета индекса приграничного взаимодействия (**см. рисунок**) были использованы данные Министерства транспорта Российской Федерации, в которых представлен перечень пунктов пропуска через государственную границу по состоянию на 18 декабря 2020 года<sup>5</sup>. В расчет были взяты автомобильные, железнодорожные, морские, речные, озерные, пешеходные и смешанные пункты пропуска через государственную границу. Далее все эти пункты (в соответствии с официальными адресами по информации Министерства транспорта) были соотнесены с субъектами Российской Федерации.

Результаты расчетов показывают, что «максимально» приграничными являются два региона – Калинин-

5 <https://mintrans.gov.ru/storage/app/media/lbs/2perechen-punktov-propuska-dlya-razmeshcheniya-na-sayt.pdf>

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

Рисунок. Рейтинг регионов Российской Федерации по интегральному индексу приграничного положения

Figure. Rating of regions of the Russian Federation by the integral index of border position



градская область и Приморский край. Эти два региона, несмотря на то, что они расположены на совершенно противоположных концах России, имеют не только уникальное экономико-географическое положение, но и стратегически значимое для России геополитическое положение. Именно эти два региона были положены в основу концепции деофшоризации российской экономики, представленной российским Правительством в 2018 году, и получили возможность создания на своей территории свободных административных районов. Поэтому в 2018 году был принят Федеральный закон «О специальных административных районах на территории Калининградской области и Приморского края» (в редакции федеральных законов от 25 декабря 2018 года № 485-ФЗ и от 26 ноября 2019 года № 378-ФЗ). По замыслу авторов концепции, закон направлен на формирование возможностей для редомициляции иностранных компаний и привлечение иностранных инвестиций в российскую экономику, превратив, по сути, эти специальные административные районы Калининградской области и Приморского края в российские офшоры.

Третье место в рейтинге приграничных регионов по индексу их приграничного положения занимает Республика Крым. Ее приграничный статус также вполне понятен и объясним, однако является нетипичным. Все три региона являются объектами пристального внимания со стороны федерального центра и имеют приоритетное значение в рамках его региональной политики. Неудивительно, что они возглавили рейтинг приграничных регионов, полученный в рамках данного исследования.

В эту же группу входят Белгородская и Ростовская области – два региона, имеющие наибольшую протяженность границы с Украиной и оказавшиеся в текущих условиях проведения специальной военной операции

Российской Федерации наиболее уязвимыми с точки зрения безопасности, что также косвенно подтверждает валидность рассчитанного нами индекса, так как из всех российских регионов, граничащих с Украиной, именно эти два региона имеют наибольший уровень «приграничности».

Следует также отметить, что в совокупности группы регионов с низким и минимальными уровнями «приграничности» составляют две трети от общей численности приграничных регионов России, что свидетельствует о достаточно низком приграничном потенциале этих регионов, который можно было бы задействовать при реализации региональной политики, учитывающей приграничные регионы как объект регулирования.

### Заключение

Несмотря на утверждение ряда исследователей, что приграничные регионы России должны стать самостоятельными объектами региональной политики федерального центра, представляется, что ее эффективность будет невысокой в связи с недостаточностью возможностей использования статуса приграничного региона в его социально-экономическом развитии. Данная статья видится автору как начало в серии исследований, позволяющих не только оценить приграничный фактор формирования и функционирования региональной экономики для каждого приграничного региона, который в разных регионах может проявляться по-разному, но также исследовать и оценить особенности социально-экономического развития регионов, составляющих ту или иную группу в рейтинге регионов, провести кластерный анализ приграничного потенциала регионов. В целом полученные автором расчеты демонстрируют необходимость формирования концептуального подхо-

да к исследованию приграничных регионов с возможностью рассматривать их не просто по факту примыкания к государственной границе, а с позиций взаимной обусловленности приграничного региона данной стра-

ны общей государственной границей и возможностями приграничного взаимодействия, исходя из особенностей экономического развития приграничного региона сопредельного государства.

## Литература

- Бакланов П.Я., Ганзей С.С. Трансграничные территории: проблемы устойчивого природопользования. Владивосток: Дальнаука, 2008.
- Божко Л.Л. Концептуальные подходы к определению приграничных территорий. *Региональная экономика: теория и практика*. 2010. № 4. С. 47–54.
- Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2001.
- Грибова С.Н. Приграничное сотрудничество: теоретические и правовые истоки изучения. *Известия ИГЭА*. 2006. № 1. С. 15–20.
- Земцов С.П., Бабурин В.Л., Барина В.А. Как измерить неизмеримое? Оценка инновационного потенциала регионов России. *Креативная экономика*. 2015. № 1. С. 35–53.
- Корнеевец В.С. Классификация приграничных регионов России. *Региональные исследования*. 2010. № 4. С. 48–53.
- Кузнецов А.В., Кузнецова О.В. Изменение роли приграничных регионов в региональной политике стран ЕС и России. *Балтийский регион*. 2019. № 4. С. 58–75.
- Межевич Н.М. Приграничное сотрудничество: теория и российская региональная практика. *Южно-Российский форум: экономика, социология, политология, социально-экономическая география*. 2011. № 1. С. 24–33.

- Новопашина А.Н. Оценка факторов прямых инвестиций из Китая в экономику России // Молодые ученые – Хабаровскому краю: материалы XVII краевого конкурса молодых ученых и аспирантов, Хабаровск, 15–23 января 2015 года. Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет, 2015. С. 25–29.
- Чернов Н.А. Внешняя торговля России: гравитационный подход. *Вестник университета*. 2017. № 4. С. 79–84.
- Brühlhart M., Cadot O., Himbert A. Let There Be Light: Trade and the Development of Border Regions. *Fondation pour les études et recherches sur le développement international*, 2019. Working Paper No. 251. In English
- Dear M. Why Walls Won't Work: Repairing the US-Mexico Divide. New York: Oxford University Press, 2013. In English
- Ledyayeva S. Spatial Econometric Analysis of Foreign Direct Investment Determinants in Russian Regions. *The World Economy*. 2009. Vol. 32. Issue 4. P. 643–666. In English
- Phaneuf V.M. The Vermont–Québec Border Region: Negotiations of Identity and Logic in the Northeast Kingdom. *Journal of Borderlands Studies*. 2013. Vol. 28. P. 109–125. In English

## References

- Baklanov P.Ya., Ganzey S.S. Transborder territories: problems of sustainable nature management. Vladivostok: Dal'nauka, 2008. In Russian
- Bozhko L.L. Conceptual approaches to defining the border territories. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. 2010. No. 4. P. 47–54. In Russian
- Chernov N.A. Russian foreign trade: gravity approach. *Vestnik universiteta*. 2017. No. 4. P. 79–84. In Russian
- Granberg A.G. Fundamentals of regional economy. Moscow: GU VSHE, 2001. In Russian
- Gribova S.N. Cross-border cooperation: Theoretical and legal origins of the study. *Izvestiya IGEA*. 2006. No. 1. P. 15–20. In Russian
- Zemtsov S.P., Baburin V.L., Barinova V.A. How to measure the immeasurable? Assessing the innovative potential of Russian regions. *Kreativnaya ekonomika*. 2015. No. 1. P. 35–53. In Russian

- Korneevets V.S. Classification of border regions of Russia. *Regional'nyye issledovaniya*. 2010. No. 4. P. 48–53. In Russian
- Kuznetsov A.V., Kuznetsova O.V. Changing the role of border regions in regional policies of the EU countries and Russia. *Baltiyskiy region*. 2019. No. 4. P. 58–75. In Russian
- Mezhevich N.M. Cross-border cooperation: theory and Russian regional practice. *Yuzhno-Rossiyskiy forum: ekonomika, sotsiologiya, politologiya, sotsial'no-ekonomicheskaya geografiya*. 2011. No. 1. P. 24–33. In Russian
- Novopashina A.N. Evaluating the factors of direct investments from China in the Russian economy // Young scientists to the Khabarovsk Territory: materials of the XVII regional competition of young scientists and graduate students, Khabarovsk, January 15–23, 2015. Khabarovsk: Tikhookeanskiy gosudarstvennyy universitet, 2015. P. 25–29. In Russian

## Информация об авторе:

**НАТАЛЬЯ СЕРГЕЕВНА ЕПИФАНОВА**, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры региональной экономики и управления  
Новосибирский государственный университет экономики и управления (Российская Федерация, 630099, Новосибирск, ул. Каменская, 56). E-mail: nucifraga@mail.ru

**Для цитирования:** Епифанова Н.С. Ранжирование приграничных регионов Российской Федерации. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 41–47.

## Information about the author:

**NATALYA SERGEEVNA EPIFANOVA**, Candidate of Sci. (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Regional Economics and Management  
Novosibirsk State University of Economics and Management (56, Kamenskaya St., Novosibirsk, 630099, Russian Federation). E-mail: nucifraga@mail.ru

**For citation:** Epifanova N.S. Ranking the border regions of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 41–47.

# ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЙ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЦЕННОСТНО ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В УПРАВЛЕНИИ

ОЛЬГА АКИМОВНА ТОЛПЕГИНА<sup>а</sup>

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-48-58

ЭЛЬВАРА АНДРЕЕВНА ЗАВИТАЕВА<sup>а</sup>

<sup>а</sup> Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Аннотация:** Рассмотренная в статье методика позволяет получить итоговую оценку уровня эффективности и динамики изменения параметров, характеризующих эффективность функционирования системы безопасности. Это ценностное направление было намечено в парадигме развития госкорпорации «Росатом» – российского государственного холдинга, объединяющего более 360 предприятий атомной отрасли, при непосредственной инициативе которого создавалась методика). В исследовании применяется принцип декомпозиции глобальной цели с разделением ее на отдельные конкретные задачи. Изучение и оценка эффективности организации жизнедеятельности системы безопасности, производственной, экологической безопасности, охраны труда, а также способности к устойчивому ее развитию проводится по функциональным подсистемам и объектам оценивания с использованием традиционных и интегральных авторских показателей. Методика балльной оценки с использованием разработанных критериальных границ эффективности от амбициозной до низкой эффективности и с присвоением экспертным путем весов значимости предполагает включение в каждый оценочный блок как традиционных, так и составных авторских показателей, комплексность которых определяется сложностью предмета исследования и описываемого процесса в его становлении и развитии. Разработанная методика позволяет получить итоговую оценку уровня эффективности и динамики изменения ценностного направления «Эффективность функционирования системы безопасности». Универсальный характер этой методики позволяет использовать ее как для крупных корпораций, так и небольших компаний по сокращенному набору показателей.

**Ключевые слова:** оценка эффективности, производственная безопасность, экономическая безопасность, экологическая безопасность, охрана труда, ценности и цели, методика управления, государственные корпорации, опасные производства

**Дата поступления статьи в редакцию:** 8 октября 2021 года.

## EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE SECURITY SYSTEM IN STATE-OWNED COMPANIES USING VALUE-BASED MANAGEMENT APPROACH

RESEARCH ARTICLE

OLGA AKIMOVNA TOLPEGINA<sup>a</sup>

ELVARA ANDREEVNA ZAVITAEVA<sup>a</sup>

<sup>a</sup> a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**Abstract:** The article considers a methodology which allows us to obtain the final assessment of the efficiency level and the dynamics of changes in the parameters that characterize the efficiency of the safety system functioning (value direction outlined in the development paradigm of the State Corporation “Rosatom”, Russian state holding uniting more than 360 enterprises of the nuclear industry, which directly initiated the creation of the methodology). The study uses the decomposition principle of the global goal with its division into separate specific tasks. The study and evaluation of the effectiveness of the safety systems, efficiency of industrial, environmental safety, labor protection, and the capability for its sustainable development are carried out by functional subsystems and objects of evaluation using traditional and integral indicators. Evaluation methodology using particular criterial boundaries of effectiveness from ambitious to low effectiveness, as well as with the assignment of parameters of significance involves the inclusion in each evaluation unit both traditional and integral authors' indicators when the complexity is determined by the research subject and the described process in its formation and development. This methodology allows us to obtain a final assessment of the effectiveness level and dynamics of change in the value area “The efficiency of the security system”. The versatility of this methodology allows it to be used for both large corporations and small enterprises on a reduced set of indicators.

**Keywords:** performance evaluation, industrial safety, economic safety, environmental safety, occupational safety, values and objectives, management methodology, state corporations, hazardous industries

**Received:** October 8, 2021.

## Введение

Социально-экономическое развитие современных государственных корпораций невозможно без учета и нивелирования внешних и внутренних угроз его безопасности. Безопасность как социально-экономическая категория определена как минимум в трех нормативно-правовых актах, содержащих определенные подходы к пониманию ее сути, раскрытию содержания и характеристике уровней применения. В частности, Конституция Российской Федерации рассматривает безопасность с национальной точки зрения (часть 5 ст. 13 Конституции РФ), указывая, что безопасность государства является основанием для запрета деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на то, чтобы ее подорвать.

## Подходы к формированию системы безопасности

Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ раскрывает подходы к пониманию термина «безопасность», принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности, порядок ее осуществления. Процесс обеспечения безопасности государства на национальном уровне определяет также утвержденная Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2030 г.».

Тем не менее наличие нормативно-правовых инструментов в сфере обеспечения безопасности не решило проблему отсутствия единого подхода в части того, какой должна быть комплексная система безопасности в целом и для субъектов хозяйствования – в частности, для государственных компаний, какие элементы она должна включать в зависимости от специфики деятельности предприятия. Безопасность представляет собой сложную, комплексную, на сегодняшний день до конца не разработанную систему, и не только в связи с наличием множества формирующихся направлений безопасности, их многокомпонентностью, но и из-за отсутствия единого методического обоснования объекта исследования (уровень состояния, обеспеченности, достаточности, эффективности, причинно-следственные связи и зависимости), инструментария анализа, методов, способов, принятых показателей с учетом их взаимосвязей. Недостаточность научных исследований в области обеспечения системы безопасности, по вопросам методологии оценки организации системы безопасности определили актуальность представленной работы.

Наиболее значимой, на наш взгляд, с точки зрения возможности удовлетворить запросы на исследование сложной, многоплановой совокупности различных качеств и свойств формирования системы безопасности является оценка ее эффективности.

Эффективность системы безопасности определяется нами как свойство, характеризующее степень

достижения поставленных субъектом хозяйствования целей и задач, направленных не только на исключение чрезвычайных ситуаций, травм, гибели, профессиональных заболеваний, но и на формирование и развитие самой системы, отвечающей требованиям оптимальности, экономической целесообразности и экономичности. Она также включает совокупную безопасность работающих инженерно-технических средств, действенность и оперативность организационных мероприятий службы безопасности, обеспечивающей производственную, экономическую, информационную, экологическую защиту.

Задача повышения эффективности системы безопасности рассматривается нами в аспекте эффективности производственной, экономической деятельности, экологических мероприятий, безопасности персонала и охраны труда, которые являются одними из основных целевых ориентиров в концепции ценностно ориентированного подхода, в парадигме которой многие крупные государственные корпорации реализуют стратегию своего развития.

Разработанная по инициативе госкорпорации «Росатом» авторская методика опирается на рекомендации российского государственного холдинга, объединяющего более 360 предприятий атомной отрасли для достижения высокого делового имиджа, а также с учетом уже накопленного методического опыта.

Безопасность, имеющая многоуровневую, комплексную структуру, «включает совокупность специальных органов, служб, методов и мероприятий, направленных на защиту научно-технического, технологического, производственного, экологического и кадрового потенциала от прямых (активных) или косвенных (пассивных) экономических угроз и представляет единую систему по обеспечению безопасности в тесной причинно-следственной связи с результатами стратегического планирования в зависимости от целей производства, средств и возможностей их достижения, конкурентной среды и условий хозяйствования» [Абрамов, 2011. С. 15].

## Ценностно ориентированный подход и его применение в рамках многоуровневой, комплексной структуры

Разработанная методика оценки, согласно концепции ценностно ориентированного подхода в управлении с определением наиболее важных направлений развития, с четкой их детализацией, с определением показателей оценки всех факторов и нормативных границ эффективности, представляет собой инструмент управления, включая управление системой безопасности. Его значимость особенно важна для таких компаний, которые связаны с производством, способным оказывать влияние на экологическую обстановку, вызывать серьезные негативные последствия для окружающей среды.

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

Оценка ценностного направления «Эффективность функционирования системы безопасности» проводится по принципу разделения проблемы на частные направления решения глобальной задачи, тесно взаимосвязанные и в сумме полностью характеризующие эту систему. Исследование ценностного направления по ее фрагментам, отдельным оценочным блокам и показателям дает возможность увидеть целостную объективную картину комплексной системы и рассчитать обобщающий итоговый количественный показатель уровня ее эффективности.

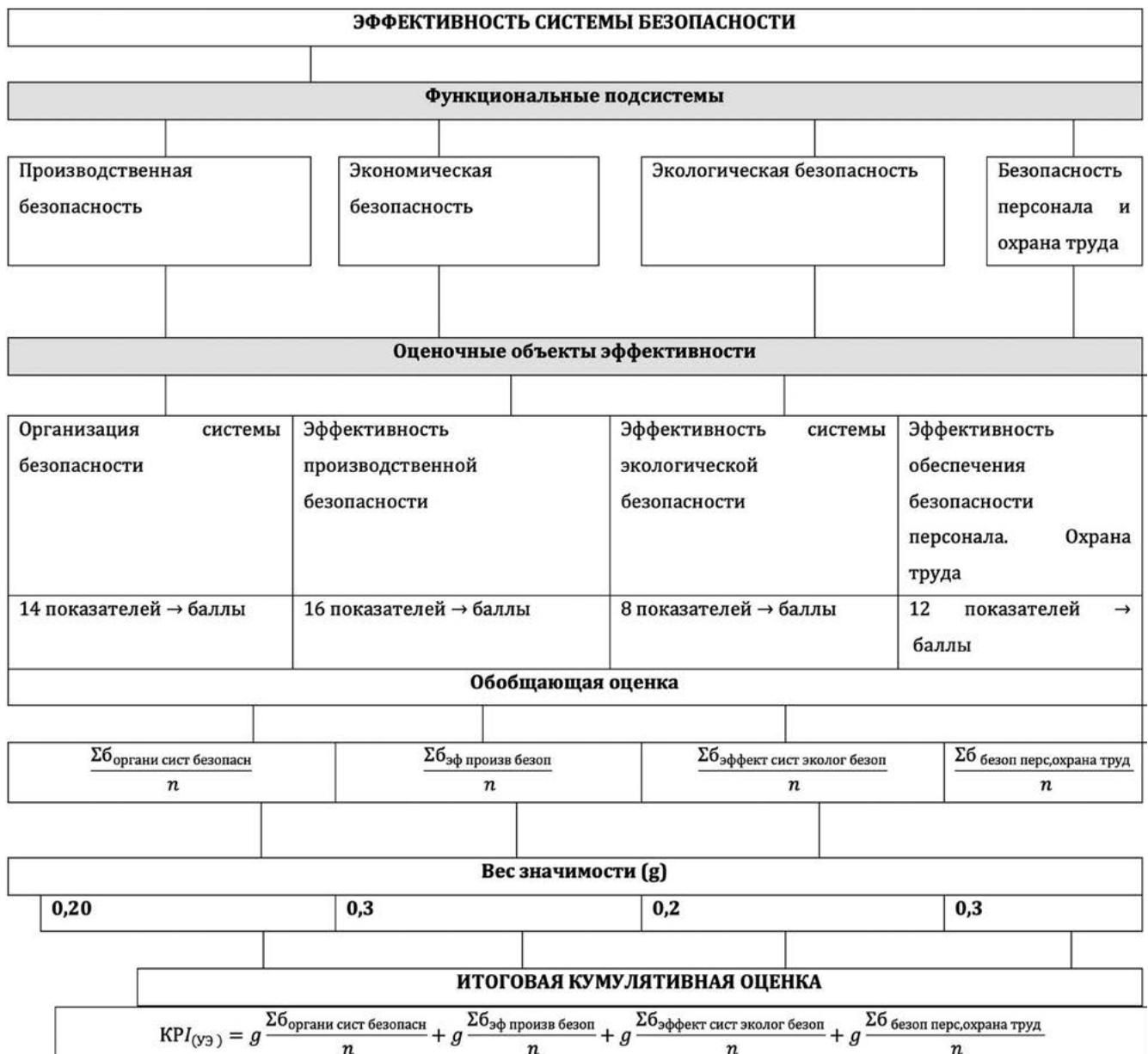
Ценностное направление «Эффективность системы безопасности» представлено четырьмя функциональными подсистемами первого уровня декомпозиции, который предполагает формирование следую-

щих подсистем: обеспечение безопасности процесса производства, экономическая безопасность, экологическая безопасность, обеспечение безопасности персонала и охрана труда с последующей их детализацией на оценочные объекты, содержащие от 8 до 16 традиционных и комплексных показателей, раскрывающих значимость проблемы, степень обеспеченности необходимыми финансовыми производственными, организационными, трудовыми ресурсами, уровень соразмерной отдачи на затраченные средства, эффективность вложенных средств и достижение ее стабильности.

При сравнении фактических показателей оцениваемой компании с критериальными значениями, установленными экспертным путем, организации

**Рисунок 1. Формирование системы оценок «Эффективность функционирования системы безопасности»**

**Figure 1. Forming the evaluation system for "Security system efficiency"**



**Таблица 1. Показатели оценки источников финансирования и нормативной базы системы безопасности**  
**Table 1. Performance indicators for evaluating funding sources and the regulatory framework for the security system**

Показатели	Уровни эффективности						
	Амбициозный	Высокий	Выше средней	Средний	Ниже средней	Низкий	Неэффективный
	Баллы						
	7	6	5	4	3	2	1
Удельный вес созданных компанией целевых резервов на финансирование природоохранных, экологических мероприятий в величине совокупных целевых резервов, %	Больше 30	30–25	24–20	19–15	14–8	7–3	Меньше 3
Удельный вес экологических субсидий, субвенций, обеспечивающих экологическую безопасность и ресурсосберегающее производство в величине средств, предназначенных для этих целей, %	Больше 15	15–12	11–9	8–7	6–5	4–2	Меньше 2
Удельный вес затрат на разработку технических нормативов, на санитарно-гигиеническую оценку производства, сертификацию продукции, сангигиенический контроль и другие мероприятия в величине условно-постоянных затрат (не включая затрат на охрану труда), %	Больше 40	40–30	29–20	29–15	14–10	9–5	Меньше 5
Доля затрат на разработку экологических нормативов, лимитов потребления ресурсов и др. мероприятий в величине условно-постоянных затрат, %	Больше 40	40–30	29–20	29–15	14–10	9–5	Меньше 5
Доля работ (затрат), направленных на обеспечение безопасности производства, %							
Удельный вес затрат на охрану труда в величине условно-постоянных затрат, %							
Комплексный показатель обеспечения системы безопасности нормативно-технической документацией, % (сумма удельных весов трех показателей)							
Коэффициент эффективности уровня организационной системы обеспеченности	2–1,5	1,4–1,2	1,1–1,0	0,9–0,8	0,7–0,6	0,5	Меньше 0,4

дается оценка эффективности управления системы безопасности исходя из разработанных семи уровней эффективности – от седьмого (наивысшего) уровня амбициозной эффективности до первого, характеризующего неэффективность деятельности. Положительная или негативная динамика показателя также учитывается при выставлении балла эффективности.

Вес значимости, устанавливаемый экспертным путем, определяется индивидуально для отдельных компаний с учетом особенностей производственной деятельности, уровня возможного негативного воздействия на окружающую среду. Обобщающая оценка эффективности каждой функциональной подсистемы (производственная, экологическая, экономическая безопасность, безопасность персонала и охрана труда) рассчитывается средней арифметической величиной присвоенных баллов оценочным показателям, а итоговая кумулятивная оценка эффективности всей системы безопасности определяется суммированием обобщающих значений оценки функциональных подсистем, умноженных на вес значимости.

Схематично логическая последовательность построения аналитических оценок представлена на **рисунке 1**.

«Организация системы безопасности» как один из приоритетных оценочных объектов характеризует в первую очередь ее наличие и развитие, проводимые исследования интегрированной системы безопас-

ности. Это обусловило включение показателей, оценивающих уровень финансирования всей системы безопасности за счет различных источников (собственных целевых резервов, государственных экологических субсидий и субвенций), использования ресурсов, поддерживающих ее функционирование, степень обеспеченности разработанными нормативными актами, технической документацией, необходимыми для формирования устойчивой и действенной системы безопасности (**таблица 1**).

Для обобщающей оценки затрат по формированию и обеспеченности системы безопасности нормативно-технической документацией предлагается рассчитывать показатель доли суммарных расходов на разработку нормативов, положений, инструкций, закрепляющих требования к экологической, производственной, технической безопасности, к охране труда, аттестации рабочих мест, санитарному контролю, к обеспечению средствами индивидуальной защиты работников от вредных веществ, вибрации и др., в величине условно-постоянных затрат. Для оценки этого показателя приоритетным будет не сама его величина, а динамика изменения. Расходы на безопасность сами по себе не оценивают их эффективность, но свидетельствуют о заинтересованности компании в разработке и совершенствовании системы безопасности. В большей степени уровень достаточности, целесообразности и эффективности

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

Таблица 2. Показатели функционирования системы безопасности

Table 2. Performance indicators of the security system

Показатели	Уровни эффективности						
	Амбици- озный	Высокий	Выше средней	Средний	Ниже средней	Низкий	Неэф- фективный
	Баллы						
	7	6	5	4	3	2	1
Доля НИОКР в объеме работ, направленных на обеспечение безопасности производства, %	Больше 10	10–7	6–5	4–3	2–1	0,9–0,09	0
Наличие нормативных документов, регламентирующих требования к средствам и методам безопасности, (экспертная оценка)	Больше 10	10–9	8–7	6–5	4–3	2	1
Проведение экспертизы экологической безопасности (экспертная оценка)							
Экологический мониторинг (экспертная оценка)							
Страхование экологических рисков (экспертная оценка)							
Обучение персонала по разработанным программам экологической безопасности (экспертная оценка)							

Таблица 3. Показатели, характеризующие обеспеченность производственной безопасности техническими средствами

Table 3. Performance indicators describing the provision of industrial safety with technical equipment

Показатели	Уровни эффективности						
	Амбици- озный	Высокий	Выше средней	Средний	Ниже средней	Низкий	Неэффе- ктивный
	Баллы						
	7	6	5	4	3	2	1
Доля оборудования, задействованного в особо опасных производствах, %	Больше 50	50–45	44–40	39–35	34–30	29–20	Меньше 20
Коэффициент годности оборудования, задействованного в потенциально опасных производствах), % $K_{год} = F(ост.ст) / F(перв.ст)$	Больше 90	90–85	84–80	79–70	69–60	59–50	Меньше 50
Коэффициент обновления оборудования, задействованного в потенциально опасных производствах), %	Больше 40	40–35	34–30	29–20	19–10	9–3	Меньше 3
Удельный вес цифровых технологий в процессе особо опасного производства, %	Больше 60	60–50	49–36	35–25	24–11	10–5	Меньше 5
Удельный вес современных средств измерений и контроля, обеспечивающих оптимальные режимы технологических процессов, контроля качества сырья, материалов, полуфабрикатов и готовой продукции в совокупной стоимости активной части основных производственных фондов, %	Больше 60	60–50	49–36	35–25	24–11	10–5	Меньше 5
Удельный вес налоговых льгот на приобретение природоохранного оборудования в стоимости приобретенного оборудования, %	Больше 10	9–8	7–6	5–4	3–2	1–0,01	0

можно установить по предлагаемому коэффициенту эффективности самой организационной системы, который рассчитывается сопоставлением суммарных организационных расходов на безопасность с суммой затрат по предотвращению негативных ситуаций или понесенных убытков:

$$U_{об} = \frac{\sum S_{об}}{\sum S_i} \quad (1),$$

где:  $U_{об}$  – частный уровень эффективности организации системы безопасности;  $\sum S_{об}$  – сумма расходов, направленных на обеспечение безопасности;  $S_i$  – сумма затрат по предотвращению убытка или понесенный убыток.

Организационный уровень с позиции имеющегося научного и исследовательского потенциала компании, его развития, инновационной направленности, ориентированной на снижение угроз экологической, производственной, информационной безопасности, на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, предлагается изучать по показателю доли расходов на НИОКР по обеспечению безопасности производства в совокупных затратах на НИОКР. Показатели, характеризующие наличие нормативных документов, регламентирующих требования к средствам и методам безопасности, проведенных или планируемых мероприятий (экологические экспертизы, мониторинг, страхование экологических ри-

сков, программы обучения персонала и другие, осуществляемые компанией) оцениваются экспертным путем с учетом их количества и уровня значимости (таблица 2).

### Производственная безопасность и ее эффективность

Под «производственной безопасностью» в первую очередь понимается технико-технологическая безопасность, исследованиям которой в последнее время уделяется все больше внимание вследствие стратегической приоритетности инновационного развития, внедрения современных цифровых технологий (цифровизации) в различных сферах производства. Производственная безопасность нацелена на применение технологий, соответствующих лучшим мировым практикам, обеспечивающим в обязательном порядке минимизацию отходов [Титоренко, 2018. С. 45]. Индикаторы эффективного управления промышленной безопасностью на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты (ОПО), должны отражать выполнение требований постоянного мониторинга уровня промышленной безопасности, оперативного реагирования на изменение факторов, влияющих на защищенность ОПО, принятия превентивных мер, направленных на предупреждение аварий и несчастных случаев [Бойко, Пантюхова, 2010. С. 44]. «Общие требования к обоснованию безопасности опасного производственного объекта» утверждены приказом Ростехнадзора от 15 июля 2013 года № 306<sup>1</sup>.

Объект оценки «Эффективность производственной безопасности» ориентирован на комплексную характеристику обеспеченности производства необходимыми современными техническими средствами, способными защищать от опасных воздействий, вредных факторов, связанных с эксплуатацией ОПО.

Первые пять традиционных показателей этого оценочного объекта дают представление о наличии и достаточности технических средств, используемых в опасных производствах и обеспечивающих производственную безопасность. Показатели, характеризующие состояние, степень износа и пригодности, возрастную структуру технологического оборудования, инвестиционную направленность капитальных вложений, уровень и динамику инновационного перевооружения, значимость проводимых мероприятий по оснащению производства природоохранными технологиями и оборудованием с целью максимально возможного предотвращения каких-либо вредных воздействий, представлены в таблице 3.

Проблемы функционирования системы технико-технологической безопасности могут проявляться первичным и вторичным отказом оборудования, выходом из строя техники, повлекшими за собой

серьезные последствия или крупные аварии. Потенциальные и реальные риски возникновения опасных нестандартных ситуаций оцениваются частотой возникновения нештатных случаев, величиной дополнительных затрат на их предотвращение и уровнем материального ущерба. Анализ эффективности жизнедеятельности системы производственной безопасности предлагается проводить с использованием следующих показателей:

*Коэффициент первичного отказа оборудования* (производственной системы) в обычных условиях, % представляет собой отношение числа отказов оборудования к общему числу отказов в системе:

$$K_1 = \frac{Q_{\text{перв отказ}}}{Q_{\text{всего отказ}}} \quad (2),$$

где:  $Q_{\text{перв отказ}}$  – количество первичных отказов оборудования (в обычных условиях);  $Q_{\text{всего отказ}}$  – всего отказов в системе.

Первичный отказ определяют как нерабочее состояние оборудования, системы, который произошел при условиях обычного функционирования данного оборудования в связи с нарушением его работоспособности, возникшим в результате естественного старения и требующим выполнения ремонтных работ для возвращения в рабочее состояние.

*Коэффициент вторичного отказа оборудования K2 (системы) в связи с изменениями технического регламента, %.* Вторичные отказы происходят вследствие изменений условий работы оборудования и обусловлены причинами, связанными с внешними воздействиями, такими как неправильное техническое обслуживание, аномальные условия эксплуатации (переработка, перегрузка), воздействие внешней окружающей среды (механическое повреждение, пожар, наводнение и др.). Рассчитывается коэффициент отношения количества вторичных отказов оборудования в связи с изменениями технического регламента к общему количеству отказов в системе:

$$K_2 = \frac{Q_{\text{перв отказ}}}{Q_{\text{всего отказ}}} \quad (3),$$

где:  $Q_{\text{перв отказ}}$  – количество вторичных отказов оборудования (с нарушением регламента);  $Q_{\text{всего отказ}}$  – всего отказов в системе.

### Соотношение коэффициентов отказа оборудования, индекс $K_1/K_2$

Величина индекса позволяет оценить степень влияния естественных факторов и необходимость в обновлении оборудования или низкий уровень управления, снижающий надежность системы в целом.

Следующие показатели этого оценочного объекта дают информацию о количестве выхода из строя или отказов техники, повлекших / не повлекших за собой серьезные последствия или крупные аварии, о частоте производственных аварий, а также о последствиях отказа техники (таблица 4).

Оценка надежности и эффективности системы безопасности будет не полной без информации о ко-

1 Зарегистрирован Минюстом России 20 августа 2013 года (Пер. № 29581).

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

личестве предотвращенных аварий и других опасных происшествий, об использовании вторичных ресурсов, которое позволяет получить экологический и производственный эффект, утилизировать отходы, тем самым более бережно расходовать природные ресурсы, а также снижать переменные затраты предприятия.

Смысл перечисленных выше показателей состоит в том, чтобы дать объективную оценку фактического уровня технико-технологической безопасности, эффективности проводимых мероприятий, совершенствования организации производственной безопасности.

### Система экологической безопасности

«Экологическая безопасность рассматривается на государственном, национальном уровне и в рамках отдельных субъектов хозяйствования, являясь одним из целевых ориентиров устойчивого развития государств, предприятия, предусматривая защищенность биосферы и общества; защищенность от угроз, которые возникают в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду» [Экологическая безопасность..., 2014. С. 7]. Объектами экологической безопасности являются материальные и нематериальные потребности, включая права, духовные ценности человека, совокупность природных ресурсов и среду, государственное материальное и общественное развитие: «Экологическая безопасность на уровне субъектов хозяйствования – это прежде всего состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного отрицательного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Экологическая и техносферная безопасность..., 2017. С. 22]. Исследователи отмечают, что «повышение уровня экологической ответственности и экологической безопасности для окружающей среды и населения в значительной степени определяет конкурентоспособность компании» [Алиев, 2011. С. 229].

Всемирным экономическим форумом по устойчивому развитию был впервые введен термин «экоэффективность»: «Экоэффективный режим работы снижает вредное воздействие предприятия на окружающую среду, одновременно повышая его рентабельность»<sup>2</sup>; «экоэффективность, являющаяся в равной степени эффективностью экологической и экономической, отражает производительность природных ресурсов. Иными словами, она означает удельное

воздействие компании на окружающую среду в расчете на прибыль или на производимую продукцию» [Сироткина, Пепеляев, 2017. С. 62].

Глушенко подчеркивает также роль дифференциации экологических показателей: «Оценка экологической безопасности требует комплексного подхода, который предопределяет необходимость по-новому осмыслить принципы построения системы показателей. Показатели, используемые для оценки эффективности системы экологической безопасности, могут подразделяться на общие, характеризующие деятельность системы в целом, и частные, отражающие экологические аспекты и параметры отдельных процессов и объектов» [Глушенко, 2016. С. 547].

Предлагаемые нами показатели оценки эффективности экологической безопасности характеризуют степень экологичности выпускаемой продукции, производства и действенность мероприятий, направленных на обеспечение экологической безопасности. В соответствии с концепцией устойчивого развития и оценкой экоэффективности предлагаются следующие оценочные показатели (таблица 5):

- удельный вес выбросов в атмосферу газов, потребленной воды и т.д. на общий объем товарной продукции;
- уровень радиационного фона на производстве и в окружающей среде (в мкр/ч) характеризует уровень квантовых потоков и элементарных частиц в окружающей среде, когда речь идет об ионизирующем излучении (естественный радиационный фон 10–20 мкр/ч – нормальный, 20–60 мкр/ч – допустимый, 60–120 мкр/ч – повышенный)<sup>3</sup>;
- выбросы основных озоноразрушающих веществ, тонн эквивалента хлорфторуглерода-11;
- относительный эффект мероприятий по экологической безопасности, рассчитывается суммой темповых изменений показателей затрат компании в связи с компенсационными выплатами вреда жизни и здоровью людей, штрафных санкций, по понесенному экологическому ущербу в результате выброшенных в атмосферу газов, повышенного уровня радиационного фона на производстве, в окружающей среде, выбросов основных озоноразрушающих веществ. Положительное значение показателя оценивает ухудшение работы системы экологической безопасности: рост загрязнений, увеличение причиненного вреда окружающей среде.

### Обеспечение безопасности персонала: охрана труда

Повышение производственной, экологической безопасности тесно связано с высоким уровнем культуры производства, охраны жизни и здоровья персонала. Согласно Всеобщей декларации прав и свобод чело-

2 Конвенция № 187 Международной организации труда «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда» [рус., англ.]. Заключена в г. Женеве 15 июня 2006 года; Конвенция № 148 Международной организации труда «О защите трудящихся от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах» [рус., англ.]. Заключена в г. Женеве 20 июня 1977 года.

3 Рекомендации Международной комиссии по радиационной защите от 2007 года. [http://www.icrp.org/docs/P103\\_Russian.pdf](http://www.icrp.org/docs/P103_Russian.pdf)

**Таблица 4. Показатели, характеризующие надежность и эффективность системы производственной безопасности****Table 4. Performance indicators of the reliability and efficiency of the industrial safety system**

Показатели	Уровни эффективности						
	Амбициозный	Высокий	Выше средней	Средний	Ниже средней	Низкий	Неэффективный
	Баллы						
	7	6	5	4	3	2	1
Коэффициент первичного отказа оборудования K1 (производственной системы) (в обычных условиях), % Qf (отк-1) / Qf (всего). %	0	0,09–1	2–3	4–5	6–7	8	Больше 8
Коэффициент вторичного отказа оборудования K2 (системы) (в связи с изменениями техн. регламента), % Qf (отк-2) / Qf (всего)	0	0,5–0,9	1–1,5	1,6–2,5	2,6–3,1	3,2–3,5	Больше 3,5
Соотношение коэффициентов отказа оборудования, индекс K1 / K2	0	0–0,5	0,6–1,0	1,1–2,0	2,21–2,25	2,26–2,29	Больше 2,29
Выход из строя или отказ техники, не повлекший за собой серьезных последствий или крупных аварий (кол-во)	0	1–2	3–4	5–8	9–10	11–12	Больше 12
Выход из строя или отказ техники, повлекший за собой серьезные последствия или крупные аварии (кол-во)	0	1	2	3	4	5–6	Больше 6
К-т последствий отказа техники (соотношение количества случаев отказа техники, не повлекших серьезных последствий, к крупным авариям), %	0	0,01–1	1,1–5,0	5,1–10,0	10,1–15,0	15,1–20	Больше 20
Коэффициент частоты аварий на производственных объектах (отношение аварий на предприятии к числу аварий на предприятиях корпорации)	0	0,1	0,1–0,2	0,21–0,3	0,31–0,4	0,41–0,6	Больше 0,6
К-т покрытия материального ущерба (удельный вес материального ущерба в величине резервов на финансирование природоохранных / экологических мероприятий и др. мероприятий)	Меньше 40	40–50	51–60	61–70	71–80	81–100	Больше 100
Количество предотвращенных любых видов происшествий, аварий, способных принести материальный или моральный ущерб (экспертная оценка)	Больше 10	10–6	5	4	3	2–1	0
К-т использования вторичных ресурсов (отношение стоимости использованных вторичных ресурсов к переменным затратам), %	Больше 20	20–15	14–10	9–5	4–2	2–0,1	0

**Таблица 5. Показатели эффективности системы экологической безопасности****Table 5. Performance indicators of the environmental safety system**

Показатели	Уровни эффективности						
	Амбициозный	Высокий	Выше средней	Средний	Ниже средней	Низкий	Неэффективный
	Баллы						
	7	6	5	4	3	2	1
Показатель экологической чистоты продукции; (доля продукции, сертифицированной на экологическую безопасность в общем объеме выпуска), %	Больше 50	50–45	44–40	39–35	34–30	29–20	Меньше 20
К-т производственной энергоемкости	Больше 15	15–20	21–25	26–29	30–34	35–40	Больше 40
К-т экологической безопасности (доля затрат на экологию в объеме производственной себестоимости, %)	Больше 10	10–8	7–6	5–4	3–2	1	Меньше 1
К-т компенсационных затрат вреда жизни и здоровью (удельный вес компенсационных затрат, в составе внебюджетных расходов, %)	0	1–2	3–4	5–6	7–8	9–10	Больше 10
Удельный вес выбросов в атмосферу на объем товарной продукции, %	0	0,09–1	1,1–3,0	3,1–5,0	5,1–7,0	7,1–10	Больше 10
Уровень радиационного фона на производстве и в окружающей среде (в мкр/ч)	Меньше 10	11–15	16–20	20–30	31–40	41–60	Больше 61
Выбросы основных озоноразрушающих веществ, тонн эквивалента хлорфторуглерода-11	Меньше 230	230–235	236–240	241–245	246–250	251–255	Больше 255
Относительный эффект мероприятий экологической безопасности (сумма темповых изменений по основным обстоятельствам причиненного вреда окружающей среде), %	Темп снижения – больше 50	50–40	39–35	34–25	24–20	19–10	Меньше 10

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

Таблица 6. Показатели, характеризующие эффективность обеспечения безопасности персонала

Table 6. Performance indicators of personnel safety

Показатели	Уровни эффективности						
	Амбициозный	Высокий	Выше средней	Средний	Ниже средней	Низкий	Неэффективный
	Баллы						
	7	6	5	4	3	2	1
Удельный вес женщин, занятых вредными видами труда, к среднесписочной численности персонала, %	0	1–2	3–5	6–8	9–13	14–15	Больше 15
К-т квалификационного уровня работников вредного производства (удельный вес рабочих, имеющих высокий квалификационный разряд и занятых вредными видами труда к среднесписочной численности рабочих, %)	Больше 40	40–35	34–30	29–25	24–20	19–10	Меньше 10
Уровень переподготовки и обучения работников вредного производства (удельный вес рабочих, прошедших обучение и повысивших квалификационный разряд к годовой численности рабочих, %)	Больше 70	70–60	59–50	49–40	39–30	29–20	Меньше 20
Уровень обучения по технике безопасности работников вредного производства (удельный вес работников в годовой численности, прошедших обучение по программам, связанным с обеспечением безопасности (в том числе повышение квалификации) в год) (кол-во)	Больше 70	70–60	59–50	49–40	39–30	29–20	Меньше 20

века, конвенциям и декларациям Международной организации труда, а также международным обязательствам Российской Федерации и ее Конституции, охрана жизни и здоровья работников провозглашается как первостепенная задача государства и работодателя [Медико-физиологическое обоснование стандартизации..., 2012. С. 147]. В документах ВОЗ и МОТ подчеркивается, что «здоровье, безопасность и благополучие работающих – важная составляющая не только для работников и их семей, она имеет первостепенное значение для производительности труда, конкурентоспособности и стабильности предприятий, отраслей и национальных экономик в целом»<sup>4</sup>. Оценка эффективности управления в области охраны труда является важной научной задачей, поскольку помогает обосновать значимость принимаемых решений, что ведет к повышению уровня безопасности в целом [Андреев, Бурлов, Бызов, Гомазов, 2019. С. 194].

Предлагаемые показатели блока «Эффективность обеспечения безопасности персонала» направлены не только на объективное изучение безопасности работников, но и являются основным информационным источником при обосновании управленческих решений по совершенствованию организационной структуры безопасности персонала, корректировке должностных обязанностей.

Показатели, характеризующие гендерную структуру персонала, квалификационный уровень работников вредного производства, уровень развития и переподготовки кадрового состава, уровень обуче-

ния по технике безопасности, представлены в **таблице 6**.

Различные риски и угрозы безопасности, представляющие собой события, оказывающие негативное влияние на персонал в виде нанесения вреда жизни, здоровью, материального ущерба работникам и компании, предлагается оценивать показателями количества несчастных случаев в расчете на одного человека, уровнем производственного травматизма, уровнем профзаболеваний, количеством временной нетрудоспособности, а также коэффициентом тяжести травматизма (дни нетрудоспособности в расчете на одного работника за отчетный период), введение которого обусловлено необходимостью определения степени негативных последствий в результате несчастных случаев для жизни и здоровья работников (**таблица 7**).

#### Обсуждение результатов

Методика, разработанная для госкорпорации «Росатом» с учетом особенностей ее функционирования и типовой структуры системы ключевых показателей, соответствующих целям корпорации, стратегии и долгосрочной программе развития, предназначена для регулярного планирования и контроля за исполнением и достижением определенных задач, различных мероприятий. Методика находится на стадии внедрения, как получившая одобрение и отвечающая целям методической и консультативной поддержки при формировании и уточнении системы ключевых показателей эффективности, позволяющей проводить оценку работы менеджмента.

#### Заключение

Обеспечение производственной, технологической, экологической безопасности, безопасности персона-

<sup>4</sup> Глобальный план действий по охране здоровья работающих на 2008–2017 годы. Принят на 60-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения (резолюция WHA 60.26 от 23 мая 2007 года).

**Таблица 7. Показатели, характеризующие эффективность системы безопасности персонала и охраны труда**  
**Table 7. Performance indicators of the personnel safety and labor protection system**

Показатели	Уровни эффективности						
	Амбици- озный	Высокий	Выше средней	Средний	Ниже средней	Низкий	Неэффе- тивный
	Баллы						
	7	6	5	4	3	2	1
Количество несчастных случаев в расчете на одного человека	0	0,01–1,0	1,0–2,0	2,1–3,0	3,1–4,0	4,1–5,0	Больше 5
Уровень производственного травматизма (удельный вес случаев производственного травматизма за год, к годовой численности персонала, %)	0	0,01–1,5	1,6–2,9	3,0–3,5	3,6–4,0	4,1–5,0	Больше 5
Уровень травматизма, повлекший утрату трудоспособности (инвалидность) (удельный вес пострадавших с потерей трудоспособности к годовой численности, %)	0	1	2	3	4	5	Больше 5
Уровень травматизма со смертельным исходом (удельный вес пострадавших со смертельным исходом к случаям производственного травматизма, %)	0	0,01–1,0	1,01–1,5	1,6–2,0	2,1–2,5	2,6–3	Больше 3
Уровень проф. заболеваний (удельный вес количества работников, имеющих проф. заболевания к среднесписочной численности, %)	Меньше 5	5–8	9–10	11–13	14–15	16–20	Больше 20
Уровень проф. заболеваний, выявленных в отчетном периоде (удельный вес количества работников, которым впервые установлены профзаболевания, к количеству лиц, имеющих проф. заболевания, %)	0	1	2–3	4–5	6–7	8–10	Больше 10
К-т временной нетрудоспособности (удельный вес числа дней нетрудоспособности к фонду рабочего времени (Дн), %)	Меньше 3	3–5	6–10	11–12	13–14	15	Больше 15
К-т тяжести травматизма (дни нетрудоспособности на одного работника (Дн / Рнс (коэф.))	Меньше 3	3–5	6–10	11–12	13–16	17–20	Больше 20

ла крупных корпораций является одной из важнейших стратегических задач динамичного экономического развития Российской Федерации, поскольку современная хозяйственная деятельность прямо или опосредованно связана с использованием природных ресурсов, не всегда положительным влиянием на окружающую среду. Ориентированность государственных корпораций на использование современных промышленных инновационных, энергоэффективных ресурсосберегающих технологий является важнейшим приоритетом в формировании благоприятной жизнедеятельности человека, в достижении безопасности, диктующей необходимость в изучении и объективной оценке системы всеобщей безопасности.

Исходя из предложенных показателей оценки эффективности системы безопасности, необходимо от-

метить сложность информационного обеспечения и оценивания управления безопасностью государственных компаний, включающего обширную базу нормативных, директивных документов, плановых, прогнозных, справочно-информационных данных о состоянии внешней среды, показателей оперативного, бухгалтерского, налогового, управленческого учета, производственной деятельности, технического состояния и др. Многие из предложенных количественных формализованных показателей относятся к традиционно контролируемым, другие (авторские индикаторы исследования сложных, комплексных явлений и т.д.) требуют экспертной оценки. Разработанная методика также может быть использована по сокращенному количеству показателей исходя из целесообразности их оценивания при сохранении и одинаковой направленности показателей.

## Литература

- Абрамов В. Комплексная система безопасности предпринимательства // Мир безопасности. 2011. С. 12–29.
- Алимов А.А. Экологическая безопасность и мировая политика: что происходит, кто виноват и что делать? Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 4. С. 226–232.
- Андреев А.В., Бурлов В.Г., Бызов А.П., Гомазов Ф.А. Методологический подход к оценке эффективности управления охраной труда на производстве. XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего плюс. 2019. Т. 8. № 1 (45). С. 191–196.
- Бойко К.В., Пантюхова Ю.В. Подходы к оценке уровня промышленной безопасности в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Безопасность труда

- в промышленности. 2010. № 10. С. 42–46.
- Глуценко М.Е. Моделирование системы экономических показателей в рамках оценки экологической эффективности предприятия. Экономические науки. 2016. № 5. С. 564–568.
- Медико-физиологическое обоснование стандартизации в промышленном здравоохранении: учебно-методическое пособие / Норенко В.В. [и др.]. М.: Бино, 2012.
- Сироткина Т.А., Пепеляев С.Г. Опыт России и ОЭСР в стимулировании экологичного бизнеса. Закон. 2017. № 5. С. 59–68.
- Титоренко А.Г. Вопросы обеспечения технико-технологической составляющей экономической безопасности предприятия. Символ науки. 2018. № 3. С. 44–46.

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

Экологическая безопасность: учебно-метод. пособие / Е.В. Суркова [и др.]. Краснодар: Изд-во КубГАУ, 2014.

Экологическая и техносферная безопасность. Часть I. Теоретические основы экологической и техносферной безопасно-

сти: учебное пособие / М.В. Архипов, В.В. Кульнев, М.Б. Носырев, Л.П. Парфенова, В.А. Почечун, А.И. Семячков, К.А. Семячков, А.А. Фоминых, Л.Б. Хорошавин; под ред. А.И. Семячкова. Екатеринбург: Изд-во УГГУ, 2017.

### References

*Abramov V.* Complex business security system // *World of Security*. 2011. P. 12–29. In Russian

*Alimov A.A.* Environmental safety and world politics: what is going on, who is to blame and what is to be done? *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2011. No. 4. P. 226–232. In Russian

*Andreev A.V., Burlov V.G., Byzov A.P., Gomazov F.A.* Methodological approach to estimating management efficiency of industrial labor protection. *XXI vek: itogi proshlogo i problemy nastoyashchego plyus*. 2019. Vol. 8. No. 1 (45). P. 191–196. In Russian

*Boyko K.V., Pantyukhova Yu.V.* Approaches to assessing the level of industrial safety in organizations operating hazardous production facilities. *Bezopasnost' truda v promyshlennosti*. 2010. No. 10. P. 42–46. In Russian

Ecological and technospheric safety. Part I. Theoretical foundations of ecological and technospheric safety: training manual / M.V. Arkhipov, V.V. Kulnev, M.B. Nosyrev, L.P. Parfenova,

V.A. Pochechun, A.I. Semyachkov, K.A. Semyachkov, A.A. Fominykh, L.B. Khoroshavin; ed. by A.I. Semyachkov. Yekaterinburg: Izdatel'stvo UGGU, 2017. In Russian

Ecological safety: teaching manual / Ed. by E.V. Surkova [and others]. Krasnodar: Izdatel'stvo KubGAU, 2014.

*Glushchenko M.E.* Simulating the system of economic indicators to assess the environmental effectiveness of the company. *Ekonomicheskiye nauki*. 2016. No. 5. P. 564–568. In Russian

Medical-physiological substantiation of standardization in industrial health care: teaching manual / Ed. By Norenko V.V. [and others]. Moscow: Binom, 2012. In Russian

*Sirotkina T.A., Pepelyaev S.G.* The experience of Russia and the OECD in stimulating green business. *Zakon*. 2017. No. 5. P. 59–68. In Russian

*Titorenko A.G.* Problems of technical and technological economic safety of the company. *Simvol nauki*. 2018. No. 3. P. 44–46. In Russian

### Информация об авторе:

**ОЛЬГА АКИМОВНА ТОЛПЕГИНА**, кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и практики государственного контроля факультета государственного управления экономики Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: Tolpegina\_Olga@mail.ru

**ЭЛЬВАРА АНДРЕЕВНА ЗАВИТАЕВА**, студентка 3-го курса образовательной программы «Финансовый контроль и государственный аудит» (российско-французская программа) Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: Elvira-zavitaeva@yandex.ru

**Для цитирования:** Толпегина О.А., Завитаева Э.А. Оценка эффективности системы безопасности государственных компаний с точки зрения ценностно ориентированного подхода в управлении. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 48–58.

### Information about the author:

**OLGA AKIMOVNA TOLPEGINA**, Candidate of Sci. (Economics), Associate Professor of the Department of Theory and Practice of Government Control, Faculty of Public Administration of Economics, Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: Tolpegina\_Olga@mail.ru

**ELVARA ANDREEVNA ZAVITAEVA**, 3rd year student of the educational program “Financial Control and Public Audit” (Russian-French program), Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: Elvira-zavitaeva@yandex.ru

**For citation:** Tolpegina O.A., Zavitaeva E.A. Evaluating the effectiveness of the security system in state-owned companies using value-based management approach. *Gosudarstennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 48–58.

# ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ПРИНЦИПЫ КРЕДИТОВАНИЯ В КОММЕРЧЕСКИХ БАНКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА ТИТОВА<sup>а</sup>

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-59-63

<sup>а</sup> Главная инспекция Банка России

**Аннотация:** В научной статье представлены результаты анализа характеристик основных механизмов и принципов кредитования, которых придерживаются российские коммерческие банки. Актуальность исследования обусловлена тем, что понимание практических принципов и механизмов кредитования позволяет определять мероприятия, которые направлены на обеспечение эффективной деятельности кредитных организаций в вопросах финансирования заемщиков. В работе проанализирована роль каждого принципа для обеспечения эффективности деятельности банков в вопросах кредитования населения и предприятий. Рассмотрены основные механизмы организации процесса кредитования в коммерческих банках России. Величина процентов на кредиты зависит от многих факторов, однако основным индикатором выступает уровень учетной ставки рефинансирования, которая устанавливается Банком России. Поэтому коммерческие банки страны ориентируются на ее значения, чтобы устанавливать свои величины процентных ставок на кредитование. Чем ниже процентная ставка кредита, тем более финансово устойчивые условия денежно-кредитного рынка. Но если происходят негативные тенденции и риски кредитования увеличиваются, то, соответственно, повышается уровень процентной ставки при соблюдении принципа платности. Благодаря соблюдению принципов и механизмов кредитования обеспечивается финансовая устойчивость деятельности коммерческих банков на денежно-кредитном рынке.

**Ключевые слова:** кредитование, коммерческие банки, принципы кредитования, механизмы кредитования, инвестиционная деятельность организаций

**Дата поступления статьи в редакцию:** 23 мая 2022 года.

## BASIC MECHANISMS AND PRINCIPLES OF LENDING IN COMMERCIAL BANKS OF THE RUSSIAN FEDERATION

RESEARCH ARTICLE

ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА ТИТОВА<sup>а</sup>

<sup>а</sup> a Bank of Russia Chief Inspection

**Abstract:** The article presents the results of analyzing the characteristics of the basic mechanisms and principles of lending in Russian commercial banks. The study highlights the fact that understanding the practical principles and mechanisms of lending can allow us to identify activities aimed at ensuring the effective operation of credit institutions in loan financing. The paper considers the basic principles of lending in commercial banks of the Russian Federation. The author analyzes the role of each principle in ensuring the effectiveness of banking organizations in terms of lending to the population and businesses. The article considers the main mechanisms of organizing the lending process in Russian commercial banks. The amount of interest on loans depends on many factors. However, the main indicator is the level of the discount refinancing rate set by the Bank of Russia. Therefore, the country's commercial banks refer to these indicators to set their interest rates for lending. The lower the loan interest rate, the more financially stable the monetary market conditions. If there are negative trends or lending risks, the level of interest rate increases while respecting the principal payment. Compliance with the principles and mechanisms of lending provides financial stability for commercial banks in the monetary and credit market.

**Keywords:** lending, commercial banks, principles of lending, lending mechanisms, investment activities of organizations

**Received:** May 23, 2022.

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

### Введение

Практическая роль банковской системы в функционировании экономических субъектов российской экономики неограниченна. Благодаря коммерческим банкам обеспечивается процесс аккумуляции свободных денежных средств для их распределения при финансовом обеспечении производственной и инвестиционной деятельности организаций. Вследствие этого банковская деятельность по кредитованию экономических субъектов обеспечивает темпы роста валового внутреннего продукта [Дробышевская, Кулякова, 2017. С. 62–64].

### Практическая роль кредитования

На сегодняшний день институт кредитования коммерческих банков имеет большое значение как для государства, так и для предприятий и населения. За последние годы практическая роль кредитования увеличилась. Она все более распространяется и становится доступной, как востребованная форма обеспечения финансовой платежеспособности [Черкашина, Богданов, 2018. С. 71–73].

Актуальность настоящего научного исследования обусловлена тем, что понимание практических принципов и механизмов кредитования позволяют определять мероприятия, которые направлены на обеспечение эффективной деятельности кредитных организаций в вопросах финансирования заемщиков. Целью данного исследования является анализ характеристики основных механизмов и принципов кредитования, которых придерживаются российские коммерческие банки.

Для достижения указанной цели необходимо решение следующих задач:

- рассмотрение основных принципов кредитования в коммерческих банках Российской Федерации;
- анализ роли каждого принципа при обеспечении эффективности деятельности банков в вопросах кредитования населения и предприятий;
- определение основных механизмов организации процесса кредитования в коммерческих банках России.

### Основные принципы кредитования

Прежде чем перейти к рассмотрению характеристики основных принципов кредитования, стоит сначала дать определение понятию «кредитование». Под ним подразумевается процесс предоставления активов, финансовых ресурсов и денежных средств на условиях их возврата на определенный срок и под определенный процент. Таким образом, можно выделить следующие принципы кредитования в коммерческих банках России: принцип возвратности, срочности, платности, целевой направленности, обеспеченности и дифференцированности.

Характеризуя и раскрывая каждый принцип

кредитования по отдельности, стоит определить их общую практическую роль при развитии рынка банковского кредитования в Российской Федерации.

*Принцип возвратности* подразумевает соблюдение сроков своевременного возврата заемщиком активов и средств, которые были ему переданы под использование в рамках кредита. Этот принцип, по нашему мнению, основополагающий для устойчивого развития кредитования в банковской и финансовой системе государства. Именно на основе принципа возвратности существуют такие экономические отношения, как кредитование [Гаврилова, 2019. С. 116–117]. В случае несоблюдения принципа возвратности нарушается весь процесс аккумуляции и распределения финансового капитала, который находится под управлением коммерческих банков и предоставляется в пользование физическим и юридическим лицам в виде потребительского и коммерческого кредитования.

*Принцип срочности* характеризуется тем, что взятые ценности, активы и денежные средства заемщиков возвращаются в строго определенный срок, который устанавливается и фиксируется в кредитном договоре. В том случае, если данные условия будут нарушены, коммерческий банк по отношению к своему заемщику может применить штрафные санкции, которые установлены или в договоре кредитных отношений, или в нормативно-правовой базе регулирования правоотношений в сфере кредитования [Дракина, 2020. С. 88–89].

Практическая роль принципа срочности при кредитовании в коммерческих банках России заключается в том, что он позволяет формировать устойчивые основы для финансового планирования деятельности кредитной организации. Соблюдение сроков возврата активов и средств, взятых в заем, позволяют продолжать процессы кредитования, но уже предоставляя финансовые ресурсы другим заемщикам.

*Принцип платности* подразумевает то, что взятые ценности, активы и денежные средства заемщиков не просто возвращаются, но уплачиваются за их пользование. Так получается финансовое вознаграждение кредитора, который предоставляет заемщикам свои финансовые ресурсы. Коммерческий банк, как кредитор, имеет полное право устанавливать ту величину процентов по различным формам кредитования, которые будут необходимы ему для извлечения собственной финансовой выгоды (прибыли) [Мусакаев, 2018. С. 232–234].

Практическая роль принципа платности при кредитовании в коммерческих банках России заключается в том, что она формирует финансовую рациональность распределения активов и денежных средств кредитными организациями на денежно-кредитном рынке. Величина процентов на кредиты зависит от многих факторов, однако ос-

новым индикатором выступает уровень учетной ставки рефинансирования, которая устанавливается Банком России. Поэтому коммерческие банки страны ориентируются на ее значения, чтобы устанавливать свои величины процентных ставок на кредитование. Чем ниже процентная ставка кредита, тем более финансово устойчивые условия денежно-кредитного рынка. Но если наблюдаются негативные тенденции и риски кредитования увеличиваются, то, соответственно, повышается уровень процентной ставки при соблюдении принципа платности.

*Принцип целевой направленности* определяется тем, что цель оформления кредита заемщиков крайне важна, поскольку от нее зависят форма и механизм кредитования. Коммерческие банки заинтересованы в получении информации, которая раскрывает целевую направленность привлечения заемного финансирования. От того, с какой целью и для чего привлекается кредит, зависят многие условия самого кредитования, включая его сроки, процентную ставку и максимальную сумму [Гурфова, Пшихачева, 2018. С. 75–84].

*Принцип обеспеченности* характеризуется тем, что в случае крупных сумм заемного финансирования предоставляемые активы, денежные средства и финансовые ресурсы коммерческим банком заемщику должны быть обеспечены имуществом последнего, которое, например, предоставляется в залог для погашения долга в случаях, когда возврат заемных средств невозможен по причине неплатежеспособности и банкротства заемщика [Михеева, 2019. С. 93–96].

Практическая роль принципа обеспеченности при кредитовании в коммерческих банках России заключается в том, что он обеспечивает сохранность прав кредиторов на свои активы и средства, которые предоставляются заемщику при заемном финансировании потребностей.

Принцип дифференцированности подразумевает то, что кредиторы способны применять дифференцированный и различный подход к тому или иному заемщику. То есть условия кредитования могут зависеть от того, к какой категории платежеспособности и кредитоспособности относятся клиенты-заемщики. Если человек или организация имеют плохую кредитную историю, условия кредитования по начисляемым процентным ставкам и сумма самого кредита могут значительно отличаться от тех, которые установлены в среднем по рынку [Шуклина, 2020. С. 155–157].

Практическая роль принципа обеспеченности при кредитовании в коммерческих банках России заключается в том, что благодаря этому происходит фильтрация от менее надежной группы клиентов-заемщиков. Однако если они соглашаются на данные условия, то финансовая выгода коммерческого банка от такой формы кредитования будет

значительно выше, чем в среднем по рынку [Шевелева, 2020. С. 73–75].

Кроме того, принцип дифференцированности формирует кредитную культуру заемщиков в России, которые осознают, что положительная кредитная история, которая формируется благодаря соблюдению всех обязанностей и прав при использовании заемных денежных средств, способна в дальнейшем обеспечить более выгодные условия следующего кредитования. Таким образом, коммерческие банки через данный принцип формируют культуру заемщиков, которая снижает общую степень формирования и влияния кредитных рисков на финансовую устойчивость деятельности кредитных организаций.

### **Механизмы кредитования в коммерческом банке**

Механизм кредитования в коммерческом банке – это структурированная методика использования приемов и способов реализации кредитных отношений, расположенных в определенной последовательности и принятые банком. К основным механизмам кредитования в коммерческих банках России относятся: оценка кредитоспособности заемщика, заключение кредитного договора, контроль за исполнением кредитного договора и погашение кредита.

Рассмотрим подробнее каждый из механизмов кредитования.

#### **1. Оценка кредитоспособности заемщика.**

Обоснованная оценка платежеспособности и финансовой устойчивости заемщика дает возможность банку определить степень риска, который он берет на себя, предоставляя клиенту данный кредит, и заранее спрогнозировать денежные потоки поступающих процентов и погашений выданных ссуд. Это, в свою очередь, позволяет уточнить сумму кредита и условия его предоставления клиенту [Климов, Валько, 2019. С. 14–20]. Оценка кредитоспособности заемщиков может применяться с помощью коэффициентов, определяющих класс кредитоспособности потенциального заемщика.

В основе данной методики можно использовать пять основных категорий кредитоспособности заемщиков на основе коэффициентов. Например, сюда относятся коэффициенты ликвидности, оборачиваемости, финансового левериджа, прибыльности и обслуживания долга. Указанная методика при анализе кредитоспособности заемщика зачастую применима не для физических, а для юридических лиц. Основной посыл применения этих коэффициентов заключается в проведении оценки эффективности использования привлеченной части капитала. Недостатком такой методики выступает статичность данных. Не учитываются текущие внешние факторы макроэкономической стабильности.

## ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

Также могут применяться скоринговые системы. Характеристикой такой методики анализа кредитоспособности потенциального заемщика является использование комплексного механизма, где формируется балльная система – как по финансовым, так и по нефинансовым показателям. Зачастую скоринговые системы применимы при анализе кредитоспособности заемщиков физических лиц для микрокредитования или потребительского кредитования на небольшие суммы денег.

Недостатком подобной методики анализа кредитоспособности является то, что для решения о выдаче или невыдаче займа используются данные, предоставленные потенциальным заемщиком. Поэтому возможен факт финансового мошенничества [Масленников, 2016. С. 58–68].

### 2. Заключение кредитного договора.

Кредитное соглашение в форме кредитного договора выступает в качестве основного инструмента по обеспечению возврата кредита для банков. Это обусловлено тем, что кредитный договор, заключенный между банком и заемщиком, определяет правовые и экономические условия кредитной сделки и является юридическим документом, все пункты которого обязательны для выполнения сторонами, его заключившими. Реальные обязанности клиента по возврату ссуды возникают лишь после получения ссуды, но подписание договора осуществляется раньше [Арская, Усатова, Калуцкая, Коротков, 2018. С. 86–91].

В структуру кредитного договора должны быть включены следующие пункты: преамбула, предмет и сумма договора, порядок выдачи и погашения займа, плата за кредит, способы обеспечения возвратности кредита, права и обязанности сторон, ответственность сторон.

### 3. Контроль за исполнением кредитного договора.

Данный механизм кредитования в коммерческих банках России предполагает осуществление контроля за выплатой части долга и процентов, начисленных по кредитному договору. Этот процесс может проводиться при помощи:

- периодического погашения ссуды;
- погашения ссуды по мере снижения потребности в заемных средствах;
- перечисления части выручки на погашение ссуды;
- регулярного погашения ссуды плановыми платежами;
- отсрочки погашения ссуды;
- списания просроченной задолженности.

Последние два варианта исполнения кредитного договора – наименее привлекательные для российских банков, поскольку именно они формируют проблемы с платежеспособностью кредитных организаций.

### 4. Погашение кредита.

Данный механизм кредитования подразумевает процедуру погашения ссуды и процентов по основному долгу, которая может быть реализована в банках в нескольких формах.

## Заключение

Таким образом, благодаря соблюдению принципов и механизмов кредитования обеспечивается финансовая устойчивость деятельности коммерческих банков на денежно-кредитном рынке. Основными принципами кредитования в коммерческих банках России выступают принципы возвратности, срочности, платности, целевой направленности, обеспеченности и дифференцированности. Главными механизмами кредитования являются оценка кредитоспособности заемщика, заключение кредитного договора, контроль за исполнением кредитного договора и погашение кредита.

## Литература

- Арская Е.В., Усатова Л.В., Калуцкая Н.А., Коротков И.Н. Механизмы и инструменты кредитования в современных условиях. *Белгородский экономический вестник*. 2018. № 4 (92). С. 86–92.
- Гаврилова А.А. Принцип возвратности в системе принципов банковского кредитования. *Инновационная наука*. 2019. № 11. С. 116–117.
- Гурфова С.А., Пишхачева Э.З. Банковское кредитование: сущность, принципы и роль. *Актуальные вопросы современной экономики*. 2018. № 8. С. 75–84.
- Дракина В.В. Кредитование: роль и принципы. *Проблемы эффективного использования научного потенциала общества*. 2020. С. 88–90.
- Дробышевская М.Н., Кулякова М.Н. Проблемы и перспективы развития современной российской банковской системы. *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2017. Т. 18. С. 62–65.
- Климов Д.О., Валько Д.В. Методы оценки кредитоспособности физических лиц: отечественный и зарубежный опыт. *Управление в современных системах*. 2019. № 4 (24). С. 14–20.
- Масленников А.А. Анализ и оценка кредитоспособности заемщика. *Сервис в России и за рубежом*. 2016. № 5 (66). С. 58–68.
- Михеева И.Е. Реализация принципов платности и добросовестности при кредитовании заемщиков. *Актуальные проблемы российского права*. 2019. № 5 (102). С. 93–97.
- Мусакаев Ш.А. Принципы кредитования и характеристика основных функций кредита. *Финансовые инструменты регулирования социально-экономического развития регионов*. 2018. С. 232–234.
- Черкашина А.М., Богданов А.С. Понятие, функции, принципы и механизмы правоотношений института кредитования в Российской Федерации. *Провинциальные научные записки*. 2018. № 1 (7). С. 71–73.
- Шевелева А.С. Основные принципы кредитования. *Студенческий вестник*. 2020. № 42-3 (140). С. 73–76.
- Шуклина К.А. Понятие и принципы банковского кредитования // Знания молодых – будущее России. Материалы XVIII Международной студенческой научной конференции: Сборник научных трудов. В 5 частях. 2020. С. 155–157.

## References

- Arskaya E.V., Usatova L.V., Kalutskaya N.A., Korotkov I.N. Mechanisms and instruments of lending in modern conditions. *Belgorodskiy ekonomicheskij vestnik*. 2018. No. 4 (92). P. 86–92. In Russian
- Cherkashina A.M., Bogdanov A.S. Concept, functions, principles and mechanisms of legal relations for the institution of lending in the Russian Federation. *Provintsial'nyye nauchnyye zapiski*. 2018. No. 1 (7). P. 71–73. In Russian
- Drakina V.V. Lending: role and principles. *Problemy effektivnogo ispol'zovaniya nauchnogo potentsiala obshchestva*. 2020. P. 88–90. In Russian
- Drobyshevskaya M.N., Kulyakova M.N. Problems and prospects of developing the modern Russian banking system. *Nauchno-metodicheskij elektronnyy zhurnal "Kontsept"*. 2017. Vol. 18. P. 62–65. In Russian
- Gavrilova A.A. The repayment principle in the system of principles for bank lending. *Innovatsionnaya nauka*. 2019. No. 11. P. 116–117. In Russian
- Gurfova S.A., Pshikhacheva E.Z. Bank lending: essence, principles and role. *Aktual'nyye voprosy sovremennoy ekonomiki*. 2018. No. 8. P. 75–84. In Russian
- Klimov D.O., Valko D.V. Methods of assessing the creditworthiness of individuals: domestic and foreign experience. *Upravleniye v sovremennykh sistemakh*. 2019. No. 4 (24). P. 14–20. In Russian
- Maslennikov A.A. Analyzing and assessing the credit score of the borrower. *Servis v Rossii i za rubezhom*. 2016. No. 5 (66). P. 58–68. In Russian
- Musakaev Sh.A. Principles of lending and characteristics of the main functions of loans. *Finansovyye instrumenty regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov*. 2018. P. 232–234. In Russian
- Sheveleva A.S. Basic principles of lending. *Studencheskiy vestnik*. 2020. No. 42-3 (140). P. 73–76. In Russian
- Shuklina K.A. Concept and principles of bank lending // Knowledge of the youth – the future of Russia. Proceedings of the XVIII International Student Scientific Conference: Collection of scientific papers. In 5 Parts. 2020. P. 155–157. In Russian

## Информация об авторе:

**ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА ТИТОВА**, эксперт 1-й категории

Главная инспекция Банка России (Российская Федерация, 107016, Москва, ул. Неглинная, 12).

E-mail: Kaatrin23@yandex.ru

**Для цитирования:** Титова Е.В. Основные механизмы и принципы кредитования в коммерческих банках Российской Федерации. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 59–63.

## Information about the author:

**EKATERINA VLADIMIROVNA TITOVA**, expert of the 1st category

Bank of Russia Chief Inspection (12, Neglinnaya Street, Moscow, 107016, Russian Federation). E-mail: Kaatrin23@yandex.ru

**For citation:** Titova E.V. Basic mechanisms and principles of lending in commercial banks of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 59–63.

## ЧТО ЧИТАТЬ?



**Региональное и муниципальное управление: проблемы теории и практики.** Под редакцией А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. Новосибирск., ИЗОПП СО РАН, 2022.

Авторы отмечают, что «современный период развития экономической системы в Российской Федерации требует теоретического осмысления содержания, условий и методов государственного и муниципального управления в целях преобразования экономики в направлении социально ориентированного рыночного хозяйства. Важную роль в этом играет совершенствование системы регионального управления. Исследование теоретических проблем регионального управления имеет важное значение для развития экономики всех субъектов Российской Федерации».

В монографии исследованы методологические проблемы разработки концепции регионального и муниципального управления на основе новой модели функционирования как единой организационно-экономической системы. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы регионального и муниципального управления, выявлены особенности механизма управления в регионах Сибири. Рассмотрены проблемы совершенствования регионального и муниципального управления, вопросы реформирования организационных структур управления региональной экономикой, проблемы управления региональной инновационной системой, социальной инфраструктурой, финансово-бюджетной системой, охраной окружающей среды, внешнеэкономической деятельностью регионов.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

## ЦИФРОВАЯ ЭПОХА

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

# «ДИВНЫЙ НОВЫЙ МИР»: К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БОЛЬШАКОВ<sup>а</sup>

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-64-70

а Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина

**Аннотация:** В статье анализируются условия реализации стратегии цифровой экономики в условиях пандемии. Рассмотрено значение сетевых платформ и цифровых баз данных для развития корпоративного бизнеса. Автор приводит статистические данные в части лоббирования бизнес-интересов цифровых корпораций в США и ЕС, показатели роста прибыли цифровых корпораций в условиях пандемии, численности и распределения исследователей в сфере искусственного интеллекта. В статье обобщается значение цифровизации для всех секторов экономики и для социальной сферы. Для исследования стратегии цифровизации представляется важным не только формировать приоритеты и стратегическое целеполагание, но и, как демонстрирует практика государственных органов управления, обеспечить ресурсами выбранные приоритеты и направления внедрения цифровых технологий. В статье отмечается, что особое значение приобретают большие данные, агрегирование которых формирует новые направления бизнеса, оказывает влияние на управленческие решения как в корпоративном, частном секторе экономики, так и в системе государственного управления. Исследование демонстрирует процесс монополизации рынка цифровых услуг, крупнейшие корпорации в сфере цифровизации и инфокоммуникативных услуг формируются в экономике США и Китая. Данные тенденции способны оказать существенное влияние на государственную политику, систему оказания государственных услуг. Сделан вывод о стратегическом значении информации и сетевых платформ в современной цифровой экономике, стратегическом значении стартапов и искусственного интеллекта.

**Ключевые слова:** цифровая экономика, искусственный интеллект, лоббизм, большие данные

**Дата поступления статьи в редакцию:** 7 апреля 2022 года.

## “BRAVE NEW WORLD”: ON STRATEGIES FOR DEVELOPING DIGITAL ECONOMY

SERGEI NIKOLAYEVICH BOLSHAKOV<sup>a</sup>

RESEARCH ARTICLE

а Pushkin Leningrad State Universit

**Abstract:** The article analyzes conditions for implementing the digital economy strategy during the pandemic. The author considers the importance of networking platforms and digital databases for developing corporate businesses. The article provides statistics on lobbying business interests of digital corporations in the USA and the EU, the growth of digital corporations' profits during the pandemic, and the number and distribution of researchers in the field of artificial intelligence. The article generalizes the importance of digitalization for all sectors of the economy and the social sphere. If we want to study digitalization strategies, it is necessary not only to form priorities and strategic goal-setting but also to provide resources for the selected priorities and directions of implementing digital technologies, as evidenced by the practice of public administration. The author notes that Big Data is of particular importance. The aggregation of these information datasets forms new lines of business and influences managerial decisions both in the corporate and private sectors of the economy and in the public administration system itself. The study demonstrates the process of monopolization of the digital services market. The largest corporations in digitalization and info-communication services are formed in the US and Chinese economies. These tendencies might have significant impact on public policy and the system of public service provision. The author concludes on the strategic importance of information and networking platforms in the modern digital economy and the strategic importance of startups and artificial intelligence.

**Keywords:** digital economy, artificial intelligence, lobbying, Big Data

**Received:** April 7, 2022.

## Введение

Процесс цифровой трансформации продвигается впечатляющими темпами. Началом цифровой революции послужили информационная революция и повсеместное проникновение Интернета. Интернет как инновация изменил не только технологии, но и систему отношений в обществе в самых различных аспектах. Благодаря цифровизации изменились оценки благосостояния общества, производительности труда. Инновации оказали влияние на появление новых форм организации труда, появление новых форм экономической активности, в том числе «экономики совместного использования» (sharing economy). Пандемия 2020 года продемонстрировала динамичный рост онлайн-сервисов, важность цифровой экономики в части снижения цен, экономии времени, оперативного доступа к информации.

Исследователи [Nikirite, Murtuzaliev, 2021. P. 104–111] отмечают, что цифровизация как технология оказывает существенное воздействие на социальные проблемы общества, в связи с чем необходима оценка эффективности социальных инноваций на основе цифровизации, рисков использования цифровизации социальных инноваций. Они обосновывают необходимость системного подхода в построении экосистемы на примере Тайваня, которому в условиях пандемии удалось достаточно эффективно использовать цифровые технологии.

В условиях активной имплементации цифровых технологий возникает существенная проблема поддержки информационной безопасности, сопровождения больших данных, что особенно важно для органов государственной власти. Разработанная и реализуемая в РФ национальная программа по цифровой экономике не только обозначает приоритеты в сфере цифровизации, но и детализирует дорожную карту достижения задач по цифровизации, охватывая экономическую, социальную и культурную сферу жизнедеятельности общества [Ahmadzoda, 2020. С. 41–44].

Исследования Л.Г. Беловой [Белова, 2021. С. 87–94] позволяют говорить о росте тенденций шеринговой экономики как новой концептуальной модели производства и потребления в современном обществе, задействующей в полной мере потенциал циркулярной экономики, что приводит к существенным изменениям экономики и общественных отношений. Некоторые авторы [Пчельников, Лимонцев, 2020. С. 184–185] подробно анализируют возможные последствия перехода к цифровой экономике, оценивают возможные риски в экономике и промышленности при наращивании темпов перехода на цифровые технологии.

При анализе зарубежного опыта некоторые авторы [Волков, 2019. С. 132–135; Лю, 2020. С. 184–185] не только отмечают высокий уровень ос-

мысленности и последовательности цифровизации национальных моделей экономик, но и активность разрешения проблем государственного управления, предоставления публичных услуг. Это особенно заметно на фоне востребованности обществом электронных услуг, цифрового государственного управления (e-government), роста корпоративного сектора в сфере информационных и электронных технологий, цифровой торговли, цифровых валют и пр. Обозначенные выше факторы формируют новые направления развития экономики и задают новые темпы экономического роста.

Также рядом исследователей [Большакова, 2020. С. 27–30; Борисова, Кузнецов, 2019. С. 102–107] отмечается значение для российской экономики национальной программы по цифровизации, постановки целеполагания для государственных органов и оценки ресурсного обеспечения заявленных стратегических целей. Все это позволило государству в условиях пандемии уверенно выстроить направления цифровизации экономической и социальной сферы общества. Продуманная стратегия и перспективы ее реализации даже в условиях обострения внешних и внутренних вызовов позволяют говорить об успехе выбранных направлений и ориентиров цифровизации российской экономики.

## Тенденции цифровизации мировой экономики: влияние структурных факторов

Развитие цифровизации, подстегнутое кризисом 2020 года, обозначило необходимость дальнейших инвестиций в инфраструктуру информационных и коммуникационных технологий. По данным исследователей, на эти инвестиции приходится до трети экономического роста [Diermeier, Goecke, 2016. P. 7–16]. Современные цифровые технологии благодаря проникновению Интернета становятся доступными практически сразу и всем. Диффузия технологий, благодаря измерению степени интенсивности использования, показывает определенную дивергенцию с показателями экономического восприятия и адаптации, например, страны ОЭСР и группа стран развивающейся экономики. Исследование потенциала роста экономической производительности выявило различие между импульсами в сфере цифровой инфраструктуры и предпринимательским (индивидуальным) использованием цифровых технологий [Там же].

Нельзя не отметить, что наблюдается определенное снижение роли промышленности в формировании добавленной стоимости и структуре занятости, формировании инновационного потенциала. При этом именно промышленность отвечает за основной объем расходов на научные исследования, инновации, а значит, определяет и структурные параметры экономики будущего.

Например, в промышленности ФРГ поддерживается высокий уровень реальной заработной платы,

## ЦИФРОВАЯ ЭПОХА

которая выше среднего по экономике. Активные торгово-тарифные переговоры ФРГ и США в 2020 году подтверждают, что в США наблюдается снижение этого очевидного преимущества и конкурентоспособности рабочей силы, что в перспективе может отрицательно сказаться и на инновационном потенциале промышленности США. Для ФРГ является преимуществом сочетание в инвестиционном процессе промышленного и банковского капитала национального происхождения [Jager, 2006].

Исходя из национальных особенностей формирования инновационного капитала в промышленности, следует сказать, что этим закладывается будущее структурной перестройки экономики, переход на цифровые технологии. В этом контексте становится особенно важным разделение в экономической модели труда и капитала.

Важным для осмысления значения цифровой экономики является учет экономических эффектов от цифровизации в таких показателях, как прирост ВВП [Mandel, 2012]. Многие исследователи пишут, что необходимо пересмотреть измерение общеэкономической активности, ее структурные показатели. Проблема измерений и оценок экономики, связанных с цифровизацией, показывает, что актуальной становится оценка обмена данными в режиме реального времени сектора «B2B» по всей цепочке создания ценности или принятие на себя потребителем, домохозяйствами неких бизнес-функций с помощью интернет-платформ в схеме «C2C». Сложной для государства становится ситуация, когда домохозяйства в системе национальных счетов государства учитываются как потребительский сектор, а не единицы производства<sup>1</sup>.

Для цифровой экономики очень важен тот аспект, что взаимодействие между потребителем и производителем осуществляется через предоставление информации, когда домохозяйства используют свои персональные данные в качестве косвенного платежного средства. В цифровой среде все это преобразуется в большие данные – big data, и для производителей открываются новые возможности. В этом контексте важно также и то, что введение прозрачного и надежного инструмента платежей, например, базирующегося на одноранговом обмене данными блокчейн, способно изменить финансовый рынок. Как только будет создан механизм, обеспечивающий безопасность, удобство и стандарт процедур для цифровых средств платежа, весь спектр сетевых услуг в сфере финансов изменит сложившийся рынок финансовых услуг в высшей степени его децентрализации.

Особенностью цифровой эпохи является ее медийность, ценностью общества становится информация, и это не только СМИ, но и телеком-

муникационная и финансовая отрасли. При этом сущностью современных финансовых услуг является доступ к информационной инфраструктуре. Информация в современном мире обладает всеми свойствами товара, поскольку ее можно реализовать на рынке, и обладает свойствами услуги, так как ее качественные и количественные свойства не связаны с тем, кто ее создал. Парадокс заключается также и в том, что информация не является ни товаром, ни услугой, так как ее можно реализовать бесконечное количество раз, при этом не изменяя себестоимость.

Развитие цифровой инфраструктуры значительно снижает маржинальность в телекоммуникационной и финансовой отраслях и, соответственно, еще недавно высокую престижность профессий в данных отраслях экономики.

Важным фактором цифровой эпохи и глобальной экономики стала тенденция усиления трансграничности экономики, когда для предоставления информационных услуг нет необходимости в транспорте, когда разработку цифрового продукта ведут интернациональные команды, монетизация цифровых сервисов не привязана к конкретному месту предоставления или производства услуги.

Значительные достижения, демонстрирующие внедрение прорывных технологий в экономическую практику, усиливают конкуренцию на рынках, это и онлайн-торговля Alibaba, Amazon, это и новые сервисы, такие как Uber, услуги потребителям в сфере туризма и путешествий Expedia, «Booking.com», HRS и проч., это и новые форматы массмедиа YouTube, Facebook и др. Все это не просто новые виды бизнеса, это еще и все увеличивающаяся капитализация рынков, которая выражает новые направления для инвестиций<sup>2</sup>.

### Цифровизация, без сомнения, стала стратегической площадкой для развития бизнеса во всех секторах экономики

Наиболее заметные бизнес-модели отмечаются во взаимодействии «бизнес – потребитель» (B2C). Наблюдаемый сдвиг в бизнес-парадигме в цифровую эпоху, по мнению Т. Гудвина, отмечается в следующем: *«Крупнейшая в мире фирма такси Uber не владеет автомобилями. Самая популярная в мире медиа-компания Facebook не создает никакого контента. Самый ценный в мире ритейлер, Alibaba, не имеет никаких товарных запасов. А крупнейший в мире поставщик жилья, Airbnb, не владеет недвижимостью»*<sup>3</sup>. В цифровой экономике ценность бизнеса больше не представляется пределами материальных активов, а зависит от способности сетевой интеграции потребительского поведения.

1 <https://www.technologyreview.com/2021/11/16/1040036/capitalizing-on-the-data-economy/>

2 <https://techcrunch.com/2015/03/03/in-the-age-of-disintermediation-the-battle-is-all-for-the-customer-interface/>

3 Там же.

Потенциал сетевых платформ отражается в том, что семь из восьми крупнейших компаний мира по рыночной капитализации используют бизнес-модели на основе платформ<sup>4</sup>.

### Оценка влияния цифровых платформ на корпоративный сектор экономики

Согласно опросу, проведенному MIT Technology Review Insights среди 255 бизнес-лидеров и топ-менеджмента крупнейших компаний, 45 % респондентов отмечают, что они используют большие данные только для базовой информации и принятия решений, это ограничивает их стратегические возможности по развитию бизнеса. Более половины (53 %) бизнес-лидеров отмечают, что активное участие в цифровой экономике затрагивает их влияние на формирование новых бизнес-моделей. Например, с использованием мониторинга и с поддержкой интернет-вещей компания Telstra (США) предоставляет цифровые приложения, которые преобразуют данные об отходах, воде, океанах, почвах и пр. Объединив эти данные с микроклиматическими, собранными с метеостанций, компания добавила сведения о промышленности Австралии, которые могут быть использованы в самых разных направлениях – от прогнозирования состояния сельскохозяйственных культур и урожайности до необходимости использования пестицидов. Цифровое сотрудничество с органами здравоохранения и интеграции данных включает в себя использование баз данных пациентов и производителей медицинских и фармакологических услуг, благодаря чему производитель медицинского оборудования может создать новую бизнес-модель в качестве агрегатора медицинской информации с непосредственным влиянием на благополучие пациентов<sup>5</sup>.

Глобальные цифровые платформы находятся в достаточно привилегированном положении при сборе данных, когда к их услугам обращается множество пользователей. Это дает им значительное конкурентное преимущество. В отсутствие надлежащей международной системы управления глобальными данными это преимущество в сборе данных напрямую выражается в том, что частные цифровые платформы способны получать большую часть прибыли от цифровой экономики, управляемой данными, и, следовательно, от трансграничных потоков данных.

Сетевые эффекты в сочетании с доступом к данным и эффектом масштаба привели к монополистическим тенденциям и усилению рыночной власти крупнейших мировых цифровых платформ, базирующихся в основном в США и Китае. Платформы укрепили свои позиции за счет стратегических

приобретений других компаний, расширения своего присутствия в новых секторах экономики при активном лоббировании политиков<sup>6</sup>. Их позиции еще больше укрепились в 2020 году во время пандемии.

Прибыль ведущих цифровых платформ имеет тенденцию к росту с 2017 года, в 2020 году на фоне экономического кризиса, вызванного пандемией, тенденция не изменилась. Чистая прибыль ведущих цифровых платформ в США достигла 192,4 млрд долларов в 2020 году, прирост составил 21,1 % по сравнению с 2019 годом. Пандемия вызвала повышенный спрос на облачные сервисы, онлайн-покупки, видео и игры, социальные сети и видео-конференц-связь<sup>7</sup>.

Увеличение прибыли ведущих мировых цифровых платформ не ускользнуло от внимания инвесторов, что отразилось на росте фондового рынка. Анализ показывает положительную динамику сводного индекса Нью-Йоркской фондовой биржи (NYSE) как репрезентативного индикатора состояния экономики Соединенных Штатов. Глобальные цифровые площадки США и Китая, а также уровень композитного индекса NYSE пережили незначительное снижение или в лучшем случае – слабый рост с конца февраля по конец марта 2020 года по сравнению с октябрём 2019 года. Это было результатом первоначального шока от глобального санитарного и финансового кризиса, вызванного пандемией коронавируса. Показатели рынка продемонстрировали самую низкую точку для компании Amazon 12 марта 2020 года (-3,4 %); Facebook, Microsoft и Tencent – 16 марта (-17,0 %, -1,2 % и +1,4 % соответственно); Baidu – 18 марта (-18,0 %); Alphabet (включая Google), Apple и Alibaba – 23 марта 2020 года (-12,6 %, -0,1 % и +6,8 % соответственно); в этот же день, 23 марта 2020 года, композитный индекс NYSE достиг значительного снижения – 31,6 %<sup>8</sup>.

Однако со второй трети марта 2020 года цены на акции этих компаний, а также компаний, представленных индексом NYSE, начали активный восстановительный рост. Показатели данной динамики восстановительного роста были в среднем ниже для NYSE, чем для глобальных цифровых платформ. С 1 октября 2019 года по 21 января 2021 года индекс NYSE Composite вырос на 17,0 %. За тот же период темпы роста цен на акции выбранных компаний были как минимум в два раза выше: Facebook прибавил 55 %, Alphabet, включая Google, – 56 %, Alibaba вырос на 57 %, Microsoft – на 64 %, Amazon – на 90 %, Tencent – на 113 %, Apple – 144 %) и Baidu – 147 %. В целом

4 Там же.

5 <https://www.technologyreview.com/2021/11/16/1040036/capitalizing-on-the-data-economy/>

6 [https://www.pch.net/ixp/summary\\_growth\\_by\\_country](https://www.pch.net/ixp/summary_growth_by_country)

7 <https://chuvpilo.medium.com/ai-research-rankings-2020-can-the-united-states-stay-ahead-of-china-61cf14b1216>

8 [www.wsj.com/market-data/quotes/companylist/](http://www.wsj.com/market-data/quotes/companylist/)

## ЦИФРОВАЯ ЭПОХА

восстановление NYSE Composite Index в условиях глубокого экономического кризиса указывает на некоторый разрыв между финансовыми рынками и реальной экономикой. Важно отметить, что значительный рост цен на акции ведущих цифровых платформ свидетельствует о еще большем разрыве между цифровой экономикой и «реальной» экономикой<sup>9</sup>.

Руководство и представители цифровых платформ очень активно взаимодействуют с Конгрессом США, тратя значительные суммы на лоббирование и найм людей с высоким уровнем политического влияния. В 2020 году Facebook и Amazon вошли в десятку лидеров по затратам на лоббирование, уступив только крупным торговым ассоциациям (Национальная ассоциация производителей пива, телекоммуникационная корпорация AT&T Inc., военно-промышленная корпорация Northrop Grumman) [Center for Responsive Politics, 2021]. Цифровые платформы США (Alphabet (включая Google), Amazon, Apple, Facebook и Microsoft) увеличили свои расходы на эти цели с 16 млн долларов в 2010 году до более чем 63 млн долларов США в 2020 году. Расходы Facebook выросли с 0,35 млн долларов США в 2010 году до почти 20 млн в 2020 году, что является самым высоким показателем среди пяти крупнейших сетевых компаний<sup>10</sup>. Компания Alibaba являлась активным лоббистом в Конгрессе США, но в меньшей степени, чем американские компании, по показателю расходов.

В 2015 году данные американские компании в общей сложности потратили более 12 млн долларов США на лоббистскую деятельность и в Европейском союзе, а в 2020 году почти удвоили эти расходы – до 24 млн долларов США. Среди китайских цифровых компаний расходы на лоббирование в 2018 году были зафиксированы только у Alibaba, и их уровень финансирования лоббистской деятельности ниже уровня компаний США. Количество лоббистов, нанятых цифровыми гигантами для продвижения в Европейском союзе, было значительно ниже, чем в США. Однако их влияние в ЕС осуществляется параллельно путем финансирования некоторых аналитических центров<sup>11</sup> – «организаций, которые могут влиять на новые правила, публикуя исследования и документы с изложением позиции и организуя дискуссионные форумы, но эти связи зачастую явно не проявляются»<sup>12</sup>.

Еще один способ, с помощью которого цифровые платформы увеличивают свое рыночное влияние в цепочке создания ценности цифровых данных, заключается в приобретении стартапов и инвестировании в горизонтальное и вертикальное

расширение бизнес-модели. Цифровые платформы, которые обрабатывают массив данных, все больше инвестируют в искусственный интеллект (ИИ), который помогает им более эффективно использовать данные, улучшать пользовательский опыт и привлекать новых пользователей (и их данные, соответственно). Таким образом, цифровые компании и страны, в которых они базируются, находятся в лучшем положении в отношении лидерства в области ИИ, а также в управлении глобальными цифровыми данными – важнейшим компонентом сегодняшней цифровой экономики и будущего роста во всех отраслях мировой экономики.

Что касается слияний и поглощений в сфере стартапов, работающих в сегменте искусственного интеллекта (ИИ), в период с 1 января 2016 года по 22 января 2021 года было заключено 308 сделок на сумму 28,4 млрд долларов США. В первую пятерку компаний мира по количеству приобретенных стартапов сферы ИИ за тот же период вошли крупные технологические компании из США, за которыми следуют компании из Китая Baidu (шестое место) и Tencent (восьмое место). Компания Apple возглавила этот рейтинг, за ней следуют Google и Microsoft. Конкуренция в области искусственного интеллекта основана исключительно на оценках будущих прибылей и глобальном лидерстве<sup>13</sup>.

В этом контексте цифровые платформы в США и Китае выигрывают от наличия расширенного доступа к талантам и навыкам, необходимым для использования больших данных (big data) и искусственного интеллекта. Большинство исследователей искусственного интеллекта работают в Соединенных Штатах (59 %), в Китае находится еще 11 % исследователей ИИ от общемировых данных, а оставшиеся 30 % трудятся в остальных странах мира. Что касается происхождения исследователей искусственного интеллекта, то статистика показывает, что каждый третий исследователь ИИ – представитель Китая (29 %), из США – 20 %. Индия и Исламская Республика Иран также являются важными источниками пополнения талантливых исследователей. Около двух третей всех обучавшихся в университетах США в 2016–2017 годах, получивших степень магистра и/или доктора наук в области искусственного интеллекта, были иностранцами. Среди иностранных обучающихся, получивших высшее образование в период 2014–2018 годов и приступивших к работе в сфере ИИ, почти 90 % остались в США [Волков, 2019. С. 132–135]. Очень похожие результаты были получены группой авторов в 2021 году [Zhang et al., 2021]. По их оценкам, в 2019 году доля иностранных студентов среди новых докторов наук в области искусственного интеллекта в Соединенных Штатах составила 64,3 %,

9 Там же.

10 [www.opensecrets.org/federal-lobbying](http://www.opensecrets.org/federal-lobbying)

11 <https://corporateeurope.org/en/2020/09/big-tech-lobbying>

12 [www.opensecrets.org/federal-lobbying](http://www.opensecrets.org/federal-lobbying)

13 <https://chuvpilo.medium.com/ai-research-rankings-2020-can-the-united-states-stay-ahead-of-china-61cf14b1216>

из них 81,8 % иностранных выпускников остались в Соединенных Штатах.

Фиксируемый дисбаланс между частным сектором, с одной стороны, и государственным и академическим секторами, с другой, состоит в привлечении лучших талантов сферы ИИ в корпоративный сектор экономики (аналогичный разрыв, как в Соединенных Штатах, существует в других странах с развитой экономикой и в Китае). Низкое разрешение данной стратегической задачи будет иметь долгосрочные последствия<sup>14</sup>. Государственным органам управления с технически ограниченными возможностями использования искусственного интеллекта будет сложно или даже не удастся разработать и внедрить новые институциональные правила на быстро меняющихся цифровых рынках, все больше движимых инновационными разработками в области ИИ. Следствием этого будет являться то, что глобальные цифровые платформы и другие частные компании будут постоянно оставаться на шаг впереди регулирующих органов. Что касается вероятного перемещения талантливых исследователей из академической сферы ИИ в частную, то это приведет к тому, что исследования будут смещены в сторону целеполагания крупнейших корпораций для достижения коммерческих целей, которые уже вызывают озабоченность по таким вопросам, как использование инструментов мониторинга, слежения и их влияние на частную жизнь граждан.

Исследования показывают, что цифровые технологии и облачные вычисления позволяют значительно расширить предоставление услуг посредством Интернета<sup>15</sup>. Цифровые компании-гиганты могут получить доступ к более быстрым инновационным процессам и ресурсам, а также получить значительную выгоду от эффекта масштаба посредством размещения и хранения баз данных с меньшими затратами. Исследовательская компания Gartner прогнозирует, что к 2025 году 80 % предприятий закроют свои традиционные центры обработки данных (по данным компании, 10 % уже сделали это в 2019 году) и в ближайшем будущем перейдут на размещение центров обработки данных в цифровое облако. По состоянию на январь 2021 года из 4 714 коллективных центров обработки данных почти 80 % базировались в ведущих западных странах, в основном в Северной Америке и Европе. Только 897 подобных центров находились в развивающихся странах, главным образом в Азии, и 119 – в странах с переходной экономикой. В Африке и Латинской Америке было размещено соответственно 69 и 153 таких центра обработки данных. Стоит отметить, что, несмотря на то, что в 27 стра-

нах ЕС и Великобритании было соответственно 1 105 и 273 совместных центра обработки данных (по сравнению с 1 796 центрами, размещенными в США и 154 – в Китае), Европа не смогла воспользоваться преимуществами использования цифровых баз данных в той мере, в какой они есть у США и Китая. Это говорит о том, что для достижения успеха в современной цифровой экономике требуется больше, чем инвестиции в центры обработки данных. В случае гипермасштабных центров обработки данных лидирующие позиции занимают Соединенные Штаты, на долю которых приходится 39 % от общего числа 597 гипермасштабных центров обработки цифровых данных. На конец 2020 года за США следуют Китай с 10 % и Япония с 6 % таких центров. Общее число подобных суперцифровых центров увеличилось более чем вдвое с 2015 года. Amazon, Microsoft и Google совместно управляют более чем половиной всех таких центров. Наибольший прирост создания новых центров обработки данных в 2020 году зафиксирован в компаниях Amazon и Google, на их долю приходится половина прироста [Zhang et al., 2021]. На две компании из США (Amazon и Microsoft) приходится 52 % общих доходов от услуг облачной инфраструктуры<sup>16</sup>.

### Заключение

Экономические выгоды от цифровых данных в значительной степени возникают из-за их использования в алгоритмах искусственного интеллекта для предоставления информации и прогнозирования потребительского поведения. Существует определенная связь между ИИ и большими данными: без данных вклад области ИИ был бы ограничен системами, основанными на знаниях; а без ИИ ценность, извлеченная из баз больших данных, была бы ограничена человеческим опытом и теоретическим пониманием явлений реального мира и усовершенствована только за счет более быстрых и точных вычислительных возможностей, которые могли бы предложить машины. Значительные преимущества могут быть получены от ИИ и контроля над большими данными, которые обеспечивают не только экономическую выгоду, но и социально-политическое влияние, способность контролировать и формировать будущее технологий, экономики и общества. Это приводит к высококонкурентной гонке за лидерство в области ИИ среди стран всего мира. В частном секторе уже наблюдается значительный рост конкуренции между крупными цифровыми платформами, которые активно инвестируют в цифровые технологии и искусственный интеллект.

14 <https://www.srgresearch.com/articles/cloud-market-ends-2020-high-while-microsoft-continues-gain-ground-amazon>

15 <https://chuvpilo.medium.com/ai-research-rankings-2020-can-the-united-states-stay-ahead-of-china-61cf14b1216>

16 <https://chuvpilo.medium.com/ai-research-rankings-2020-can-the-united-states-stay-ahead-of-china-61cf14b1216>

**Литература**

- Белова Л.Г. Шеринговая экономика: бизнес-модель цифровой экономики в период COVID-19. *Мировая экономика и международные отношения*. 2021. № 5. С. 87–94.
- Большакова Ю.М. Условия и предпосылки цифровизации российского общества // Материалы Международной научно-практической конференции «Цифровая трансформация государственного управления». СПбЛГУ им. А.С. Пушкина, 2020. С. 27–30.
- Борисова Н.А., Кузнецов В.П. Цифровая экономика в России: состояние и перспективы ее развития. *Теоретическая экономика*. 2019. № 3. С. 102–107.
- Волков К.А. Опыт построения цифровой экономики в США и Великобритании. *РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция*. 2019. № 1. С. 132–135.
- Лю Ч. Исследование развития глобальной цифровой экономики и анализ стратегии цифровой экономики Китая // Материалы Всероссийской научной конференции «Цифровое общество – новый формат социальной реальности: структуры, процессы и тенденции развития». СПбГУ, 2020. С. 184–185.
- Пчельников В.Д., Лимонцев Д.С. Цифровизация и цифровая экономика в условиях текущего развития российской экономики // Сборник научных статей по итогам двенадцатой международной научной конференции «Приоритетные направления инновационной деятельности в промышленности». Казань, 2020. С. 184–185.
- Ahmadzoda N.S. Advantages, problems, and prospects of legal regulation of the digital economy in the Russian federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 5. P. 41–44. In English
- Diermeier M., Goecke H. Productivity, Technology diffusion and Productivity. Mimeo. 2016. P. 7–16. In English
- Jager M. Finanzmarktstrukturen im Wandel. Köln: Deutscher Institutsverlag, 2006.
- Mandel M. Beyond Goods and Services: The (Unmeasured) Rise of the data – driven Economy. Washington DC: Progressive Policy Institute. October, 2012. In English
- Nikirite G.B., Murtuzaliev S.U. Economics of pandemics: a case for social innovation and digital democracy. *Горизонты экономики*. 2021. No. 4 (63). P. 104–111. In English
- Zhang D., Mishra S., Brynjolfsson E., Echemendy J., Ganguli D., Grosz B., Lyons T., Manyika J., Niebles J.C., Sellitto M., Shoham Y., Clark J., Perrault R. The AI Index 2021 Annual Report. AI Index Steering Committee. Human-Centered AI Institute. Stanford University. Stanford. March, 2021. In English

**References**

- Belova L.G. Sharing economy: the business model of the digital economy in the COVID-19 period. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*. 2021. No. 5. P. 87–94. In Russian
- Bolshakova Yu.M. Conditions and prerequisites for digitalization of Russian society // Proceedings of the International Scientific and Practical Conference “Digital Transformation of Public Administration”. SPbLGU im. A.S. Pushkina, 2020. P. 27–30. In Russian
- Borisova N.A., Kuznetsov V.P. Digital economy in Russia: condition and prospects for its development. *Teoreticheskaya ekonomika*. 2019. No. 3. P. 102–107. In Russian
- Jager M. Financial market structures during transition. Cologne: German institute publishing house, 2006. In German
- Liu Ch. Study of global digital economy development and analysis of China's digital economy strategy // Proceedings of the All-Russian Scientific Conference “Digital Society – a New Format of Social Reality: Structures, Processes and Development Trends”. SPbGU, 2020. P. 184–185. In Russian
- Pchelnikov V.D., Limontsev D.S. Digitalization and digital economy in the current conditions of Russian economy development // Collection of scientific articles on the results of the twelfth international scientific conference “Priority areas of innovative activity in the industry”. Kazan, 2020. P. 184–185. In Russian
- Volkov K.A. Experience in building digital economy in the US and UK. *RIK: resursy, informatsiya, snabzheniye, konkurentsya*. 2019. No. 1. P. 132–135. In Russian

**Информация об авторе:**

**СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БОЛЬШАКОВ**, доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, проректор Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина (Российская Федерация, 196605, Санкт-Петербург, Пушкин, Петербургское шоссе, 100). E-mail: s.bolshakov@lengu.ru

**Для цитирования:** Большаков С.Н. «Дивный новый мир»: к вопросу о стратегиях развития цифровой экономики. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 64–70.

**Information about the author:**

**SERGEI NIKOLAYEVICH BOLSHAKOV**, Doctor of Sci. (Political Sciences), Doctor of Sci. (Economics), Professor, Department of State and Municipal Administration, Vice-Rector Pushkin Leningrad State University (100, Petersburg highway, Pushkin, St. Petersburg, 196605, Russian Federation). E-mail: s.bolshakov@lengu.ru

**For citation:** Bolshakov S.N. “Brave new world”: on strategies for developing digital economy. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 64–70.

# КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

**НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА ПУГАЧЕВА<sup>a</sup>**  
а Северо-Западный филиал Российского государственного  
университета правосудия

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-71-76

**Аннотация:** В статье анализируется действующее правовое регулирование отношений по формированию и использованию кадрового резерва государственного органа для замещения должностей государственной гражданской службы. Результаты исследования приводят автора к выводу, что нормы, направленные на отбор кандидатов (как гражданских служащих, так и граждан) для включения в кадровый резерв, в целом отличаются последовательностью, непротиворечивостью и обеспечивают достижение цели – выбор наиболее квалифицированных, обладающих надлежащими профессиональными и личностными качествами для отправления государственной гражданской службы претендентов. Вместе с тем требование законодателя об эффективном использовании потенциала кадрового резерва остается не более чем адресованным представителям нанимателя пожеланием. Примененный законодателем подход, оставляющий представителю нанимателя при возникновении в государственном органе вакантной должности право самостоятельного выбора способа ее замещения – назначение лица из кадрового резерва или объявление конкурса на замещение вакантной должности, – не обеспечивает полноценного раскрытия возможностей этого инструмента кадровой политики государственного органа. В связи с этим автором предложены меры, которые могли бы действительно сделать кадровый резерв эффективным механизмом подбора и расстановки кадров в государственном органе: закрепление обязанности представителя нанимателя при возникновении вакантной должности в государственном органе в первую очередь обращаться к кандидатурам из кадрового резерва; проведение конкурсной процедуры отбора кандидатов внутри кадрового резерва в случае, если подходящих претендентов на вакантную должность несколько; обязанность представителя нанимателя периодически, не реже одного раза в год, пересматривать состав кадрового резерва и проводить конкурс на включение в него новых лиц с целью обеспечения гражданам равного доступа к государственной службе, а гражданским служащим – права на должностной рост.

**Ключевые слова:** кадровый резерв, кадровая политика, конкурс на включение в кадровый резерв, эффективность использования кадрового резерва, вакантная должность гражданской службы

**Дата поступления статьи в редакцию:** 15 апреля 2022 года.

## CANDIDATE POOL IN PUBLIC INSTITUTIONS: PROBLEMS OF EFFICIENT USE

**NATALYA VLADIMIROVNA PUGACHEVA<sup>a</sup>**  
a North-Western branch of the Russian State University of Justice

RESEARCH ARTICLE

**Abstract:** The article analyzes the current legal regulation of relations regarding forming and using candidate pool in public institutions to fill civil service positions. The author finds that, in general, the rules and norms aimed at selecting candidates (both civil servants and citizens) for including in the personnel reserve are consistent and ensure the goal – selecting the most qualified employees with appropriate professional and personal qualities for the civil service applicants. At the same time, the legislator's requirement for the effective use of the personnel reserve potential remains merely a suggestion. The current approach, which provides the employer with an independent choice of how to fill a vacant position, the appointment of a person from the candidate pool, or the announcement of a competition to fill a vacancy, does not provide full disclosure for the possibilities of this personnel policy instrument in public institutions. The author proposes measures to improve the quality of selection mechanism for the candidate pool and placement of personnel in a public institution. These include: selecting candidates from the candidate pool when there is a vacant position in a public institution; holding a competitive procedure to select candidates from the candidate pool if there are several suitable applicants for a vacant position; at least once a year, reviewing the candidate pool and holding a competition for including new applicants to ensure that citizens have equal access to public service and that civil servants have the right to promotion.

**Keywords:** candidate pool, personnel policy, competition for inclusion in the candidate pool, efficiency of the candidate pool, vacant civil service position

**Received:** April 15, 2022.

## КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

### Введение

Государственное управление немислимо без эффективной кадровой политики, поскольку движущей силой государственной машины являются люди. Работа по подбору и расстановке кадров – это залог надлежащего функционирования государственного аппарата. Нельзя не согласиться с Ю.В. Иванчиной, считающей, что «успех любых преобразований в обществе будет зависеть от кадрового потенциала страны, поскольку любые реформы в обществе начинаются с человека и им заканчиваются» [Иванчина, 2022. С. 118].

Конституция РФ предоставляет возможность каждому гражданину поступить на государственную службу (ч. 4 ст. 32), что, однако, не означает обязанность государства принять на службу любого, выразившего такое желание. На государстве лежит обязанность обеспечить реализацию положения о том, что высшей ценностью является человек, его права и свободы, которые определяют деятельность органов публичной власти. По этой причине Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о гражданской службе) определяет в числе принципов гражданской службы как приоритет прав и свобод граждан, так и профессионализм государственных гражданских служащих, а также их компетентность и, кроме того, закрепляет процедуры, позволяющие осуществлять тщательный отбор претендентов, обладающих необходимыми для реализации публичной функции качествами, готовыми обеспечивать в рамках исполнения служебных обязанностей выполнение задачи государства по соблюдению и защите прав его граждан, их законных интересов. По словам Д.И. Ковткова и В.И. Кузнецова, «качество государственного управления зависит от конкретного гражданского служащего, и поэтому отбор кадров для замещения должностей государственной службы имеет важное государственное значение» [Ковтков, Кузнецов, 2019. С. 122].

### Правовое регулирование формирования кадрового резерва

Основным способом отбора лиц для замещения должностей гражданской службы является конкурс, в рамках которого оцениваются профессиональные и личные качества участвующих в нем лиц, их соответствие установленным для замещения соответствующей должности квалификационным требованиям. Конкурсная процедура отбора «...обеспечивает возможность подбора наиболее квалифицированных и компетентных кадров для государственных органов, осуществляющих функции государства» [Завгородний, 2021(а). С. 180]. Вместе с тем закон знает исключение из правила о конкурсном отборе – конкурс не проводится, если на должность назначается гражданский служащий или гражданин, находящийся в кадровом резерве. Таким образом, законодатель вводит еще один механизм подбора кадров – формирование кадрового резерва.

Впервые вопрос о формировании кадрового резерва нашел свое отражение в Федеральном законе от

31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ»<sup>1</sup>, который ввел понятие резерва государственных служащих для выдвижения на вышестоящие должности (ст. 26), однако не определял ни правил включения в резерв, ни правил назначения из него на должность, а также не предусматривал возможности включения в него не состоящих на службе граждан.

Принятый через восемь лет Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» также провозгласил необходимость создания кадровых резервов, в том числе государственных органов, и эффективного их использования. Законодатель признал кадровый резерв элементом системы управления службой (ст. 11, 16 и 17), но не закрепил соответствующих правил<sup>2</sup>.

На сегодняшний день законодательство предполагает формирование кадрового резерва на нескольких уровнях: федеральном, уровне субъекта Российской Федерации, уровне государственных органов – как федеральных, так и субъектов РФ (ст. 64 Закона о гражданской службе), а также муниципальном. Отметим, что Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» достаточно лаконичен при формулировании норм, регулирующих отношения по созданию кадрового резерва: его ст. 33 позволяет муниципальным образованиям принимать правовые акты, касающиеся создания кадрового резерва; в иных положениях упоминается, что его эффективное использование является элементом кадровой политики и приоритетным направлением формирования кадрового состава муниципальных органов (ст. 28 и 32). Как справедливо отметила Е.Ю. Киреева, «положения законодательства о государственной гражданской и муниципальной службах, определяя взаимосвязь этих двух видов служб, не содержат норм о едином кадровом обеспечении и государственном финансировании мероприятий по формированию резерва управленческих кадров муниципальных образований...» [Киреева, 2009. С. 71].

В связи с отсутствием должного правового регулирования соответствующих отношений на муниципальной службе сосредоточим свое внимание на положениях Закона о гражданской службе, позволяющих нам проанализировать нормы, обеспечивающие создание кадровых резервов и их использование, чтобы сделать выводы об эффективности принятых законодателем в этой части решений. Закон в действующей редакции содержит более детальные правила, регулирующие отношения по созданию и использованию кадровых резервов. Как уже было указано, в ст. 64 он закрепляет,

1 Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

2 Подробнее об истории развития правового регулирования отношений по формированию кадрового резерва см.: Пугачева Н.В. Кадровый резерв как элемент правового механизма подбора и расстановки кадров на государственной гражданской службе. Ежегодник трудового права 12. Санкт-Петербург, 2022. С. 193–204.

что кадровые резервы, во-первых, формируются как из гражданских служащих, так и из граждан, во-вторых, создаются как единая база данных на федеральном уровне или уровне субъекта РФ для назначения на должности в различных государственных органах, в-третьих, формируются в государственных органах представителем нанимателя.

Объектом нашего внимания являются нормы о кадровом резерве государственного органа. Прежде всего рассмотрим основания для включения в него.

Для граждан предусмотрено два основания: непосредственно по результатам конкурса на включение в кадровый резерв или, если они выразили на это свое согласие, по итогам конкурса на замещение вакантной должности.

Для гражданских служащих таких оснований предусмотрено больше: по конкурсу на включение в кадровый резерв государственного органа; по итогам конкурса на замещение вакантной должности, если, не став его победителями, но продемонстрировав достойные профессиональные и личностные качества, они выразили согласие на включение в кадровый резерв; в результате аттестации, если они согласились на это; при увольнении по основанию, связанному с сокращением замещаемой служащим должности, или в связи с упразднением государственного органа – при условии, что представитель нанимателя предложил, а увольняемый гражданский служащий согласился на включение в резерв; при увольнении по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, не связанным с виновными действиями гражданского служащего и не исключающим возможность возвращения на службу в будущем<sup>3</sup>.

Соответственно, включение лиц в кадровый резерв государственного органа происходит, как общее правило, по итогам конкурса, проводимого конкурсной комиссией. Порядок проведения такого конкурса в органах власти федерального уровня регламентирован Положением о кадровом резерве федерального государственного органа, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 года № 96 (далее – Положение о кадровом резерве), согласно которому конкурс проводится той же конкурсной комиссией, которая образована в этом органе для проведения конкурсов по замещению вакантных должностей. Для проведения указанных конкурсов утверждена Единая методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы РФ и вклю-

чение в кадровый резерв государственных органов<sup>4</sup>, предполагающая, что определение уровня знаний и умений, а также оценка способности государственных служащих (граждан) исполнять должностные обязанности по соответствующей должности гражданской службы осуществляются единообразно. Достоинство конкурса как способа отбора кандидатов отмечает Е.Ю. Киреева: «...конкурс позволяет привлечь на государственную службу широкий спектр граждан государства, обладающих профессиональными знаниями, навыками и компетенциями в сфере государственного и муниципального управления» [Киреева, 2013. С. 54].

Вместе с тем у гражданских служащих есть основания и для внеконкурсного зачисления. Именно эти основания вызывают дискуссию.

Во-первых, в кадровый резерв гражданский служащий может попасть по итогам аттестации. Отметим, что в экспертном сообществе не все поддерживают такое решение законодателя. Так, М.В. Пресняков считает невозможным отождествление процедур конкурса и аттестации, поскольку последняя преследует цель определения соответствия государственного служащего замещаемой должности, а не реализации права граждан на равный доступ к государственной службе, в связи с чем называет «недопустимым бесконкурсное включение в кадровый резерв на замещение вышестоящей должности гражданских служащих по результатам аттестации»<sup>5</sup>.

Между тем, на наш взгляд, для признания решения аттестационной комиссии основанием для зачисления в кадровый резерв имеются достаточно веские причины: в ходе аттестации производится объективная коллегиальная оценка профессионализма гражданского служащего и его личностных качеств, и такую оценку возможно осуществить не только на предмет его соответствия замещаемой должности, но и с точки зрения наличия у гражданского служащего способностей к выполнению более сложных задач. Аттестационная комиссия включает не только представителей государственного органа, в котором аттестуемый проходит службу, но и независимых экспертов, являющихся специалистами в соответствующих областях профессиональной служебной деятельности, кадровых технологиях, что, несомненно, повышает качество и объективность принимаемого решения. При этом не каждый гражданский служащий по итогам аттестации включается в кадровый резерв – такое решение является одним из возможных (ч. 10 и 15 ст. 48 Закона о гражданской службе). Соответственно, аттестацию, по нашему мнению, следует рассматривать как своего рода конкурс.

3 К числу таких оснований ст. 39 относит призыв гражданского служащего на военную службу или направление на альтернативную гражданскую службу; восстановление на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность, по решению суда; избрание или назначение гражданского служащего на государственную или муниципальную должность либо избрание на оплачиваемую выборную должность в профсоюзе; наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению служебных отношений; исполнение гражданским служащим государственных обязанностей в предусмотренных законом случаях.

4 Постановление Правительства РФ от 31 марта 2018 года № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов».

5 Пресняков М.В. Право равного доступа к государственной службе и кадровый резерв (подготовлено для системы «КонсультантПлюс», 2007). <https://center-bereg.ru/n2723.html>

## КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

В качестве контраргумента можно предположить довод, что в случае аттестации такой конкурс проводится только среди гражданских служащих, а граждане в нем не участвуют. Однако мы видим в этом обоснованное правовое регулирование, направленное на реализацию права гражданского служащего на должностной рост, а также на стимулирование как этого гражданского служащего, так и иных гражданских служащих, к добросовестному исполнению лежащих на них должностных обязанностей, а следовательно, – к повышению эффективности функционирования государственного органа.

Действительным исключением из правила о конкурсном формировании кадрового резерва следует считать зачисление в него лиц, уволенных по основаниям, специально указанным в Законе о гражданской службе. Само по себе такое решение законодателя возражений не вызывает – все основания для увольнения (сокращение должностей в государственном органе, его ликвидация, объективные обстоятельства, препятствующие продолжению службы, не порочащие личность гражданского служащего) не свидетельствуют о том, что лицо не способно к осуществлению служебной деятельности. При включении в резерв без конкурса можно констатировать только тот факт, что увольняемый гражданский служащий способен выполнять обязанности по такой же или аналогичной должности (поскольку это оценивалось периодически проводимой аттестацией). Федеральный законодатель позволяет зачислять таких служащих в кадровый резерв для замещения должностей той же группы, к которой относилась последняя замещаемая таким лицом должность, что, с одной стороны, следует рассматривать как определенного рода ограничение возможности для таких лиц попасть на должность, для замещения которой он не обладает достаточными профессиональными качествами (знаниями, умениями, навыками), но, с другой стороны, тем не менее допускает вероятность назначения такого лица на вышестоящую должность, поскольку должность в пределах группы может быть и вышестоящей (например, высшая группа должностей включает категории «руководители» и «специалисты»). При бесконкурсном зачислении в кадровый резерв это правило нельзя признать обоснованным, так как нахождение в кадровом резерве по данному основанию следует, на наш взгляд, рассматривать как не более чем отсроченную гарантию предоставления в определенных случаях возможности продолжения службы. Это означает, что такая гарантия должна коррелировать с гарантией, предоставляемой служащим при увольнении в связи с сокращением их должностей или упразднением государственного органа: в таких случаях увольняемому гражданскому служащему предлагаются не все вакантные должности, а входящие не только в группу, но и относящиеся к той же категории, что

и последняя замещаемая им должность<sup>6</sup> (ч. 5 ст. 31 Закона о гражданской службе).

Таким образом, описанное правовое регулирование имеет потенциал для совершенствования, которое может быть осуществлено по двум направлениям: либо путем закрепления в законе правила о том, что такие гражданские служащие зачисляются в кадровый резерв для назначения на должность, относящуюся к той же категории и группе должностей, как и замещаемая должность, либо вследствие проведения обязательной аттестации гражданских служащих при увольнении, по итогам которой может быть принято решение о зачислении в кадровый резерв для назначения на должность той же группы.

В целом, оценивая подход законодателя к правилам формирования кадрового резерва, следует отметить последовательность и непротиворечивость нормативного регулирования. Кроме того, заслуживает одобрения решение (еще не ставшее нормативным регулированием, а существующее как проект нормативного правового акта), в соответствии с которым Единую методику проведения конкурсов на замещение вакантных должностей и включение в кадровый резерв государственного органа следует распространить и на случаи поступления граждан на гражданскую службу или замещения должности гражданской службы без конкурса, что должно обеспечить единый подход к оценке профессиональных качеств всех кандидатов на замещение должностей<sup>7</sup>.

### Проблемные зоны нормативного регулирования

Далеко не так однозначно выглядят правила использования потенциала, который предполагает кадровый резерв государственного органа. Закон о гражданской службе упоминает об этом очень лаконично, в одном предложении: «Назначение гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, на вакантную должность гражданской службы осуществляется с его согласия по решению представителя нанимателя» (ч. 10 ст. 64). Не менее кратко обозначает соответствующее правило Положение о кадровом резерве, п. 50 которого повторяет положение Закона, добавляя, что назначение производится в пределах той группы должностей, для замещения которых лицо (гражданский служащий или гражданин) включено в кадровый

6 Дополнительно закон оговаривает, что такая должность предлагается с учетом уровня квалификации гражданского служащего, специальности, направления подготовки, стажа службы или работы по соответствующей специальности, направлению подготовки.

7 См. проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 г. № 397», предполагающего в том числе наименование Единой методики дополнить словами: «...а также оценки профессионального уровня граждан Российской Федерации (государственных гражданских служащих Российской Федерации) при замещении должностей государственной гражданской службы Российской Федерации без проведения конкурса». <https://regulation.gov.ru/projects#npa=123368>

резерв. Ничего более этого в действующем правовом регулировании мы не находим.

Это означает, что представитель нанимателя не связан обязанностью при появлении в государственном органе вакантной должности обратиться прежде всего к кандидатам, включенным в кадровый резерв, – он вправе как осуществить прямое назначение из резерва, так и, минуя его, принять решение о проведении конкурса на замещение вакантной должности. Такое правило, учитывая, что процедура проведения конкурса и определения его победителя гораздо более длительная, чем процедура прямого назначения из кадрового резерва, несет риск затягивания замещения вакантной должности.

Конституционный Суд РФ, оценивая конституционность ч. 10 ст. 64 Закона о гражданской службе по жалобе заявительницы, полагавшей, что оспариваемая норма не соответствует ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, так как позволяет представителю нанимателя при возникновении вакантной должности и необходимости ее замещения не обращаться к кадровому резерву и не назначать состоящих в нем лиц на эту должность, указал, что законодательно закрепленное решение не предполагает наличие у включенного в кадровый резерв лица права на замещение конкретной вакантной должности – такие правовые последствия не предусмотрены, и это не выходит за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя<sup>8</sup>.

Бесспорно соглашаясь с выводом Конституционного Суда РФ о том, что установление правил формирования и использования кадрового резерва государственного органа – дискреция законодателя, отметим, что, по нашему мнению, актуальным правовым регулированием обесценивается вся та большая работа, которая направлена на формирование кадрового резерва. Между тем Закон о гражданской службе предполагает не только «формирование кадрового резерва на конкурсной основе», но и «его эффективное использование» в качестве приоритетного направления обеспечения гражданской службы надлежащими кадрами (п. 4 ч. 1 ст. 60), что нашло свое отражение и среди основных задач кадровой работы (п. 14 ч. 1 ст. 44).

Пояснительная записка к законопроекту<sup>9</sup>, ставшему Федеральным законом от 7 июня 2013 года № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» (далее – Закон № 116-ФЗ), в редакции которого и действует ст. 64, также обосновывает цель его

принятия как реализацию новых принципов кадровой политики, установление единообразных требований и условий формирования кадрового резерва, повышение эффективности кадровой работы в государственных органах по привлечению наиболее результативных и перспективных сотрудников. Положение о кадровом резерве, в свою очередь, так формулирует цели создания кадрового резерва: замещение должностей в оптимальные сроки; формирование высокопрофессионального кадрового состава гражданской службы; содействие должностному росту гражданских служащих.

Таким образом, нормативное регулирование, по идее законодателя, должно способствовать эффективному использованию потенциала кадрового резерва, в котором находятся лица, уже прошедшие проверку на профессионализм и способность к действительному исполнению обязанностей гражданской службы, чего в связи с принятием Закона № 116-ФЗ, к сожалению, не произошло. Напротив, на наш взгляд, первоначальная редакция соответствующей нормы ст. 64 Закона о гражданской службе гораздо лучше способствовала достижению этой цели, хотя и была далека от совершенства: ее п. 7 содержал правило о том, что вакантная должность по решению представителя нанимателя замещается состоящим в кадровом резерве лицом (гражданским служащим или гражданином), а конкурс проводится в случае отказа такого лица от предложенной должности. На практике это было истолковано как обязанность представителя нанимателя замещать вакантные должности лицами из кадрового резерва и только при отсутствии в нем подходящего кандидата или его отказа – проводить конкурс, что нашло закрепление в ведомственных нормативных правовых актах<sup>10</sup> и поддерживалось в научной литературе. Так, например, Т.В. Иванкина указывала, что «конкурс на вакантную должность проводится лишь в том случае, когда нет кандидата из кадрового резерва» [Иванкина, 2010. С. 84].

### **Предлагаемые меры по совершенствованию работы с кадровым резервом**

Для полноценной эффективной работы с кадровым резервом мы полагаем целесообразным вернуть в Закон о гражданской службе правило о преимуществе кандидатов из кадрового резерва при замещении вакантных должностей государственного органа, но, конечно, в усовершенствованном виде.

Во-первых, следует предусмотреть полное исчерпание потенциала кадрового резерва, а не единичное к нему обращение, как это следовало из первоначальной редакции Закона о гражданской службе и некоторых ведомственных нормативных актов – в случае отказа

8 Определение КС РФ от 7 июля 2016 года № 1416-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.В. Купцовой на нарушение ее конституционных прав ч. 10 ст. 64 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

9 Паспорт проекта Федерального закона № 222796-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” (в части установления единых требований и условий формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе Российской Федерации)». <https://sozd.duma.gov.ru/bill/222796-6>

10 См., например: Временное положение о кадровом резерве федеральных государственных гражданских служащих Федерального агентства по управлению государственным имуществом (утв. приказом Росимущества от 1 июня 2009 года № 148); Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (утв. приказом Росстроя от 16 ноября 2006 года № 292/1).

## КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

кандидата из кадрового резерва от замещения должности она должна быть предложена следующему лицу, состоящему в резерве, и так далее, до полного исчерпания возможности назначить кандидата, состоящего в кадровом резерве. Конкурс же должен объявляться только в случае отказа всех подходящих кандидатов из кадрового резерва либо в случае отсутствия в кадровом резерве подходящих кандидатур.

Во-вторых, необходимо решить вопрос о том, как осуществлять выбор кандидатов на вакантную должность внутри кадрового резерва в случае, если подходящих кандидатур несколько. На наш взгляд, оптимальным представляется предложение А.В. Завгороднего, считающего, что при наличии нескольких претендентов необходимо проводить между ними конкурс [Завгородний, 2021(б). С. 24]. Действительно, без конкурса выбор кандидата остается в полномочиях представителя нанимателя, что чревато выбором кандидата руководителем государственного органа на основе личных симпатий и предпочтений, а не по профессиональным качествам.

В-третьих, в Законе о гражданской службе или Положении о кадровом резерве следует предусмотреть обязанность представителя нанимателя периодически, не реже одного раза в год, пересматривать состав кадрового резерва и проводить конкурс на включение в него новых лиц (гражданских служащих и граждан), в противном случае закрепление правила о преимуществе кандидатов из кадрового резерва при назначении на вакантную должность поставит под угрозу право не состоящих в кадровом резерве граждан на равный доступ к гражданской службе.

Все это позволит, с нашей точки зрения, в полной мере реализовать посыл законодателя на эффективное использование кадровых резервов государственных органов, раскрытие их потенциала, который, при действующем правовом регулировании, остается благим пожеланием, а не действенной мерой, что в конечном счете должно способствовать повышению эффективности государственного управления и стабильности функционирования государственного аппарата.

## Литература

- Завгородний А.В. Конкурс как основание для возникновения служебных правоотношений: особенности и проблемы // Ежегодник трудового права. Т. 11. СПбГУ, 2021(а). С. 179–194.
- Завгородний А.В. Служебные правоотношения государственных гражданских служащих в Российской Федерации: возникновение, изменение и прекращение. М.: Проспект, 2021(б).
- Иванкина Т.В. Я критически отношусь к законодательству о государственной службе в его современном виде. *Трудовое право*. 2010. № 5. С. 83–85.
- Иванчина Ю.В. Кадровая политика государства: баланс публич-

ных и частных интересов // Ежегодник трудового права. Т. 12. СПбГУ, 2022. С. 108–121.

- Киреева Е.Ю. Открытость кадрового отбора на государственную службу: pro et contra. *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 12. С. 52–55.
- Киреева Е.Ю. Формирование резерва управленческих кадров: опыт и проблемы. *Право и управление. XXI век*. 2009. № 3 (12). С. 68–72.
- Ковтков Д.И., Кузнецов В.И. Правовые проблемы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе. *Журнал российского права*. 2019. № 11. С. 121–130.

## References

- Ivankina T.V. I am critical of the legislation on civil service in its modern form. *Trudovoye pravo*. 2010. No. 5. P. 83–85. In Russian
- Ivanchina Yu.V. Personnel policy of the state: balance of public and private interests // *Ezhegodnik trudovogo prava*. Vol. 12. SPbGU, 2022. P. 108–121. In Russian
- Kireeva E.Yu. Building the administrative cadre reserve: experience and problems. *Pravo i upravleniye. XXI vek*. 2009. No. 3 (12). P. 68–72. In Russian
- Kireeva E.Yu. Openness of personnel selection to the civil service: pro et contra. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*. 2013.

No. 12. P. 52–55. In Russian

- Kovtkov D.I., Kuznetsov V.I. Legal problems of forming candidate pool for civil service. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2019. No. 11. P. 121–130. In Russian
- Zavgorodniy A.V. Competition as basis for official legal relations: features and problems // *Ezhegodnik trudovogo prava*. Vol. 11. SPbGU, 2021(a). P. 179–194. In Russian
- Zavgorodniy A.V. Legal relations of civil servants in the Russian Federation: origin, change and termination. Moscow: Prospekt, 2021. (b). In Russian

## Информация об авторе:

**НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА ПУГАЧЕВА**, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 197046, Санкт-Петербург, Александровский парк, 5). E-mail: n.v.pugachiova@gmail.com

**Для цитирования:** Пугачева Н.В. Кадровый резерв государственного органа: проблемы эффективности использования. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 71–76.

## Information about the author:

**NATALYA VLADIMIROVNA PUGACHEVA**, Candidate of Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Civil Law North-Western branch of the Russian State University of Justice (5, Alexander Park, St. Petersburg, 197046, Russian Federation). E-mail: n.v.pugachiova@gmail.com

**For citation:** Pugacheva N.V. Candidate pool in public institutions: problems of efficient use. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 71–76.

# К ВОПРОСУ О ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ВЫГОДОПРИБРЕТАТЕЛЯ ПО ОБЯЗАТЕЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРАХОВАНИЮ ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

ИРИНА АЛЕКСАНДРОВНА МИХАЙЛОВА<sup>a,b</sup>

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-77-81

a Российская государственная академия интеллектуальной собственности;

b Рязанский филиал Московского университета имени С.Ю. Витте

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы, связанные с определением правового статуса лиц, имеющих право на получение страховых выплат в случае гибели или смерти лиц, застрахованных по договору обязательного государственного страхования Федеральным законом № 52-ФЗ. Специфика рассматриваемого вида страховых отношений заключается в том, что выгодоприобретатель заранее не известен и будет определен исключительно при наступлении страхового события из числа лиц, названных в п. 3 ст. 2 Федерального закона № 52-ФЗ. Сопоставление данного перечня с перечнем наследников по закону, предусмотренным в статьях 1142–1148 ГК РФ, приводит автора к выводу о его прогрессивном характере, в частности, о том, что включение отчима и мачехи погибшего государственного служащего в перечень выгодоприобретателей отражает общую тенденцию к гуманизации действующего гражданского законодательства. В статье показано, что перечень выгодоприобретателей, закрепленный в Законе № 52-ФЗ, включает в себя лиц, являющихся наиболее близкими для подавляющего большинства граждан. По мнению автора, применение к ним категории «выгодоприобретатель», используемой в различных цивилистических институтах, не соответствует сущности рассматриваемой правовой конструкции, предусматривающей страховые выплаты в случае гибели военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и других лиц, исполнявших свой долг, так как причитающиеся им страховые выплаты никак нельзя рассматривать в качестве приобретенной выгоды. В связи с этим в статье обосновывается предложение внести изменения в рассматриваемый Федеральный закон и именовать лиц, названных в действующей редакции «выгодоприобретателями», «лицами, имеющими право на получение страховых выплат».

**Ключевые слова:** обязательное государственное страхование, государственные гражданские служащие, выплата, договор, жизнь, здоровье, выгодоприобретатель, застрахованное лицо

**Дата поступления статьи в редакцию:** 12 апреля 2022 года.

## ON THE ISSUE OF THE CIVIL LEGAL STATUS OF THE BENEFICIARY UNDER THE COMPULSORY STATE INSURANCE OF LIFE AND HEALTH OF CIVIL SERVANTS

RESEARCH ARTICLE

IRINA ALEXANDROVNA MIKHAILOVA<sup>a,b</sup>

a Russian State Academy of Intellectual Property

b Moscow Witte University – Ryazan branch

**Abstract:** The article considers issues connected with defining the legal status of persons receiving insurance payments in case of death of persons insured under the contract of compulsory state insurance described in the Federal Law No. 52-FZ. The peculiarities of this type of insurance payments arise because the beneficiary is not defined in advance and will be determined from a list of persons named in paragraph 3 of Art. 2 of Federal Law No. 52-FZ when the insured event occurs. Comparing the list of persons described in Federal Law No. 52-FZ with the list of heirs provided for in Art. 1142-1148 of the Civil Code of the Russian Federation leads the author toward the idea of its progressive nature; in particular, including the stepfather and stepmother of a deceased public servant in the list of beneficiaries reflects the general trend towards humanization of the current civil legislation. The article demonstrates that the list of beneficiaries enshrined in Federal Law No. 52-FZ includes the persons closest to the great majority of citizens. According to the author, the inclusion of these persons in the category of «beneficiaries» used in various civil institutions does not correspond to the essence of the legal structure under consideration. These legal relations provide for insurance payments in case of death of military personnel, regular and superior staff of internal affairs bodies, and other persons who performed their duty. For this reason, insurance payments cannot be considered an acquired benefit. In this regard, the author proposes to amend Federal Law No. 52-FZ and instead of using the current term «the beneficiaries», define the new term – «persons entitled to receive insurance payments».

**Keywords:** compulsory state insurance, state civil servants, payment, contract, life, health, beneficiary, the insured person

**Received:** April 12, 2022.

## КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

**Введение**

В отечественной юридической доктрине традиционно высок интерес ко всем видам страхования и к различным аспектам страховых отношений. Так, много внимания в современной литературе уделяется проблемам страхования ответственности по договору [Дедиков, 2010. С. 82–92, Фроимсон, 2009. С. 48–55], а также вопросам, связанным со страхованием профессиональной ответственности отдельных категорий российских граждан [Козлов, Попов, 2002; Михайлова, Романова, 2019]. Такой активный научный интерес объективно обусловлен важным значением, которое имеют все виды имущественного и личного страхования на современном этапе [Kielholz, 2021. P. 282–292], в том числе и в связи с негативными последствиями распространения на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции COVID-19, выразившимися не только в избыточной смертности граждан, но и в создании препятствий для нормальной деятельности многих предприятий и для нормального функционирования гражданского оборота.

В этой связи особый интерес у современных ученых вызывают те нормы действующего законодательства, которые регламентируют все виды личного страхования, в том числе обязательного государственного страхования жизни и здоровья государственных служащих [Богдан, Жерелина, Тодрик, 2018. С. 23–28; Бондарев, 2010. С. 107–113; Тордия, Капаров, 2015. С. 34–38]. Полагаем, что социально-правовое значение страховых отношений, возникающих в данной сфере, настолько высоко, что заслуживает отдельного анализа.

**Страховая защита в отношении определенных категорий государственных служащих**

В ст. 969 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) установлена императивная реализация страховой защиты в отношении определенных категорий государственных служащих. Исходя из этого, в Федеральном законе от 28 марта 1998 года № 52-ФЗ (далее – ФЗ № 52-ФЗ) было предусмотрено, что соглашение на оказание услуг по обязательному государственному страхованию заключается между страхователем и страховой организацией в пользу третьего лица – выгодоприобретателя (п. 1 ст. 6).

Вопрос о правовой сущности и специфических признаках названного понятия («выгодоприобретатель») применительно к данному виду страхования вызывает большой научный и практический интерес. В Федеральном законе № 52-ФЗ так именуются участники страхового правоотношения, которые приобретают право на получение страховых выплат при наступлении указанных в данном законе страховых случаев.

Однако тот факт, что выгодоприобретатель отнесен к числу субъектов обязательного государственного страхования, не дает оснований рассматривать его в качестве субъекта страхового дела: во-первых, потому что такие субъекты подлежат обязательному лицензированию и, во-вторых, сведения о таких лицах подлежат

внесению в единый государственный реестр субъектов страхового дела<sup>1</sup>. Таким образом, при определении выгодоприобретателя в качестве *субъекта* обязательного государственного страхования законодатель относит его к числу *участников* (курсив автора. – И.М.) данного вида страхования.

В пользу такого понимания приводят следующие аргументы: выгодоприобретатель по обязательному государственному страхованию не выступает в качестве стороны договора и не принимает участия при его заключении, в отличие от заключения договора на оказание услуг по добровольному личному страхованию, в рамках которого страхователь также является и застрахованным лицом.

Участников обязательного государственного страхования государственных служащих законодатель условно дифференцирует на две группы. К первой из них относится непосредственно застрахованное лицо, в частности конкретный сотрудник органов внутренних дел [Молчанов, Шубников, 2012. С. 88]. Это означает, что гражданин, поступивший на службу в органы внутренних дел, автоматически становится застрахованным лицом по рассматриваемому виду страхования. Одновременно законодатель допускает возможность участия в качестве застрахованного лица и бывшего государственного служащего. Это происходит в том случае, если страховое событие произошло до окончания одного года с момента его увольнения.

Во вторую группу включены близкие родственники застрахованного лица и другие названные в законе граждане, которые будут выступать в качестве выгодоприобретателей в случае гибели либо смерти застрахованного лица. Наступление названных событий становится основанием для возникновения страховых отношений между страховой организацией и названными в законе лицами.

При реализации обязательного государственного страхования выгодоприобретатель заранее не известен и будет определен исключительно при наступлении страхового события. В п. 3 ст. 2 Федерального закона № 52-ФЗ закреплено, что в случае гибели (смерти) застрахованного лица выгодоприобретателями являются следующие лица: 1) супруга (супруг) застрахованного лица; 2) родители (усыновители) застрахованного лица; 3) бабушка и/или дедушка застрахованного лица; 4) отчим и/или мачеха застрахованного лица; 5) несовершеннолетние и совершеннолетние дети застрахованного лица; 6) его подопечные.

**Реализация прав на получение страховых выплат**

Порядок осуществления выплат также определен законом. При возникновении оснований для выплат страховых сумм (в случае гибели либо смерти застра-

1 Ст. 4.1 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 (в ред. от 26.03.2022 № 71-ФЗ) «Об организации страхового дела в Российской Федерации». *Российская газета*. 1993. № 6.

хованного лица) таковые будут начислены всем названным в законе лицам в равных долях (абз. 2 п. 2 ст. 5 ФЗ № 52-ФЗ).

Для реализации выгодоприобретателями своих прав на получение страховых выплат требуется: 1) наличие зарегистрированного брака – для супруга (супруги); 2) воспитание (содержание) застрахованного лица не менее чем три года при отсутствии родителей – для бабушек и дедушек; 3) воспитание (содержание) застрахованного лица не менее чем пять лет – для мачех и отчимов; 4) возраст менее 18 лет – для детей застрахованного лица; установление инвалидности до 18 лет либо обучение в образовательных организациях – для совершеннолетних детей застрахованного лица [Молчанов, 2019. С. 198]. Соблюдение каждого из перечисленных условий подтверждается соответствующими документами.

Большой интерес вызывает сопоставление рассматриваемого перечня с перечнем наследников по закону, предусмотренным в статьях 1142–1148 ГК РФ). Так, помимо родителей и усыновителей застрахованного лица, в число выгодоприобретателей включены отчим и мачеха, чьи наследственные права, будучи впервые легально закреплены в п. 3 ст. 1145 ГК РФ, крайне редко реализуются на практике.

В современной доктрине неоднократно отмечалось, что приведенное положение не соответствует представлениям о морали и нравственности, разумности и справедливости [Михайлова, 2018. С. 17–23]. Тот факт, что отчим и мачеха названы выгодоприобретателями наряду с родителями или усыновителями погибшего государственного служащего, отражает общую тенденцию к гуманизации действующего гражданского законодательства.

Отмеченной тенденции полностью соответствует и включение в перечень выгодоприобретателей так называемых «подопечных» застрахованного лица. Названная категория отсутствует в перечне наследников по закону, в ст. 1148 ГК РФ предусмотрено право наследования только нетрудоспособных иждивенцев умершего, что предполагает необходимость двух юридических состояний: во-первых, нетрудоспособности (по возрасту или состоянию здоровья) и, во-вторых, нахождения на иждивении умершего (иногда в течение предусмотренного в законе срока). В Федеральном законе № 52-ФЗ законодатель вводит гораздо более широкое понятие, так как на попечении погибшего государственного служащего могли быть и лица, не обладающие одним из названных выше состояний.

Отдельного анализа требует указание на супругу (супруга) государственного служащего в качестве выгодоприобретателя в случае его гибели. Как известно, в России признается брак, заключенный только в органах записи актов гражданского состояния (п. 2 ст. 1 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ)). Однако, за последние годы возросло количество пар, предпочитающих внебрачное сожительство зарегистрированному браку, в связи с чем возникает много

научных и практических проблем [Якушев, 2021. С. 3].

Не вдаваясь в активную дискуссию по этому вопросу [Михайлова, 2013. С. 79–90], отметим тот бесспорный факт, что среди государственных служащих, жизнь и здоровье которых подлежат обязательному государственному страхованию, как и среди всех российских граждан, весьма высок процент лиц, не зарегистрировавших свои фактические брачные отношения, следовательно, в случае их гибели или смерти их гражданские супруги не приобретают право на получение страховых выплат, хотя во многих случаях их семейные отношения, в которых имеются несовершеннолетние дети, ничем не отличались от тех, которые складываются в зарегистрированных браках.

Еще большее значение имеет следующий вопрос. Перечень выгодоприобретателей, закрепленный в Законе № 52-ФЗ, включает в себя лиц, являющихся наиболее близкими для подавляющего большинства граждан. Эта близость обусловлена либо кровным родством (родители, дети, бабушка и дедушка), либо супружеской связью (супруг / супруга), либо конкретными жизненными обстоятельствами (усыновители, отчим и мачеха, подопечные погибшего лица). Такого рода связь предполагает наличие глубокой любви и привязанности, которые названные лица испытывали к застрахованному лицу, поэтому его гибель, как правило, вызывает у них сильнейшие негативные эмоции и переживания: горе, страдание, боль, отчаяние, которые во многих случаях навсегда меняют их внутренний мир и жизненные параметры, а иногда становятся причиной возникновения тяжелых заболеваний.

В этом плане применение для родового обозначения таких граждан категории «выгодоприобретатель», широко используемой в различных цивилистических институтах (например, в нормах о независимой гарантии в ст. 368 ГК РФ выгодоприобретатель назван бенефициаром, что синонимично), представляется не соответствующим сущности рассматриваемой правовой конструкции: как можно называть «приобретением выгоды» получение страховых выплат за гибель сына, мужа, внука или отца?

При решении этого вопроса следует обратиться к правовой регламентации договора личного страхования (п. 2 ст. 934 ГК РФ). В данном случае застрахованное лицо, получившее возмещение в случае причинения вреда его здоровью, может и называться, и считаться выгодоприобретателем, так как соответствующая денежная сумма действительно становится выгодой, полученной им от своевременно заключенного договора страхования.

В качестве такой же выгоды (все же достаточно условно) можно рассматривать и страховые выплаты, полученные его наследниками помимо причитающейся им наследственной массы. Но приведенные рассуждения не могут, на наш взгляд, распространяться на получение выплат в случае гибели лиц, названных в Федеральном законе № 52-ФЗ, погибших при исполнении своего долга, поэтому представляется целесообразным

## КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

внести изменения в рассматриваемый Закон и именовать граждан, названных в его действующей редакции «выгодоприобретателями», «лицами, имеющими право на получение страховых выплат».

**Статус выгодоприобретателя: правовые аспекты**

Специфика правового статуса выгодоприобретателей по рассматриваемому виду страхования проявляется и в том, что, в отличие от классической модели гражданского обязательства, связывающего стороны взаимными правами и обязанностями, никаких обязанностей перед страховщиком выгодоприобретатели не несут, но, несмотря на это, имеют право на получение причитающихся им выплат [Молчанов, 2021. С. 230]. Такое наделение обусловлено ранее отмеченными обстоятельствами: наличием кровнородственной или супружеской связи с застрахованным лицом или иных параметров его отношений с названными в законе лицами, которым вполне обоснованно и справедливо придается характер правообразующего юридического факта.

Помимо рассматриваемого субъективного права, законодатель наделяет выгодоприобретателей иными правами, которые по своей сути вытекают из обязанностей страхователя. Во-первых, при неосуществлении федеральным органом исполнительной власти обязательного государственного страхования (отсутствие надлежащего страховщика) или при заключении договора на ухудшающих положение выгодоприобретателей условиях застрахованное лицо (либо его близкие родственники вправе требовать исполнения страховых обязательств на общих условиях). Во-вторых, названные в законе граждане имеют право на незамедлительную осведомленность о наступлении страхового случая (п. 2.1. ст. 7 Федерального закона № 52-ФЗ).

Кроме того, выгодоприобретатели имеют право на оказание содействия со стороны страхователя (такое содействие им в большинстве случаев оказывают кадровые подразделения территориальных органов и соответствующие медицинские учреждения) в истребовании и оформлении документов, необходимых для принятия решения о выплате страховых сумм.

**Литература**

Андреев Ю.Н. Имущественное страхование: теория и судебная практика. М., 2008.

Богдан В.В., Жерелина О.Н., Тодрик В.В. К вопросу об унификации законодательства о страховании государственных служащих: частноправовые и публично-правовые начала. *Проблемы в российском законодательстве*. 2018. № 6. С. 25–29.

Бондарев Ю.А. Право военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, в соотношении с нормами о страховых выплатах по обязательному государственному страхованию. *Общество и право*. 2010. № 1. С. 107–113.

Дедиков С.В. Основные проблемы страхования ответственности по договору. *Гражданин*. 2010. № 2. С. 82–92.

Дедиков С.В. Тантеша: гражданско-правовой аспект. *Гражданин*. 2011. № 4. С. 95–101.

Козлов А., Попов Е. Страхование профессиональной ответственности юриста. *Российская юстиция*. 2002. № 5. С. 2–29.

Вместе с тем законодатель предусмотрел, что в случае отсутствия заключенного соглашения, а равно признания открытого конкурса на отбор надлежащего страховщика несостоявшимся, применяется иной способ осуществления положенных выгодоприобретателю выплат посредством денежных компенсаций, начисляемых непосредственно федеральным органом исполнительной власти<sup>2</sup>. Положение выгодоприобретателей при осуществлении этого способа абсолютно идентично с реализацией надлежащего страхования.

**Заключение**

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что выгодоприобретатель по обязательному государственному страхованию, не являясь стороной договора, становится участником возникшего из данного договора страхового правоотношения. Никаких обязанностей перед страховой организацией выгодоприобретатель не несет, но при наступлении страхового случая он приобретает право на получение причитающихся им страховых выплат. Однако, поскольку основаниями возникновения такого права является гибель или смерть застрахованного лица, которая неизбежно влечет тяжелейшие психоэмоциональные переживания, применение к таким гражданам категории «выгодоприобретатель» представляется противоречащим общественным представлениям, сложившимся относительно обстоятельств, дающих право на получение соответствующих выплат.

2 Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации”». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2019. № 52 (Ч. I). Ст. 7815.

ности юриста. *Российская юстиция*. 2002. № 5. С. 2–29.

Михайлова И.А. К вопросу о субъектах наследственного правопреемства и очередности наследования (статья). *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2018. № 10. С. 17–23.

Михайлова И.А. Незарегистрированные браки: гражданско-правовые и семейно-правовые проблемы. *Гражданин*. 2013. № 4. С. 79–90.

Михайлова И.А., Романова И.Н. К вопросу о страховании профессиональной ответственности нотариуса. *Нотариус*. 2019. № 3. С. 6–9.

Молчанов А.А. Гражданское право (особенная часть): учебник. 2-е изд., испр. и доп. Изд-во СПб ун-та МВД России. СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2021.

Молчанов А.А. Гражданское право (особенная часть): учебник. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019.

Молчанов А.А., Шубников Ю.Б. Обязательное государственное

**И.А. Михайлова.** К вопросу о гражданско-правовом статусе выгодоприобретателя по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья

страхование жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел. *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2012. № 2(54). С. 86–89.

Романова И.Н. Механизмы противодействия коррупции при дарении государственным служащим // Научные труды Московского университета имени Витте. Сборник научных статей. Под ред. Н.Г. Малышева, А.В. Семенова. М., 2018. С. 184–197.

Тордия И.В., Капаров М.М. Особенности обязательного государственного страхования жизни и здоровья государственных служащих: анализ некоторых положений Федерального закона № 52-ФЗ. *Вопросы современной юриспруденции*. 2015.

№ 10–11 (50). С. 151–157.

Фроимсон Л.И. Правовые аспекты страхования ответственности по договору. *Юридическая и правовая работа в страховании*. 2009. № 3. С. 48–55.

Якушев П.А. Традиционные ценности в механизме правового регулирования семейных отношений в России и странах Европы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2019.

Kielholz W.B. Connecting the world's risk and insurance communities: why research-based dialogue is more important than ever. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*. 2021. Vol. 46. P. 281–292. <https://doi.org/10.1057/s41288-021-00224-8>

## References

Andreev Yu.N. Property insurance: theory and judicial practice. Moscow, 2008. In Russian

Bogdan V.V., Zherelina O.N., Todrik V.V. The issue of harmonization of legislation on insurance of civil servants: private law and public law beginning. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve*. 2018. No. 6. P. 25–29. In Russian

Bondarev Yu.A. The right of military personnel and law enforcement officers to receive compensation for damage occurred to their lives and health in relation to the norms on insurance payments under compulsory state insurance. *Obshchestvo i pravo*. 2010. No. 1. P. 107–113. In Russian

Dedikov S.V. Major problems with contractual liability insurance. *Tsivilist*. 2010. No. 2. P. 82–92. In Russian

Dedikov S.V. Profit commission: civil aspect. *Tsivilist*. 2011. No. 4. P. 95–101. In Russian

Kozlov A., Popov E. Professional liability insurance for lawyers. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2002. No. 5. P. 2–29. In Russian

Mikhailova I.A. On the question about the subjects of hereditary succession and the order of inheritance. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2018. No. 10. P. 17–23. In Russian

Mikhailova I.A. Non-registered unions: family and civil law problems. *Tsivilist*. 2013. No. 4. P. 79–90. In Russian

Mikhailova I.A., Romanova I.N. On insurance of professional liability

of a notary. *Notarius*. 2019. No. 3. P. 6–9. In Russian

Molchanov A.A. Civil law (special part): textbook. SPb: Izdatel'stvo SPbU MVD Rossii, 2019. In Russian

Molchanov A.A., Shubnikov Yu.B. Compulsory state insurance of life and health of employees of internal affairs bodies. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta MVD Rossii*. 2012. No. 2(54). P. 86–89. In Russian

Romanova I.N. Mechanisms for counteracting corruption when donating to state and municipal employees // Nauchnyye trudy Moskovskogo universiteta imeni Vitte. Sbornik nauchnykh statey. Ed. by N.G. Malyshev, A.V. Semenov. Moscow, 2018. P. 184–197. In Russian

Tordia I.V., Kaparov M.M. Features of compulsory state life and health insurance of civil servants: analyzing some provisions of Federal Law No. 52-FZ. *Voprosy sovremennoy yurisprudentsii*. 2015. No. 10–11 (50). P. 151–157. In Russian

Froimson L.I. Legal aspects of contractual liability insurance. *Yuridicheskaya i pravovaya rabota v strakhovanii*. 2009. No. 3. P. 48–55. In Russian

Yakushev P.A. Traditional values in the mechanism of legal regulation of family relations in Russia and European countries: abstract of the dissertation of a Doctor of Law. Moscow, 2019. In Russian

## Информация об авторе:

**ИРИНА АЛЕКСАНДРОВНА МИХАЙЛОВА**, доктор юридических наук, профессор, эксперт Центра научной и экспертной аналитики Международного центра компетенций «АйПи»

Российская государственная академия интеллектуальной собственности (Российская Федерация, 117279, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 55а);

профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин

Рязанский филиал Московского университета имени С.Ю. Витте (Российская Федерация, 390013, Рязань, Первомайский проспект, 62). E-mail: [irina\\_mikhaylova@list.ru](mailto:irina_mikhaylova@list.ru)

**Ссылка для цитирования:** Михайлова И.А. К вопросу о гражданско-правовом статусе выгодоприобретателя по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья государственных служащих. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 77–81.

## Information about the author:

**IRINA ALEXANDROVNA MIKHAILOVA**, Doctor of Sci. (Law), Professor, Expert of the Center for Scientific and Expert Analytics, International Competence Center «IP»

Russian State Academy of Intellectual Property (55A, Miklukho-Maklaya Str., Moscow, 117279, Russian Federation);

Professor of the Department of Civil Law Disciplines

Moscow Witte University – Ryazan branch (62, Pervomaisky prospect, Ryazan, 390013, Russian Federation). E-mail: [irina\\_mikhaylova@list.ru](mailto:irina_mikhaylova@list.ru)

**For citation:** Mikhailova I.A. On the issue of the civil legal status of the beneficiary under the compulsory state insurance of life and health of civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 77–81.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

# АРКТИЧЕСКАЯ ЗОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АЗРФ) КАК ДРАЙВЕР ИНДИЙСКО-РОССИЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

ВИКРАМ СУХАГ<sup>a</sup>a Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-82-86

**Аннотация:** Экспорт энергоносителей играет значительную роль в российской экономике, а именно в модернизации страны. С точки зрения энергетики Арктика стоит на первом месте по неиспользованным запасам топлива, которыми располагает Россия. Эти запасы являются ключевыми для поддержания объемов добычи в связи с падением добычи топлива на традиционных месторождениях. Западные технологии, необходимые для эксплуатации этих ресурсов, недоступны для российского энергетического сектора с 2014 года, но Россия предпринимает шаги по импортозамещению или по установлению партнерства с азиатскими странами. Еще одной областью, в которой Россия ищет партнеров по развитию энергетики Арктики, являются инвестиции.

Для Индии Арктика представляет также значительный интерес в области охраны окружающей среды, экономики и политики. Климатические изменения в Арктике разрушительно воздействуют на всю планету, повышение уровня мирового океана в результате таяния ледников грозит затоплению части территории Индии. Активное промышленное развитие Индии приводит к росту потребности в сырьевых ресурсах, прежде всего в углеводородах. Регион может стать стратегически значимым фактором энергетической безопасности Индии, поэтому в последние годы индийскими властями отмечается значительный рост инвестиций в региональную экономику со стороны индийских энергетических компаний. Страна активно участвует в решении глобальных проблем, в том числе по арктической тематике.

**Ключевые слова:** Арктика, Индия, энергетическая безопасность, санкции, российско-индийское сотрудничество

**Дата поступления статьи в редакцию:** 2 мая 2022 года.

## THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION (AZRF) AS A DRIVER OF INDIAN-RUSSIAN COOPERATION

VIKRAM SUHAG<sup>a</sup>

a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

RESEARCH ARTICLE

**Abstract:** Energy exports play a significant role in the Russian economy, namely, in the country's modernization. As for energy resources, the Arctic region ranks first in Russia's unused fuel reserves. These energy reserves are critical to maintaining production levels as fuel production from conventional fields declines. Western technologies for exploiting these resources have not been available to the Russian energy sector since 2014, but Russia is increasing import substitution and establishing partnerships with Asian countries. Another area where Russia is looking for partners for Arctic energy development is investments.

For India, the Arctic region is also of significant interest in the areas of environmental protection, economics, and politics. Climate change in the Arctic is devastating the entire planet, and the rise in sea level caused by melting glaciers threatens to flood parts of India. India's rapid industrial development leads to a growing demand for raw materials, primarily hydrocarbons. In recent years, Indian authorities have seen a significant increase in investments in the regional economy by Indian energy companies since the Arctic region can become a strategically important factor in India's energy security. The country is actively involved in addressing global issues, including those related to the Arctic.

**Keywords:** Arctic, India, energy security, sanctions, Russian-Indian cooperation

**Received:** May 2, 2022.

## Введение

Арктика выделена в особый объект государственной политики Российской Федерации, что объясняется ее особыми национальными интересами в сферах геополитики, экономики, экологии, науки, обороны и обеспечения национальной безопасности. Добываемые в Арктике ресурсы составляют основную часть минерально-сырьевой базы страны. Арктический регион обладает колоссальным ресурсным потенциалом: 80 % российского природного газа, 17 % российской нефти, 90 % российского никеля и кобальта, 60 % меди и почти 100 % алмазов, редких и редкоземельных металлов [Добрецов, Похиленко, 2010]. На российскую Арктику приходится около 10 % ВВП России и 20 % от общего объема экспорта страны. Российский Арктический регион сталкивается с жесткими вызовами с точки зрения качества жизни населения сравнительно с общероссийским уровнем [Popova, Vicentiu, 2020]: миграционным оттоком [Skrupskaya, 2020], низким уровнем развития транспортной инфраструктуры [Серова, Серова, 2019], снижением доли добавленной стоимости высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом региональном продукте (ВРП) северных регионов [Berezikov, 2019]. Институциональный базис управления Арктическим регионом России формирует ряд документов. Для решения вышеназванных задач Правительством Российской Федерации в декабре 2019 года была анонсирована новая политика, распоряжением № 3120-р утвержден план развития инфраструктуры Северного морского пути на период до 2035 года. Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 года № 645 была принята «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

## Арктика: важный стратегический резерв для России

Важнейшим национальным интересом России в Арктике является превращение этого региона в главную ресурсную базу страны в XXI веке, сохранение уникальной, особо чувствительной экологии, создание благоприятных условий для сохранения традиционного уклада жизни северных народов, рост благосостояния всех жителей Арктического региона, превращение его в зону мирного сотрудничества. Среди прочего планы развития предусматривают запуск нескольких новых нефтегазовых проектов, строительство портов и инфраструктурных объектов, ориентированных на эти проекты, а также реализацию комплекса мер по освоению континентального шельфа.

Масштабные социально-экономические проекты также являются частью новой официальной арктической политики России [Крутиков, Смир-

нова, Бочарова, 2020]. Планируется модернизация системы оказания первичной медицинской помощи, транспортного и технологического оборудования медицинских организаций, финансовое, социальное, нормативно-коммуникационное обеспечение системы здравоохранения в регионах Арктической зоны. Помимо мер социальной поддержки приоритетными в арктической политике объявлены налоговые льготы и поддержка бизнеса, в том числе реализующего промышленные и инфраструктурные проекты [Ломакина, 2013].

Активное таяние арктических льдов открывает новые возможности для развития Северного морского пути (далее – СМП) – главной арктической магистрали России. СМП способен обеспечивать перевозки грузов из Атлантического в Тихий океан [Загородников, 2017]. Он рассматривается как перспективная транспортная магистраль по обслуживанию не только внутренних потребностей России, связанных со снабжением отдаленных регионов Крайнего Севера, но также может обеспечивать международные транзитные перевозки. В этих целях планируется строительство навигационно-логистического оборудования Северного морского пути, грузопоток по которому должен, согласно майским указам 2018 года, составить 80 млн тонн к 2024 году. Также планируется построить к этому периоду один головной и три серийных универсальных атомных ледокола проекта 22220, о чем говорится в Указе Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 года № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». Развитие портовой инфраструктуры продолжится в рамках строительно-реконструкционных работ в морских портах Мурманска<sup>1</sup>, Сабетты, Певека и др.

Для реализации требуются значительные инвестиции, особенно в сфере разработки энергоресурсов. Западные финансовые санкции ограничили 70 % внешнего финансирования, необходимого для российских нефтяных проектов. После этого Россия в значительной степени стала полагаться на китайские инвестиции. Индия в этом отношении может извлечь выгоду из партнерства с Россией в проектах арктического шельфа, поскольку имеет обширные энергетические потребности, которые возникнут при переходе от угля к газу для производства электроэнергии. Рост личного транспорта из-за увеличения покупательной способности тоже потребует большего предложения нефти. Эти тенденции в Индии будут продолжать расти вплоть до 2050 года.

России тоже выгодно сотрудничество с Индией, так как в условиях санкций европейский рынок стремится уменьшить энергетическую зависи-

1 [https://www.rosmorport.com/filials/mur\\_developmentofports/](https://www.rosmorport.com/filials/mur_developmentofports/)

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

мость от России. Кроме того, к 2050 году Европейский союз стремится стать углеродно-нейтральным. В западноевропейских странах произойдет дальнейшее сокращение энергопотребления, особенно ископаемого топлива, и нынешний кризис 2022 года, вероятно, ускорит эти процессы.

У России есть возможности для увеличения экспорта природного газа, в первую очередь за счет растущего китайского импорта, а также других (но в долгосрочной перспективе России придется искать новые) развивающихся рынков, где все еще будет расти потребление энергии [Zeniewski, Singh, 2021]. Реализация новых арктических нефтяных проектов, требующих значительных инвестиций в инфраструктуру, логистику и административную налоговую поддержку, в нынешних условиях требует от России более пристального внимания к новым партнерам и более веского обоснования инвестиций [Караганов, Лихачева, Степанов, 2021].

### Важность Арктики для энергетических потребностей Индии

Индия в настоящее время является третьей по величине страной-потребителем энергии. 80 % потребностей Индии в энергии удовлетворяются за счет ископаемого топлива. В настоящее время показатель Индии по владению транспортными средствами составляет половину среднемирового показателя [Zeniewski, Singh, 2021], но в ближайшие годы он станет еще выше. Кроме того, растущее население сделает Индию самой густонаселенной страной в мире, что еще больше повысит спрос на энергию. К 2040 году Индии необходимо будет значительно увеличить производство электроэнергии для удовлетворения потребностей граждан. В 2018 году Индия прогнозировала, что ее спрос на энергию вырастет на 50 % в период между 2019–2030 годами, но этот показатель был пересмотрен из-за пандемии коронавируса. Ожидается, что рост спроса на энергию вырастет на 35 % до 2030 года. Прогнозы, касающиеся экономического роста, численности населения и модели урбанизации, а также цели индустриализации указывают на то, что к 2040 году в Индии будет самый высокий в мире спрос на энергию. Он увеличится в шесть раз по сравнению с нынешними показателями.

В настоящее время большая часть электроэнергии в Индии производится на угольных электростанциях, которые планируется постепенно выводить из эксплуатации. В то же время предпринимаются шаги по переходу на газовые электростанции. Доля угля в общем энергетическом балансе снизится до 30 % в 2040 году.

Ожидается, что рынок природного газа с нынешних шести процентов в рамках энергетического баланса будет расти, поскольку природный газ

заменит уголь в производстве электроэнергии. Разрыв в спросе и предложении в объемах газа продолжит подталкивать Индию к увеличению импорта. И хотя сейчас нет уверенности в том, что Индия начнет получать газ по трубам до 2040 года из-за политической неопределенности в регионе, импорт сжиженного природного газа (далее – СПГ) продолжит расти. В настоящее время Индия импортирует 35 млрд кубометров СПГ, а Катар является ее основным поставщиком. Однако не так давно Индия диверсифицировала свою базу поставщиков и теперь покупает газ у Нигерии, Анголы, Объединенных Арабских Эмиратов, Омана, Соединенных Штатов Америки и Австралии. Ожидается, что к 2040 году индийский импорт СПГ вырастет до 120 млрд кубометров, что составит 43 млрд долларов в денежном эквиваленте.

Кроме того, к 2040 году количество грузовиков в Индии вырастет на 25 млн, а количество транспорта в целом – на 300 млн, что увеличит спрос на нефть с 4 млн баррелей в день в 2020 году до 8,7 млн баррелей в день в 2040 году с общей стоимостью импорта в 240 млрд долларов [Zeniewski, Singh, 2021].

Энергетическая безопасность подталкивает Индию к диверсификации базы поставщиков и более тесному взаимодействию с Российской Федерацией, поскольку стратегическое партнерство с Россией дает определенные гарантии безопасности для индийского энергетического сектора. Арктика является одной из таких областей, в которых Индия и Россия могут стать взаимовыгодными партнерами, поскольку регион имеет решающее значение как для долгосрочной энергетической безопасности Индии, так и для будущей модернизации и роста экономики России.

В будущем Индии потребуется импортировать в четыре раза больше СПГ, а Россия в последние годы сделала значительные шаги в области увеличения его поставок. Ранее, будучи крупнейшим экспортером трубопроводного газа, Россия практически отсутствовала на мировом рынке СПГ, имея только один действующий терминал сжиженного природного газа на Сахалине-2. Справедливо будет сказать, что энергетический потенциал Арктики и ее огромные ресурсы делают регион важным местом для стратегических интересов Индии. В последнее время сотрудничество России с Индией активно развивается. Показателен пример многочисленных индийских нефтегазовых компаний, таких как Oil и Natural Gas Corporation (ONGC), Indian Oil Corporation Limited и Bharat Petro Resources Limited, которые были вовлечены в разработку Ванкорского нефтегазового месторождения на севере Красноярского края и собственных лицензионных участков нефтяных и газовых месторождений в Якутии [Караганов, Лихачева, Степанов, 2021].

Обе страны осознают важность сотрудничества в арктической энергетике, что нашло свое отражение во многих двусторонних соглашениях и совместных декларациях. Так, в принятом 11 декабря 2014 года по итогам ежегодного двустороннего саммита совместном заявлении «Дружба-Дости: план по укреплению российско-индийского партнерства в течение следующего десятилетия» отмечено: «...признавая естественную взаимодополняемость экономик двух стран в энергетической сфере, а также стремление Индии обеспечить свою энергетическую безопасность, стороны будут расширять свое многогранное сотрудничество в области энергетики, включая нефтегазовую сферу, электроэнергетику, атомную энергетику, возобновляемые источники энергии и энергоэффективность»<sup>2</sup>. Здесь страны впервые упомянули о необходимости сотрудничества в Арктике.

Саммит 2016 года стал еще одним подтверждением сотрудничества в энергетическом секторе и создания «энергетического моста» между двумя государствами. Страны обсудили взаимодополняемость российской и индийской экономики в энергетической сфере и признали необходимость углубления сотрудничества в области энергетики<sup>3</sup>. Впервые в 2017 году, во время Ежегодного двустороннего саммита между Индией и Россией, было опубликовано Совместное заявление «Видение 21 века». Российская сторона пригласила Индию принять участие в разведке и разработке углеводородных ресурсов на шельфе Арктики, при этом индийская сторона выразила заинтересованность в совместных проектах в Арктике<sup>4</sup>. Ежегодный двусторонний саммит между Индией и Россией в 2021 году ознаменовался дальнейшим сотрудничеством в арктических энергетических секторах. В Совместном заявлении «Партнерство во имя мира, прогресса и процветания» отмечено

2 <http://www.kremlin.ru/supplement/4790>

3 Ministry of External Affairs, India. Annual Bilateral Summit (India-Russia), Joint Statement: Partnership for Global Peace and Stability. (October 15, 2016) // Government of India. 2016.

4 Ministry of External Affairs, India. Annual Bilateral Summit (India-Russia), Joint Statement: A vision for the 21<sup>st</sup> century. (June 1, 2017) // Government of India. 2017.

возможное использование Северного морского пути для поставок газа в Индию. Индийская сторона выразила заинтересованность в сотрудничестве с Россией по Северному морскому пути<sup>5</sup>.

### Заключение

Российская Арктическая зона – стратегический резерв, главная ресурсная база страны в XXI веке. Рассматривая роль энергетического сектора в российской экономике, можно провести прямую связь между доходами энергетического сектора и их вкладом в модернизацию России. При реализации сценария, когда западные санкции бросят вызов долгосрочным экономическим целям российского энергетического сектора, арктический шельф и другие нетрадиционные нефтяные ресурсы становятся более важными для России в долгосрочной перспективе.

Арктика также важна для Индии в ее растущих энергетических потребностях как с точки зрения нефти, так и с точки зрения газа. Индия становится крупнейшим потребителем энергии, что позволит ей стать крупнейшим импортером нефти и газа уже к 2040 году. Предполагается, что импорт нефти и газа будет держаться на высоком уровне еще около 30 лет и после 2040 года, двадцать лет после того, как Европейский союз (предположительно) станет углеродно-нейтральным, и десять лет после того, как углеродно-нейтральным станет Китай.

За последние пять лет наметилась значительная динамика развития российско-индийского сотрудничества в энергетической области, а также диалога по его дальнейшему расширению. В долгосрочной перспективе Индия имеет хорошие возможности для продвижения партнерства с Россией и в Арктическом регионе. Вместе с тем анализ развития обстановки в Арктическом регионе позволяет сделать вывод о том, что для достижения более высокого уровня российско-индийского взаимодействия в Арктике следует придать ему необходимое ускорение.

5 Ministry of External Affairs, India. Annual Bilateral Summit (India-Russia), Joint Statement: Partnership for Peace, Progress and Prosperity (December 06, 2021) // Government of India. 2021.

### Литература

Добрецов Н.Л., Похиленко Н.П. Минеральные ресурсы Российской Арктики и проблемы их освоения в современных условиях. *Геология и геофизика*. 2010. № 1. С. 126–141.

Загородников М.А. Развитие транспортной инфраструктуры Северного морского пути (СМП). *Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера*. 2017. № 2. С. 68–73.

Заостровских Е.А. Угольные порты Ванино и Восточный и их влияние на экономику региона. *Проблемы развития территории*. 2020. № 1. С. 78–92.

Заостровских Е.А. Эволюция портовых функций в контексте

развития экономики региона. *Регионалистика*. 2018. № 3. С. 68–76.

Караганов С.А., Лихачева А.Б., Степанов И.А., Сулов Д.В. Арктическая политика России: международные аспекты / Доклад к XXII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021.

Крутиков А.В., Смирнова О.О., Бочарова Л.К. Стратегия развития российской Арктики. Итоги и перспективы. *Арктика и Север*. 2020. № 40. С. 254–269.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Ломкина Н.В. Минеральный сектор экономики в Госпрограмме развития Дальнего Востока: целевые задачи и ожидаемые результаты. *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2013. № 3. С. 22–29.

Серова Н.А., Серова В.А. Основные тенденции развития транспортной инфраструктуры российской Арктики. *Арктика и Север*. 2019. № 36. С. 42–56.

Berezikov S.A. Structural changes and innovation economic development of the Arctic regions of Russia. *Записки Горного института*. 2019. Т. 240. С. 716–723. In English

Popova O., Vicentiy I. Life in the Russian Arctic in population estimates (case study of the Murmansk region) // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. 2020. No. 539. In English

Skrupskaya Y. Migration in the Arctic Region // Working paper WP7/2020/02 / Moscow: Higher School of Economics Publ. House. 2020. P. 41. In English

Zeniewski P., Singh S. IEA, Changes in road transport energy demand by fuel, technology and scenario in India in the Stated Policies Scenario, 2019–2040 // IEA. 2021. In English

## References

Dobretsov N.L., Pokhilenko N.P. Mineral resources of the Russian Arctic and their development in the current conditions. *Geologiya i geofizika*. 2010. No. 1. P. 126–141. In Russian

Karaganov S.A., Likhacheva A.B., Stepanov I.A., Suslov D.V. Russia's Arctic policy: international aspects / Report for the XXII April International Scientific Conference on Developing the Economy and Society. Moscow: Natsional'nyy issledovatel'skiy universitet "Vysshaya shkola ekonomiki", 2021. 56 p. In Russian

Krutikov A.V., Smirnova O.O., Bocharova L.K. The strategy for developing Russian Arctic. Results and prospects. *Арктика и Север*. 2020. No. 40. P. 254–269. In Russian

Lomkina N.V. Mineral sector of economy in the State Program for developing the Far East: target tasks and expected results. *Menedzhment i biznes-administrirovaniye*. 2013. No. 3. P. 22–29. In

Russian

Serova N.A., Serov V.A. Critical tendencies for developing the transport infrastructure in the Russian Arctic. *Арктика и Север*. 2019. No. 36. P. 42–56. In Russian

Zagorodnikov M.A. Developing the transport infrastructure of the Northern Sea route (NSR). *Korporativnoye upravleniye i innovatsionnoye razvitiye ekonomiki Severa*. 2017. No. 2. P. 68–73. In Russian

Zaostrovskikh E.A. The coal ports of Vanino and Vostochny and their influence on the region's economy. *Problemy razvitiya territorii*. 2020. No. 1. P. 78–92. In Russian

Zaostrovskikh E.A. The evolution of port functions in the context of developing the region's economy. *Regionalistika*. 2018. No. 3. P. 68–76. In Russian

## Информация об авторе:

## ВИКРАМ СУХАГ, аспирант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: [Vikram.suhag499167@gmail.com](mailto:Vikram.suhag499167@gmail.com)

**Для цитирования:** Сухаг В. Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) как драйвер индийско-российского сотрудничества. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 82–86.

## Information about the author:

## VIKRAM SUHAG, Graduate Student

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: [Vikram.suhag499167@gmail.com](mailto:Vikram.suhag499167@gmail.com)

**For citation:** Suhag V. The Arctic zone of the Russian Federation (AZRF) as a driver of Indian-Russian cooperation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 82–86.

## ЧТО ЧИТАТЬ?



«Синяя экономика» и проблемы развития Арктики. Коллективная монография. Под редакцией С.М. Никонова, К.В. Папенова, К.С. Ситкиной. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2022.

В представленной монографии объединены две актуальные проблемы: потенциал развития «синей экономики» в России и вопросы, связанные с развитием Арктической зоны Российской Федерации, в рамках Стратегии развития Арктики «Арктика-2035». «Синяя экономика» – концепция «пространства для развития». Это система замкнутого цикла – отходы одного производства являются основой для другого. Это идея изучения природных экосистем, необходимых для успешного процесса производства и потребления. Согласно этой концепции, экономические системы и бизнес-модели должны действовать как единый организм, а природа является главным источником идей для решения социально-экономических проблем общества. «Синяя экономика» основывается на трех основных принципах: 1) любой ресурс всегда заменяется другим, экономические модели должны быть более гибкими к изменениям и способными замещаться более приемлемыми; 2) остаток производства одного продукта является источником другого, использование технологий рационального использования ресурсов; 3) природа не создает отходов, это основа данной концепции, принцип использования безотходных технологий, которые не наносят вред природе и сохраняют ее целостность.

Для студентов и преподавателей высших учебных заведений, а также специалистов и руководителей всех уровней управления.

# ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНО-ЛОГИСТИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ В ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОМ РЕГИОНЕ

МАДИНА ОКТАМОВНА ТУРАЕВА<sup>а</sup>  
а Институт экономики Российской академии наук

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-87-92

**Аннотация:** Ограниченность в природных ресурсах, внутренние социально-экономические и политические кризисы, низкий уровень развития инфраструктуры, особенно в первые годы после приобретения суверенитета, сказались на торговой, транспортной, логистической уязвимости стран Центральной Азии. Определяющим фактором в развитии транспортных путей региона является торговля между Китайской Народной Республикой и европейскими странами. Более 90 % грузов по-прежнему доставляется морским путем, однако роль сухопутных маршрутов с 2020 года значительно выросла. Перед КНР остро стоят вопросы развития экономик своих западных провинций, в первую очередь Синьцзян-Уйгурского автономного района. Развитие сухопутных направлений совпадает с тактическими задачами реализации «Экономического пояса Шелкового пути», и интересами стран, по территории которых пролегают эти транспортные маршруты. Страны Центрально-Азиатского региона стремятся участвовать в транзите и проявляют большую активность на межгосударственных встречах, где обсуждают варианты доставки грузов. Особенную актуальность этот вопрос приобрел после резкого снижения использования КНР транзита через территорию Российской Федерации. Из большого количества предлагаемых новых транспортных маршрутов и коридоров наиболее перспективны Трансафганская железная дорога и «Срединный коридор». Многое будет зависеть от вектора выстраиваемых отношений с политическим руководством Афганистана, а также от внимания КНР к инфраструктурным проектам.

**Ключевые слова:** Центральная Азия, Россия, Китай, транспортные коридоры, контейнерный транзит, «Срединный коридор», Трансафганская железная дорога

**Дата поступления статьи в редакцию:** 12 мая 2022 года.

## DYNAMICS OF DEVELOPING TRANSPORT AND LOGISTICS RELATIONS IN THE CENTRAL ASIAN REGION

MADINA OKTAMOVNA TURAEVA<sup>a</sup>  
a Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences

RESEARCH ARTICLE

**Abstract:** Limited natural resources, internal socio-economic and political crises, and the low level of infrastructure development, especially in the first years after gaining sovereignty, have affected the trade, transport, and logistics vulnerability of Central Asian countries. Trade between the People's Republic of China and European countries became a determining factor in developing the region's transport routes. More than 90 % of freight is delivered by sea, but the role of land routes has increased significantly since 2020. China faces the pressing issues of developing the economies of its western provinces, especially the Xinjiang Uygur Autonomous Region. The development of land routes coincides with the implementation of the strategic objectives for the Silk Road Economic Belt, as well as the interests of the countries whose territories these transport routes run through. The countries of the Central Asian region are striving to participate in transit and have been very active at interstate meetings, discussing cargo delivery options. This issue became especially relevant after the sharp decline in China's use of transit through the territory of the Russian Federation. Of many proposed transport routes and corridors, the most promising are the Trans-Afghan Railway and the "Middle Corridor". The successful construction of the transport and logistics will largely depend on developing relationships with Afghanistan's political leadership and the PRC's attention to infrastructure projects.

**Keywords:** Central Asia, Russia, China, transport corridors, cargo transit, "Middle Corridor", Trans-Afghan Railway

**Received:** May 12, 2022.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

**Введение**

Средняя, или, как называют ее чаще, подразумеваемая пять бывших советских республик, Центральная Азия, является регионом, где ни одна страна не имеет выхода к морским торговым путям (Landlocked Country). Более того, Узбекистан окружен государствами, также не имеющими выхода к мировому океану (Double Landlocked Country).

Географическая изолированность образовавшихся в 1991 году стран региона уготовила им транспортную и логистическую уязвимость и острую зависимость от межгосударственных отношений с соседями. В разные годы постсоветские республики Центральной Азии (далее – ЦА) столкнулись с обстоятельствами, весьма болезненно сказывавшимися на их развитии: низкий уровень экономической динамики, высокий уровень бедности, ограниченные природные ресурсы, сложный географический рельеф, внутренние проблемы государств региона, доводившие ситуацию до вооруженных конфликтов и смены режимов, гражданских войн, усиления закрытости стран. Сменяющиеся политические руководства республик Центральной Азии отчетливо продемонстрировали, насколько велика зависимость внешнеполитической конъюнктуры от личного отношения лидеров к руководству соседних стран.

**Торговые и транспортные связи в Центральной Азии**

С начала 2000-х зарубежными (западными) исследователями и международными исследовательскими институтами был создан пласт работ, обосновывающих необходимость преодоления транспортной изолированности стран Центральной Азии, к числу которых относили как Афганистан, так и Монголию, о чем говорится в докладе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) за 2019 год<sup>1</sup>. Пристальное внимание к региону, и особенно к Узбекистану после смены политического руководства в 2017 году, проявил исследовательский дивизион Института Центральной Азии и Кавказа при Университете Дж. Хопкинса (США) [Weitz, 2018]. В 2017–2018 годах Институтом была подготовлена и выпущена серия работ, посвященных общественно-политическим реформам Узбекистана, геополитическим процессам в Центральной Азии в контексте влияния Евросоюза и США на Центрально-Азиатский регион, а также религиозному фактору в Казахстане [Лаумулин, 2021]. Руководитель и основатель Института Фредерик Старр является и автором концепции и нарратива «Большой Центральной Азии» (страны ЦА и Афганистан)<sup>2</sup>. На официальном уровне подход США к такому определению региона начал артикулироваться с 2005 года, а в 2006 году Госдепартамент

**Таблица 1. Глобальный рейтинг Индекса эффективности логистики (LPI) в Центральной Азии, 2018 год****Table 1. Global Logistics Performance Index (LPI) rankings in Central Asia, 2018**

Страна	Индекс эффективности логистики, место в рейтинге из 160 государств
Казахстан	71 (88 из 163 в 2014 году)
Киргизия	108 (149 из 163 в 2014 году)
Таджикистан	134 (114 из 163 в 2014 году)
Туркменистан	126 (140 из 163 в 2014 году)
Узбекистан	99 (129 из 163 в 2014 году)

Источник: LPI Global Rankings 2018 Data Table. <https://lpi.worldbank.org/international/global>

Source: LPI Global Rankings 2018 Data Table. <https://lpi.worldbank.org/international/global>

США приступил к реализации программы «Инициатива по интеграции инфраструктуры Центральной Азии».

Не имеющие выхода к морю страны торгуют на 30 % меньше морских держав, а отставание в их экономическом развитии составляет 1,5 %. Доля затрат на логистику к ВВП в развивающихся странах также остается высокой. Если промышленно развитым странам с 1980-х годов удалось снизить этот показатель с 15–20 до 10 % (за счет лучшего управления цепочками поставок и сокращения запасов), то в развивающихся странах этот показатель может превышать 30 %<sup>3</sup>.

Затруднения, связанные с проведением сравнительного анализа качества транспортно-логистической инфраструктуры, зачастую вызваны отсутствием сопоставимых для анализа данных. По сравнению с 2010-ми годами ситуация с доступом к информации по региону изменилась незначительно, а по некоторым направлениям даже ухудшилась, поскольку международные институты перестали обновлять ежегодно рассчитываемые рейтинги. Однако Индекс эффективности логистики (LPI) для стран Центрально-Азиатского региона за 2018 год, который рассчитывался Всемирным банком, свидетельствует о том, что по сравнению с 2014 годом лишь Таджикистан ухудшил свои позиции в рейтинге. Казахстан, Киргизия, Туркменистан и Узбекистан улучшили общее качество логистической инфраструктуры (**таблица 1**).

Отчет Всемирного экономического форума по глобальной конкурентоспособности за 2019 год не рассматривает в своих рейтингах «Оценки качества транспортной инфраструктуры» Туркменистан и Узбекистан, несмотря на существенную либерализацию информационной политики последнего (**таблица 2**). Казахстан занимает 77-е место в рейтинге по качеству транспортной инфраструктуры (85-е – в 2012 году), Киргизия – 129-ю позицию (93-ю – в 2012 году), Таджи-

1 <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/svyaznost-gruzovoy-transport-centralnaya-aziya.pdf>

2 См.: Starr F.S. A «Greater Central Asia Partnership» for Afghanistan and Its Neighbors / Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program. A Joint Transatlantic Research and Policy Center Johns Hopkins University-SAIS. 2005. 38 p.

3 См.: Arvis J.F., Raballand G., Marteau J.F. The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability. Washington, D.C.: 2010. World Bank. P. 2–45.

**Таблица 2. Оценка качества дорожной инфраструктуры Центрально-Азиатского региона в 2019 году (место в рейтинге из 141 государства)****Table 2. Assessing the quality of road infrastructure in the Central Asian region in 2019 (ranking out of 141 states)**

	Казахстан	Киргизия	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Транспортная инфраструктура в целом	73	129	111	*	*
Дорожное сообщение	56	110	137	*	*
Качество дорожной инфраструктуры	93	113	50	*	*
Плотность железных дорог км /1 000 км <sup>2</sup>	66	86	72	*	*
Эффективность движения поездов	33	77	37	*	*
Оценка возможности соединения с аэропортом	72	104	121	*	*
Эффективность авиатранспортных услуг	89	133	76	*	*
Связность линейных перевозок	–	–	–	*	*
Эффективность портовых служб	99	138	139	*	*

\* данных нет

\* no data

Источник: The Global Competitiveness Report 2019. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

Source: The Global Competitiveness Report 2019. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

кистан – 111-е место (83-е – в 2012 году). Эффективность оценок приведенных индексов вызывает справедливые сомнения. Однако традиционное несоответствие мировых рейтингов реальному положению дел объяснимо и связано с трудностями в получении данных для анализа с мест, тем более в пригодных для глобальных сопоставлений формах.

Торговую связанность стран Центральной Азии характеризует доля экспортных и импортных операций внутри региона в общем объеме внешнеторговых операций каждой республики (таблица 3). Принимая во внимание, что отдельные данные по региону являются агрегированными по зеркальной статистике, тем не менее очевидны некоторые особенности. Так, к примеру, для Казахстана удельный вес торговых операций со странами региона невелик. Для Таджикистана же, напротив, на соседей по региону ежегодно приходится более 40 % экспортных операций [Kuchins, Mankoff, Backes, 2015]. Около четверти экспортных операций Киргизии приходится на Центральную Азию, тогда как доля импорта за 2017–2020 годы менялась с 15,6 до 18,9 %. За тот же период Узбекистан постепенно наращивал импорт из региона. Пиковая доля экспорта в страны Центрально-Азиатского региона отмечена в 2018 году – 15 %.

### Состояние торгово-транспортной связанности региона

Помимо географического расположения по отношению к транспортным коммуникациям показатель торгово-транспортной связанности учитывает также торговые издержки, увеличение которых снижает связанность стран. В Докладе секретариата Конферен-

**Таблица 3. Доля торговых операций стран Центральной Азии с партнерами по региону в общем объеме экспорта и импорта в 2017–2020 годы (кроме страновых данных по Туркменистану), в %****Table 3. Share of trade operations of Central Asian countries with partners in the region in the total volume of exports and imports in 2017–2020 (except for data on Turkmenistan), in %**

		2017	2018	2019	2020
Казахстан	Доля импорта из ЦА в общем импорте	4,6	5,1	3,0	3,1
	Доля экспорта в ЦА в общем экспорте	4,7	4,8	5,8	7,4
Киргизия	Доля импорта из ЦА в общем импорте	15,6	15,0	17,4	18,9
	Доля экспорта в ЦА в общем экспорте	25,1	26,1	27,5	22,3
Таджикистан	Доля импорта из ЦА в общем импорте	24,1	24,0	28,9	31,0
	Доля экспорта в ЦА в общем экспорте	40,0	43,8	45,1	27,4*
Узбекистан	Доля импорта из ЦА в общем импорте	10,0	11,8	11,7	13,7
	Доля экспорта в ЦА в общем экспорте	12,6	15,0	13,9	13,8

\* без учета операций с Туркменистаном

\* excluding transactions with Turkmenistan

Источник: расчеты автора по UN Comtrade Database. <https://comtrade.un.org/data/>

Source: Author's calculations based on UN Comtrade Database. <https://comtrade.un.org/data/>

ции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию за 2012 год<sup>4</sup> общая торгово-транспортная связанность стран Центральной Азии квалифицируется как низкая. Транзитно-транспортные расходы, по разным оценкам, достигают от 60 до 80 % стоимости ввозимых товаров [Насиров, Кадилов, 2021].

Исследователи объясняют высокие затраты на использование видов наземного транспорта тем, что страны, испытывающие трудности транспортной изолированности, экспортируют меньше, чем импортируют<sup>5</sup>. Кроме того, объем торговых операций не позволяет снизить издержки за счет объемов торговли. Удаленность от центров мировой торговли, низкое качество транспортной инфраструктуры, затраты времени на

<sup>4</sup> [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2012\\_ru.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2012_ru.pdf)

<sup>5</sup> <https://asef.org/publications/asef-outlook-report-2016-2017-connectivity-facts-and-perspectives-2/>

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

прохождение границы, как и высокие транспортные издержки, понижают уровень торгово-транспортной связанности стран Центральной Азии и их способность встраиваться в глобальные промышленно-сбытовые цепочки [Повышение торгово-транспортной связности..., 2019. С. 65–90].

**Коридоры проекта «Один пояс – один путь»**

Не секрет, что определяющим фактором в развитии транспортных путей Евразийского континента традиционно является торговля между КНР и европейскими странами. Более 90 % грузов по-прежнему доставляется с Востока на Запад морским путем, однако роль сухопутных маршрутов с 2020 года из-за пандемии COVID-19 значительно выросла. Более 80 % китайских товаров, отгружаемых для европейских покупателей, доставляется в контейнеризированной форме. Страны континента стремятся участвовать в транзите контейнеров, поскольку помимо дополнительных доходов это помогает значительно модернизировать собственные транспортно-логистические сети. В целом, согласно данным China Global Investment Tracker<sup>6</sup>, только с 2013 года (официальный старт реализации китайской инициативы «Один пояс – один путь») Китаем было направлено около 13 млрд долларов в Казахстан, почти 8 млрд долларов – в Туркменистан, по 4 млрд долларов – в Киргизию и Узбекистан и около миллиарда долларов – в Таджикистан.

Несмотря на меньшую грузоподъемность контейнерных поездов и автомобилей по сравнению с морскими товарными судами и более высокую стоимость доставки, есть весомые основания для развития наземных торгово-транспортных коридоров. Это и сроки доставки грузов, и вариативность в использовании мультимодальных и интермодальных схем доставки, и низкая относительно стоимости авиаперевозок цена. Перед КНР остро стоят вопросы развития экономик своих западных провинций, в первую очередь Синьцзян-Уйгурского автономного района. Кроме того, развитие сухопутных направлений совпадает с тактическими задачами реализации «не морской» части китайского глобального проекта «Экономического пояса Шелкового пути»<sup>7</sup> (далее – ЭПШП) и интересами стран, по территории которых пролегают эти транспортные направления. Из шести коридоров ЭПШП два непосредственно проходят по территории Центральной Азии (первый и третий):

- 1) экономический коридор «Новый сухопутный Евразийский мост» (The New Eurasia Land Bridge Economic Corridor);
- 2) экономический коридор «Китай – Монголия – Россия» (The China-Mongolia-Russia economic corridor);
- 3) экономический коридор «Китай – ЦА – Западная Азия» (The China-Central Asia-West Asia Economic Corridor);

- 4) экономический коридор «Китай – Индокитай» (The China-Indochina Peninsula Economic Corridor);
- 5) экономический коридор «Китай – Пакистан» (The China-Pakistan Economic Corridor);
- 6) экономический коридор «Бангладеш – Китай – Индия – Мьянма» (The Bangladesh, China, India, Myanmar Economic Corridor).

**Новые вызовы для Центрально-Азиатского региона**

За годы независимости в Центральной Азии предлагалось множество региональных инициатив и проектов международных институтов, призванных решить проблемы транспортной изоляции в регионе [Вардомский, 2021; Карпович, 2021; Притчин, 2017]. По сути, основная задача всех транспортных проектов, когда-либо предложенных в Центральной Азии, – это вывод стран региона в число транзитных государств и создание альтернативных мультимодальных коридоров, в основном по пути широтного направления «Восток – Запад», а также по меридиональному направлению «Север – Юг».

Наметившийся глобальный рецессивный тренд социально-экономического развития, даже в институционально и технологически высокоразвитых странах и условиях общемировой неопределенности, ведет к тому, что развитие транспортно-логистических маршрутов по территории Центральной Азии стимулировано интенсифицироваться. Страны Центрально-Азиатского региона получили шанс осуществить свои индивидуальные и коллективно-региональные планы стать транспортно-логистическим хабом, завернув на себя транзитные грузопотоки [Борисова, 2018; Зоидов, Медков, 2019].

Начиная с марта 2022 года происходит очевидная активизация контактов между руководителями стран Центрально-Азиатского и Кавказского регионов с Ираном, Турцией, Индией. Представители стран Центральной Азии проявляют большую активность на межгосударственных встречах, где обсуждают варианты доставки грузов. Особенную актуальность этот вопрос приобрел после резкого снижения использования Китаем транзита через Россию в Европу, и на рынке перевозок опасались возникновения транспортного коллапса. Тестируются новые маршруты доставки товаров, обсуждается создание контейнерного хаба в специальной экономической зоне «Морпорт Актау» и совместного предприятия для развития Транскаспийского международного транспортного маршрута («Срединного коридора») между Казахстаном и Азербайджаном. В многостороннем формате обсуждаются новые международные мультимодальные транспортные коридоры, пролегающие через страны АТР, Китай, ЦА, Южный Кавказ, Турцию и ЕС<sup>8</sup>.

Несмотря на обилие «новых» транспортных коридоров, предлагаемых в текущей ситуации странами региона, мы бы выделили два проекта, за которыми

6 <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

7 <https://www.oboreurope.com/en/beltandroad/one-belt/>

8 <https://mintrans.uz/ru/news/toshkentda-olti-davlat-temir-jol-lari-rahbarlarining-uchrashuvi-bolib-otmoqda>

следует наблюдать как за перспективными и перспективно-экстенсивными. Это Трансафганская железная дорога (Trans-Afghan Railway Line) «Термез – Мазари-Шариф – Кабул – Пешавар» и «Срединный коридор».

Президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев заявил, что железная дорога «Мазари-Шариф – Кабул – Пешавар» станет одним из крупнейших проектов в истории Узбекистана. По его словам, Всемирный банк уже согласился выделить 35 млн долларов на проектные работы. «Проект века»<sup>9</sup>, заинтересованность в котором активно демонстрирует Узбекистан, призван соединить Центральную Азию с портами Пакистана. Ни смена правящего режима в Афганистане в августе 2021 года, ни прошедшие в протестной форме политические изменения в Пакистане в апреле 2022 года, ни сомнительность текущего участия в проекте ОАО «Российские железные дороги»<sup>10</sup> не смогли повлиять на планомерное продвижение руководством Узбекистана строительства этой железной дороги (далее – ЖД).

В феврале 2022 года представителями стран-участниц была согласована дорожная карта строительства ЖД, а в конце марта пакистанские источники сообщили о начале строительных работ по проекту<sup>11</sup>. Косвенно это подкрепляет официальная передача в мае 2022 года участка «Хайратон – Мазари-Шариф», введенного в эксплуатацию вместе с модернизированной железнодорожной станцией в приграничном Хайратоне узбекскими железнодорожниками в 2011 году, афганской стороне<sup>12</sup>. В ответ текущее политическое руководство Афганистана пообещало обеспечить безопасность при проведении работ на Трансафганской железной дороге «Мазари-Шариф – Кабул – Пешавар»<sup>13</sup>.

Что касается «Срединного коридора», то, как и многие проекты ТРАСЕКА (транспортный коридор «Европа – Кавказ – Азия»)<sup>14</sup>, он был достаточно иллюзорным, и еще в 2016 году эксперты и исследователи отрасли были уверены в его утопичности. В рабочее состояние проект пришел после запуска Транскавказской ЖД «Баку – Тбилиси – Карс». В настоящее время членами проекта, пролегающего через Китай, Казахстан, акваторию Каспия, Азербайджан, Грузию, Румынию (первая ветка коридора), Украину (вторая ветка), Польшу (третья ветка), Турцию (четвертая ветка), являются железнодорожные компании, администрации, порты, судоходные и логистические компании восьми стран. В 2022 году участники проекта ожидают двукратное

увеличение контейнерных перевозок – до 50 тыс. ДФЭ (условная единица учета парка контейнеров и объема контейнерных перевозок). Рост общих объемов перевозок, по данным АО «НК «Казакстан темір жолы», прогнозируется шестикратный (до 3,2 млн тонн). За четыре первых месяца 2022 года по коридору перевезено 733 тыс. тонн грузов и 10 тыс. ДФЭ. Параллельно Грузия ведет переговоры о наращивании транспортировки казахстанских нефтепродуктов и нефти через нефтяной терминал Батуми.

Для сравнения отметим, что по сети РЖД в 2021 году было перевезено 1,116 млн транзитных контейнеров ДФЭ, тогда как общее число перевезенных груженых и порожних контейнеров составило 6,5 млн ДФЭ<sup>15</sup>. Речь идет о железнодорожных перевозках без необходимости многократной перевалки груза и пересечения нескольких границ. Даже десятикратное наращивание транзита контейнеров ДФЭ по ТМТМ не сможет покрыть весь спрос на наземный транзит с Востока на Запад. Другими словами, динамика коридора, инициативность и прогнозы по объемам, безусловно, положительные. Вместе с тем рост перевозок будет носить экстенсивный характер, обслуживая в большей степени торговые отношения между КНР и Турцией, а также странами-участницами проекта. Развитие коридора, очевидно, сыграет роль катализатора развития транспортных артерий стран маршрута и решит некоторые их собственные потребности внешнеторговой деятельности и поставок. В настоящее время расценивать «Срединный коридор» как полноценную замену транзита через ЕАЭС не приходится. Однако как региональный транспортный коридор с весьма положительными прогнозами для развития Транскаспийский международный транспортный маршрут рассматривать необходимо.

## Заключение

Таким образом, Евразийское пространство, пережившее колоссальный опыт перенастройки цепочек поставок вследствие пандемии COVID-19, последовавших локдаунов и закрытия границ, в настоящее время весьма заметно перестраивается вновь. Повестка, которая в 2022 году прямо воздействует на развитие транспорта и логистики в Центрально-Азиатском регионе, – это прежде всего события вокруг России, Украины, санкции или их отсутствие, а также позиция отдельных стран по отношению к России.

Данный тезис, с одной стороны, перегружен релятивистскими смыслами. С другой стороны, именно состояние этой повестки определяет конфигурацию логистических цепочек, маршруты и модальности перевозок, состояние, условия для функционирования участников рынка (перевозчиков) и институтов, обеспечивающих финансовые расчеты. Кроме этого, на карту доставок влияют и технические факторы, такие как нехватка контейнеров и фитинговых платформ, запрет на перевалку российских грузов в отдельных

9 <https://www.gazeta.uz/ru/2021/06/02/railway-afghan/>

10 <https://vgudok.com/lenta/rossiya-vozvrashchaetsya-v-afganistan-rzhd-nacelilis-na-uchastie-v-realizacii-proekta>

11 <https://www.thenews.com.pk/print/944859-work-on-5bn-pak-afghan-uzbek-railroad-kicks-off>

12 <https://uz.sputniknews.ru/20220417/uzbekistan-peredast-dorogu-xayraton-mazari-sharif-afgantsam-24025257.html>

13 <https://podrobno.uz/cat/politic/taliby-poobeshchali-obe-spechit-bezopasnost-polevoy-gruppy-iz-uzbekistana-kotoraya-zay-metsya-issledov/>

14 <http://www.traceca-org.org/ru/o-traseka/>

15 <https://cargo.rzd.ru/ru/9514/page/3104?id=269852>

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

портах, вероятность технического дефолта транспортных компаний из-за невозможности оплатить обязательства в иностранной валюте, локальные запреты на использование труда работников с паспортами определенных государств и так далее. Упомянутые обстоятельства являются такими же новыми детерминантами для развития транспортно-логистических сетей Центрально-Азиатского коридора, как и высокая мотивация республик региона в условиях антироссийских

санкций интенсифицировать модернизацию и строительство собственных транспортных инфраструктур. Повысить торговую связанность в Центральной Азии, очевидно, в ближайшие годы удастся ненамного. Много будет зависеть от вектора выстраиваемых отношений с политическим руководством Афганистана, а также от внимания КНР к инфраструктурным проектам в текущем периоде.

## Литература

*Борисова Е.А.* Железные дороги Таджикистана, Киргизии и Узбекистана. Железные дороги Азии: состояние и перспективы. М.: Институт востоковедения РАН, 2018. С. 162–179.

*Вардомский Л.Б.* Национальные интересы и динамика Евразийского интеграционного процесса. *Мир перемен*. 2021. № 2. С. 141–157.

*Зойдов К.Х., Медков А.А.* Актуальные направления развития транзитной экономики в Центральной Азии. *Проблемы рыночной экономики*. 2019. № 4. С. 77–96.

*Карпович О.* Центральная Азия: трудный путь политического развития. *Центральная Азия и Кавказ*. 2021. № 4. С. 43–52.

*Лаумулин М.Т.* Обзор литературы по Центральной Азии: 2017–2021 гг. *КАЗАХСТАН-СПЕКТР*. 2021. № 2. С. 110–120.

*Макаров И.А., Соколова А.К.* Сопряжение Евразийской интеграции и Экономического пояса Шелкового пути: возможности для России. *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика*. 2016. № 2. С. 40–57.

*Насиров А., Кадиоров Ф.* Развитие транспортных коридоров

в Центральной Азии и новые региональные инициативы в транспортно-логистической сфере. *Транспорт шелкового пути*. 2021. № 1. С. 12–19.

Повышение торгово-транспортной связности и развитие грузоперевозок в Центральной Азии. Париж: ОЭСР / Международный транспортный форум, 2019.

*Пritchett С.* Узбекский транзит для Центральной Азии. *Россия и мусульманский мир*. 2017. № 9. С. 31–40.

*Iskaliyev E.* “The New Silk Road” Economic Corridor. *Вестник Казахской академии транспорта и коммуникаций им. М. Тынышпаева*. 2014. № 4. С. 67–71. In English

*Kuchins A.C., Mankoff J., Backes O.* Central Asia in a Reconnecting Eurasia. Tajikistan’s Evolving Foreign Economic and Security Interests / A Report of the CSIS Russia and Eurasia Program. June 2015. In English

*Weitz R.* Uzbekistan’s New Foreign Policy: Change and Continuity under New Leadership / Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program. Washington, D.C.: Johns Hopkins University, 2018. In English

## References

*Borisova E.A.* Railways of Tajikistan, Kyrgyzstan and Uzbekistan. Railways of Asia: condition and prospects. Moscow: Institut vostokovedeniya RAN, 2018. P. 162–179. In Russian

*Karpovich O.* Central Asia: a difficult path of political development. *Tsentral'naya Aziya i Kavkaz*. 2021. No. 4. P. 43–52. In Russian

*Laumulin M.T.* Central Asia Literature Review: 2017–2021 *KAZAKHSTAN-SPEKTR*. 2021. No. 2. P. 110–120. In Russian

*Makarov I.A., Sokolova A.K.* The Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt: opportunities for Russia. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsiy: obrazovaniye, nauka, novaya ekonomika*. 2016. No. 2. P. 40–57. In Russian

*Nasirov A., Kadirov F.* Developing transportation corridors in Central

Asia and new regional initiatives in transportation and logistics. *Transport shelkovogo puti*. 2021. No. 1. P. 12–19. In Russian

Enhancing trade and transport connectivity and developing cargo transportation in Central Asia. Paris: OECD / International Transport Forum. 2019. In Russian

*Pritchett S.* Uzbek transit for Central Asia. *Rossiya i musul'manskiy mir*. 2017. No. 9. P. 31–40. In Russian

*Vardomsky L.B.* National interests and dynamics of the Eurasian integration process. *Mir peremen*. 2021. No. 2. P. 141–157. In Russian

*Zoidov K.Kh., Medkov A.A.* Current trends in the development of the transit economy in Central Asia. *Problemy rynochnoy ekonomiki*. 2019. No. 4. P. 77–96. In Russian

## Информация об авторе:

**МАДИНА ОКТАМОВНА ТУРАЕВА**, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра постсоветских исследований

Институт экономики Российской академии наук (Российская Федерация, 117218, Москва, Нахимовский проспект, 32). E-mail: m.o.turaeva@gmail.com

**Для цитирования:** Тураева М.О. Динамика развития транспортно-логистических связей в Центрально-Азиатском регионе. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 87–92.

## Information about the author:

**MADINA OKTAMOVNA TURAEVA**, Doctor of Sci. (Economics), Leading Researcher, Center for Post-Soviet Studies Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117218, Russian Federation). E-mail: m.o.turaeva@gmail.com

**For citation:** Turaeva M.O. Dynamics of developing transport and logistics relations in the Central Asian region. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 87–92.

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. Грузия

НИКОЛАЙ ЮРЬЕВИЧ СИЛАЕВ<sup>а</sup>

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-93-118

ДАРЬЯ ВИКТОРОВНА КОВАЛЕВА<sup>а</sup><sup>а</sup> Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (МГИМО)

**Аннотация:** Статья посвящена становлению государственности независимой Грузии. Авторы анализируют историю строительства грузинского государства последних 30 лет, отмечая объективные факторы, которые препятствуют скорому и успешному экономическому восстановлению и развитию, однако не остались без внимания и промахи и ошибки властей страны. Одной из сложностей Грузии остается демографическая проблема, а экономический спад после крушения Советского Союза в этой стране был одним из самых глубоких, географические условия требуют от правительства значительных инвестиций в инфраструктуру, внешняя торговля Грузии отличается значительным отрицательным сальдо. Несмотря на перечисленные сложности, страна демонстрирует неплохую экономическую динамику и довольно быстро восстановилась после кризиса 2008–2009 годов. Авторы подчеркивают, что по качеству государственного управления Грузия значительно опережает многие постсоветские страны, и связывают это с решительно проводимыми реформами и тесным сотрудничеством с Европейским союзом. После 2012 года началось создание системы профессиональной и политически нейтральной государственной службы, была проведена реформа местного самоуправления, предоставившая гражданам больше механизмов влияния на политику местных властей. Авторы резюмируют, что прогресс в качестве государственных институтов на фоне весьма неблагоприятных экономических условий заслуживает внимательного изучения.

**Ключевые слова:** Грузия, государственность, экономика, система государственного и муниципального управления, государственная и муниципальная служба, административная реформа

**Дата поступления статьи в редакцию:** 9 ноября 2020 года.

## EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. GEORGIA

NIKOLAY YURIEVICH SILAEV<sup>a</sup>

RESEARCH ARTICLE

DARIA VIKTOROVNA KOVALEVA<sup>a</sup><sup>a</sup> Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University)

**Abstract:** The article examines the formation of the statehood in independent Georgia. The authors study the history of the formation of the Georgian state over the past 30 years, noting both objective factors that hinder rapid economic development and recovery, as well as the obvious mistakes of the country's authorities. One of the most crucial Georgia's problems is still the demographic problem, the economic recession after the collapse of the Soviet Union was one of the deepest, the geographical conditions of the country force the government to invest much to infrastructure, and in the field of foreign trade, Georgia has a significant negative balance. Despite the listed difficulties, after the 2008–2009 crisis, the country showed positive economic dynamics and recovery rates. The authors emphasize that the quality of public administration in Georgia is much better than in many other post-Soviet countries; they associate this with the ongoing reforms and close cooperation with the European Union. After 2012, a special work was carried out to create a system of professional and politically neutral civil service together with a reform to reorganize local self-government, which allowed the citizens of the country to have greater influence over local government policies. The authors conclude that the progress in the field of state institutions, against the background of unfavorable economic conditions, deserves a particular study.

**Keywords:** Georgia, statehood, economy, the system of state and municipal administration, state and municipal service, administrative reform

**Received:** November 9, 2020.

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

**Общая характеристика страны**

Грузия расположена в западной части Закавказья и отличается большим разнообразием природных и климатических условий. Западная часть Грузии, Колхидская низменность, ограниченная с севера Главным Кавказским хребтом, а с юга – Малым Кавказом, принадлежит бассейну Черного моря. Субтропический климат с обильными осадками благоприятен для сельского хозяйства, но множество заболоченных пространств исторически препятствовало его развитию. Значительные программы по осушению болот были развернуты только в советскую эпоху, когда на западе Грузии было организовано товарное производство субтропических культур и чая. В настоящий момент Колхидская низменность разделена между Грузией и Абхазией; граница проходит по реке Ингури (Ингур).

Географически Западная Грузия примыкает к Черному морю и наряду с причерноморскими степями входит в северо-восточную оконечность этого региона. Однако особенности Колхидской низменности исторически препятствовали ее активной колонизации. По всему кавказскому побережью Черного моря береговая линия отличается низкой изрезанностью и небольшим числом удобных бухт. Непосредственно к морю примыкают обширные заболоченные территории, которые на большей части своей истории были плохо пригодны для производящего хозяйства и проживания.

Восточная часть Грузии отделена от Западной Лихским (известным также под названием Сурамский) хребтом, связывающим Большой Кавказ с Малым. Он разделяет бассейны Черного и Каспийского морей. Хребет невысок (наивысшая точка – менее 2 тыс. м). Однако в зимние месяцы из-за обильных осадков транспортное сообщение иногда прекращается. В минувшем десятилетии правительство Грузии прилагало большие усилия к наращиванию транспортной связности страны, вкладывая средства в инфраструктуру.

Восточную часть Грузии с севера обрамляет Большой Кавказ, с юга она продолжается до Армянского нагорья, входящего в систему Переднеазиатских нагорий. Южные склоны Кавказа понижаются постепенно с севера на юг, и Восточная часть Грузии отличается от Западной более изрезанным рельефом. Долина реки Куры, на которую приходится почти весь сток рек Восточной Грузии,

**ГРУЗИЯ****57 200 км<sup>2</sup>****3 716 900 человек**

130-е место в мире



На севере с Грузией граничат Российская Федерация и Республика Южная Осетия, на северо-востоке – Российская Федерация, на северо-западе – Республика Абхазия, на востоке и юго-востоке – Азербайджан, на юге – Армения и на юго-западе – Турция. С запада Грузия омывается Чёрным морем.

ГЕРБ  
ГРУЗИИФЛАГ  
ГРУЗИИ

открывает эту часть страны Каспию. Климат Восточной Грузии более сухой и континентальный по сравнению с Западной.

Грузия – небольшая страна, ее площадь составляет 57 тыс. км<sup>2</sup> без Абхазии и Южной Осетии (69,7 тыс. км<sup>2</sup>, включая территории этих стран, на которые претендует Грузия). Значительная часть ее площади занята горами, и лишь сравнительно небольшая часть земли пригодна для обработки. Площадь пахотной земли в Грузии значительно сократилась за последнее тридцатилетие и в 2017 году, по данным ФАО, составляла 324 тыс. га, или 4,6% ее общей площади (показатель 1992 года – 795 тыс. га, 11,4%)<sup>1</sup>. Несмотря на благоприятный климат и плодородные почвы, Грузия не может самостоятельно обеспечить себя продовольствием.

Горный ландшафт Грузии ограничивает ее сухопутные транспортные связи с соседними странами. Единственный действующий сухопутный пограничный переход с Россией в Верхнем Ларсе сталкивается со значительной нагрузкой и иногда перестает работать из-за погодных условий. Транспортные маршруты через территории Абхазии и Южной Осетии не действуют в качестве транзитных. В советскую эпоху Грузия была связана с Турцией железной дорогой, проходившей по территории Армении. Однако эта дорога не действует с начала 1990-х годов, границы Армении с Азербайджаном и Турцией закрыты. Лишь в 2017 году было

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/faostat/ru/#country/73>

открыто железнодорожное движение на маршруте Тбилиси – Карс, для чего были построены новые пути. До этого времени транспортное сообщение с Турцией шло или по морю, или через пограничный переход Сарпи на побережье Черного моря. В то же время благодаря своим черноморским портам Поти и Батуми Грузия играет роль транзитного государства для Армении и Азербайджана.

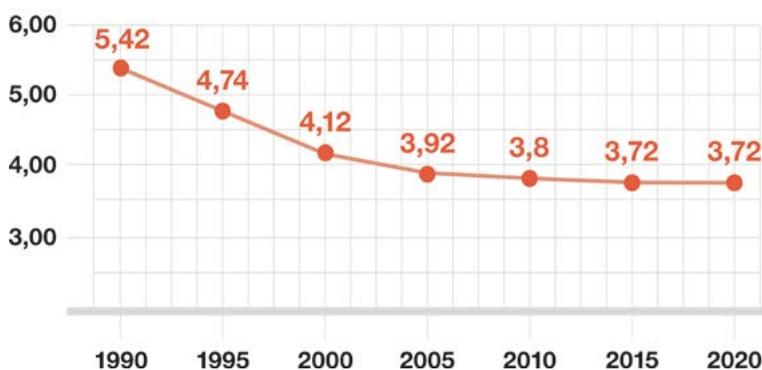
Постсоветское тридцатилетие было драматичным для населения Грузии (рисунк 1). Страна потеряла значительную часть населения. Если перепись 1989 года зафиксировала в Грузии 5,4 млн чел.<sup>2</sup>, то последняя перепись, проведенная в ноябре 2014 года, дала результат в 3,7 млн чел.<sup>3</sup> Таким образом, население Грузии сократилось на 1,7 млн чел., или почти на 30 % от первоначальной численности. Незначительный рост населения в 2014–2018 годах, зафиксированный текущим учетом, не мог компенсировать эти потери и в последующие годы обратился вспять<sup>4</sup>.

Свой вклад в снижение численности населения Грузии внесло отделение Абхазии и Южной Осетии, население которых не учитывается в грузинской статистике. Однако этот вклад был невелик на фоне массовой эмиграции. По оценке демографов, только в 1990–1996 годах миграционный отток из Грузии составил почти 1,4 млн чел. [Кутелия, Меладзе, Цуладзе, 1997. С. 186–191]. Страну покидали в основном люди трудоспособного возраста. Это обстоятельство наряду с экономическими трудностями вызвало падение рождаемости и прирост смертности в стране, а также значительное старение населения [Сулаберидзе, 2001. С. 114–117].

Поменялся и этнический состав населения Грузии. За первые десять лет независимости страна стала более гомогенной в этническом плане. Согласно результатам переписи 1989 года, грузины составляли 70,1 % населения Грузинской ССР. Перепись 2002 года дала цифру 83,8 %. Резко сократилась численность русских, которые на исходе советской эпохи были пятой по численности этнической группой (с 6,3 до 1,5%). Из состава населения практически исчезли абхазы (1,8% в 1989 году и 0,1% в 2002 году), перепись 2002 года не проводилась на территории Абхазии, а численность абхазского населения в Грузии за пределами Абхазской АССР и в советскую эпоху была невелика. Осетинское население сократилось с 3 до 0,9 %, что отражало не

Рисунок 1. Численность населения Грузии, 1995–2020

Figure 1. The population of Georgia, 1995–2020



только потерю Южной Осетии, но и массовый исход осетинского населения из внутренних районов Грузии. Незначительно выросла доля азербайджанцев в составе населения – с 5,7 до 6,5 %, что связано с характерным для этой этнической группы в Грузии сравнительно большим естественным приростом [Путкардзе, Вуркадзе, 2007. С. 71–74].

Войны в Абхазии и Южной Осетии внесли свой вклад в тяжелую демографическую ситуацию в Грузии. По подсчетам В.И. Мукомеля, потери сторон в грузино-абхазском и грузино-осетинском конфликтах начала 1990-х составили 13,1 тыс. чел. Численность внутренне перемещенных лиц по итогам двух конфликтов составила 282 тыс. чел., еще 39 тыс. покинули места своего проживания, но позже вернулись [Мукомель, 1999. С. 66–71]. В результате войны 2008 года еще 26 тыс. чел. покинули грузинские села в Южной Осетии; в 2012 году в Грузии были зарегистрированы более 265 тыс. беженцев (внутренне перемещенных лиц в официальной терминологии Грузии) [Челидзе, 2013].

Экономический спад в Грузии после коллапса СССР был одним из наиболее глубоких на всем постсоветском пространстве. В 1992–1994 годах он достиг 65,1 %, при этом средняя реальная зарплата сократилась в 10 раз. Грузия потеряла привычные рынки сбыта для продукции сельского хозяйства и пищевой промышленности, что было связано со спадом в странах СНГ, открытием их рынков для поставщиков из других стран. Сельскохозяйственный экспорт Грузии сократился на 90 % [Пылин, 2013. С. 86–95]. Грузия пережила масштабную деиндустриализацию. Масштаб сокращения доли промышленности в ВВП страны также был одним из крупнейших на постсоветском пространстве [Вардомский, Пылин, 2014. С. 82].

Особенность экономической динамики Грузии после распада СССР заключалась в ее сравнительно медленном восстановлении. Так, несмотря на энергичные реформы во второй половине 90-х и 2000-х годов, в 2008 году ее ВВП составлял лишь 71,1 % от уровня 1990 года. Хуже дело обстояло

2 [http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng\\_nac\\_89.php?reg=6](http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=6)

3 [http://census.ge/files/results/Census\\_release\\_ENG.pdf](http://census.ge/files/results/Census_release_ENG.pdf)

4 [http://pc-axis.geostat.ge/PXweb/pxweb/en/Database/Database\\_Demography\\_Population/01-population-by-self-governed-unit.px/table/tableViewLayout2/?rxid=a69aa65c-9663-4839-8d72-16616a777aea](http://pc-axis.geostat.ge/PXweb/pxweb/en/Database/Database_Demography_Population/01-population-by-self-governed-unit.px/table/tableViewLayout2/?rxid=a69aa65c-9663-4839-8d72-16616a777aea)

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

только в Молдавии (58,2 % от ВВП 1990 г.); Украина (76,3 %) и Киргизия (98,4 %) по этому показателю обгоняли Грузию [Григорьев, Кондратьев, Салихов, 2008. С. 77–95].

Глубокий спад с последующим медленным восстановлением привел к значительным сдвигам в структуре ВВП Грузии. Вдвое снизилась доля промышленности и сельского хозяйства, значительно возросла доля торговли, транспорта, коммуникаций, увеличилась также доля строительства и государственного управления, которое на пике, в 2008 году, составляло 17,2 % ВВП [Пылин, 2013. С. 86–95]. Приток иностранных инвестиций был сосредоточен преимущественно в строительстве транзитных трубопроводов Баку – Тбилиси – Карс и Баку – Тбилиси – Эрзерум. Хронической проблемой Грузии остается безработица. По данным Всемирного банка, в 2019 году она составила более 14 %, а в периоды экономических кризисов, например в 2009 году, поднималась и до 20 % с лишним<sup>5</sup>. Необходимо учесть, что сельские жители, имеющие земельный участок, учитываются грузинской статистикой как самозанятые (76 % сельского населения) и не попадают в категорию безработных, хотя существуют, по сути, за счет натурального хозяйства и случайных заработков [Silagadze, 2017. P. 136–141].

В то же время Грузия демонстрирует неплохую экономическую динамику (рисунок 2). Она сравнительно легко пережила экономический кризис 2008–2009 годов (спад в 2009 году составил –3,7 % против 14,1 % в Армении)<sup>6</sup>. В начале прошлого десятилетия темпы роста ВВП составляли 6,2 % (2010) и 7,4 % (2011). Ключевую роль в этом быстром восстановлении сыграла масштабная иностранная помощь, оказанная Грузии после войны 2008 года, Брюссельская конференция доноров предоставила Грузии 4,5 млрд долл. (приблизительно четверть ее ВВП) в течение трех лет. В дальнейшем темпы роста упали, однако не опускались ниже 2,9 %. Рост

Рисунок 2. Динамика ВВП Грузии по паритету покупательной способности, 1994–2019

Figure 2. GDP dynamics of Georgia at purchasing power parity, 1994–2019

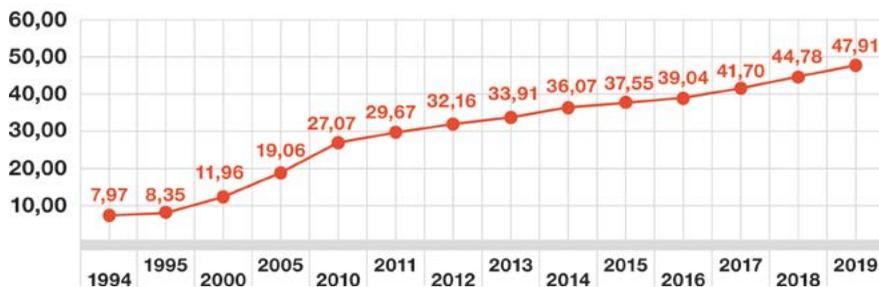
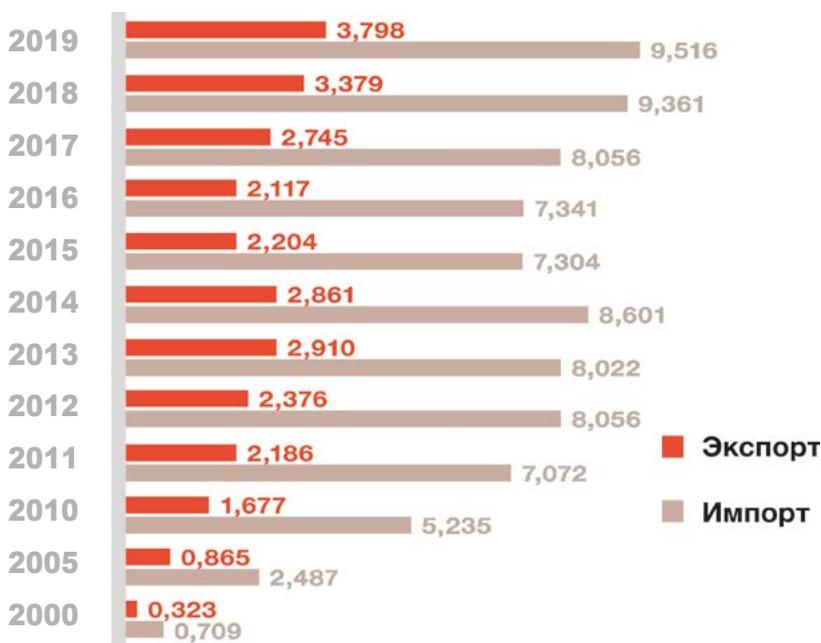


Рисунок 3. Товарооборот Грузии, 2000–2019

Figure 3. Georgia trade turnover, 2000–2019



в 2019 году составил 5,1 %. Статистика по 2020 году очевидно будет хуже: Грузия сильно зависит от денежных переводов из-за рубежа, экспорта и туризма, а по всем трем направлениям ожидается спад, вызванный пандемией COVID-19.

Внешняя торговля Грузии отличается значительным отрицательным сальдо (рисунок 3). В 2019 году оно составило –5,7 млрд долл. при обороте внешней торговли в 13,3 млрд. ВВП Грузии в тот же период составил 17,7 млрд долл., другими словами, отрицательное сальдо торгового баланса составило 32 % ВВП. Этот дисбаланс компенсируется за счет иностранных инвестиций, внешних займов, денежных переводов от граждан Грузии, работающих за рубежом, а также от продажи услуг, в первую очередь в сфере туризма. В. Папава обращает внимание, что в структуре экспорта Грузии большое место занимают легковые автомобили (22 %) и ме-

5 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=GE&view=chart>

6 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=GE-AM-AZ&start=2008&view=chart>

таллолом (8%). При этом автомобили в Грузии не производятся. Таким образом, в составе экспорта учитываются автомобили, которые поступают через территорию Грузии в другие страны – Армению и Азербайджан [Папава, 2013. С. 47–58]. Торговля подержанными автомобилями – заметная отрасль грузинской экономики, однако очевидно, что за вычетом подобных статей картина грузинского экспорта будет еще менее обнадеживающей.

Россия занимает место второго торгового партнера Грузии по товарообороту (в 2019 году товарооборот составил 1,5 млрд долл., 11% всей грузинской внешней торговли). На первом месте находится Турция (1,8 млрд долл., 13%). За ними с небольшим отрывом идут Китай, Азербайджан и Армения. При этом торговля со странами СНГ занимает треть внешней торговли Грузии, со странами Европейского союза – четверть. Более выражено преобладание стран СНГ в грузинском экспорте, в совокупности они покупают более половины товаров, экспортируемых из Грузии. Это преобладание сохраняется, несмотря на выход Грузии из СНГ и вхождение ее в зону свободной торговли с Европейским союзом<sup>7</sup>.

В экспорте Грузии (рисунок 4) доминирует медная руда (22,3%), автомобили (11,3%, реэкспорт машин в Армению и Азербайджан), ферросплавы (7,4%), вина (6,1%), руды драгоценных металлов (4%).

Импортирует Грузия (рисунок 5) потребительские товары, машины и оборудование, топливо и смазочные материалы, а также значительный объем продовольствия. Лишь некоторые отрасли сельского хозяйства страны обладают экспортным потенциалом, однако в целом Грузия не может обеспечить себя продовольствием.

**Краткая политическая, социальная и культурная справка.** В постсоветскую эпоху Грузия пережила очень сложную и болезненную трансформацию, включавшую в себя три гражданские войны (конфликты в Абхазии и Южной Осетии, конфликт между сторонниками и противниками первого президента Грузии З. Гамсахурдиа). Грузия находится

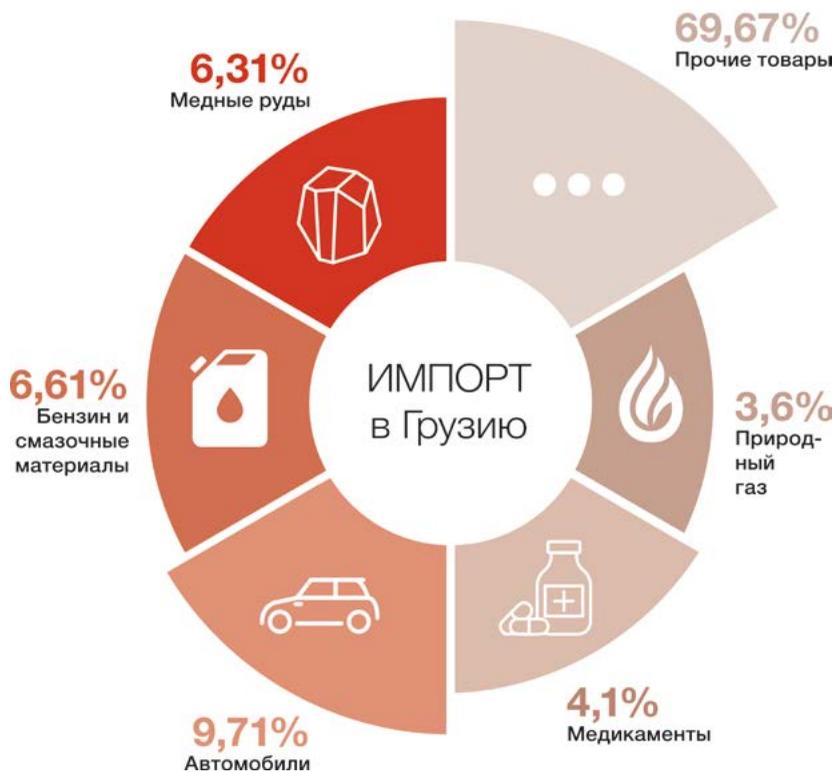
Рисунок 4. Структура экспорта Грузии, январь — август 2020

Figure 4. Export structure of Georgia, January – August 2020



Рисунок 5. Структура импорта Грузии, январь – август 2020

Figure 5. Import structure of Georgia, January – August 2020



<sup>7</sup> <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/35/external-trade>

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

в сложном международном положении, развязав войну со своим наиболее могущественным соседом – Россией и избегая нормализации отношений с Москвой. Тем не менее Грузии удалось создать государственные институты, более устойчивые и эффективные, чем у всех постсоветских стран, сопоставимых с ней по экономическому потенциалу. Грузии удастся поддерживать политическую стабильность при конкурентной и открытой внутренней политике.

В то же время Грузия сталкивается с рядом острых социальных проблем. Среди них нужно назвать демографический упадок, включающий в себя старение населения, безработицу и бедность. Хотя правительству страны в последние годы удается ослабить остроту некоторых проблем (в частности, в Грузии после 2012 года прошла в целом успешная реформа здравоохранения, повысившая доступность медицинской помощи для граждан), перспектив качественного экономического рывка в обозримой перспективе не просматривается.

Историко-культурное наследие Грузии по праву привлекает к ней внимание из-за рубежа и служит одним из источников «мягкой силы» страны. Гордость за это наследие была и остается одной из наиболее важных составляющих грузинской национальной идентичности, хотя порой перерождается в чувство превосходства (едва ли оправданное) по отношению к соседям. Однако с распадом СССР Грузия утратила аудиторию для своей культурной продукции, в то время как именно эта аудитория обеспечила расцвет грузинской культуры в XIX и XX веках. Постсоветские десятилетия стали для Грузии эпохой культурного упадка, несмотря на прекращение бывшего цензурного гнета. Как и многие другие страны, Грузия одновременно стремится и участвовать в глобализации, что естественно для малой страны, зависимой от экспорта и притока туристов, и опасается утратить культурную самобытность. Надежды и страхи, связанные с глобализацией, служат одним из двигателей динамичной внутриполитической жизни страны.

### Оценка достижений страны и основных вызовов, позиций в международных рейтингах

Несмотря на сложные экономические и демографические вызовы, которые стоят перед Грузией, по качеству государственного управления она значительно опережает многие постсоветские страны. Это связано с решительными реформами, проведенными в стране после государственного переворота в конце 2003 года, тесным сотрудничеством с Европейским союзом, сохранением политической стабильности в стране на протяжении длительного времени. Нужно отметить, что власти Грузии давно и целенаправленно стремятся повысить место страны в разнообразных международных рейтингах.

Необходимо также учесть, что по мере того, как международные рейтинги становятся ориентиром для национальных правительств, особенно небольших стран, рассчитывающих на приток иностранных инвестиций, конкуренция за места в этих рейтингах обостряется и рейтинговые позиции таких стран становятся нестабильными.

В последнем The Global Competitiveness Report Грузия заняла 74-е место (опустившись за год с 66-го) (рисунок 6); основной вклад сделали индикаторы институтов и рынка труда, сильно либерализованного, отстала страна и по инфраструктуре [Schwab, 2019]. Позиция Грузии в рейтинге быстро росла с 2009 по 2016 год с последующим небольшим снижением. Впрочем, Грузию в последнее время опережают Азербайджан и Армения.

В рейтинге Всемирного банка Doing Business (рисунок 7) Грузия в 2020 году заняла седьмое место, опередив все постсоветские страны и многие страны ОЭСР. Став одним из мировых рекорсменов по скорости начала бизнеса, Грузия сильно отстает по показателям доступа к электроэнергии и простоте внешнеэкономических операций.

Как и другие малые и сравнительно бедные страны, Грузия повышает свои позиции в международных рейтингах в основном за счет показателей, качество которых зависит непосредственно от государственного регулирования и регуляторных процедур. Показатели, в которых заложено качество инфраструктуры, более инерционны, поскольку улучшение инфраструктуры требует значительных инвестиций. Что же касается внешней торговли, то здесь ситуация также с большим трудом может быть изменена. Грузия находится в регионе, где соприкасаются, не сотрудничая, различные экономические интеграционные объединения – ЕС и ЕАЭС. В таких условиях договариваться об упрощении регулирования внешней торговли затруднительно, тем более что Грузия с ее небольшим по емкости рынком не может рассчитывать на сильную переговорную позицию в отношениях с соседями.

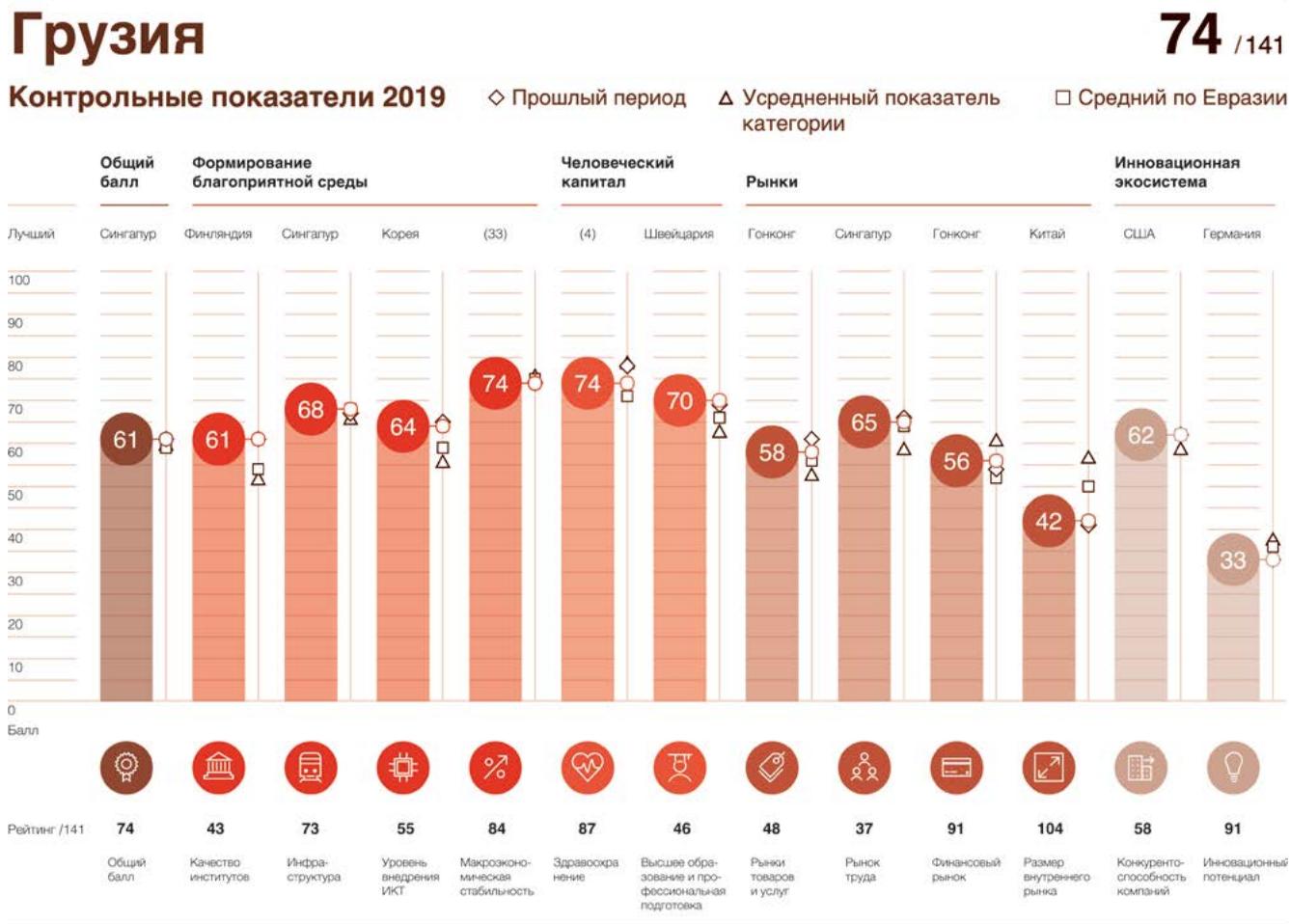
Показатели индекса Worldwide Governance Indicators отражают результаты, достигнутые Грузией в улучшении ее государственного управления. Индекс рассчитывается по следующим показателям:

- Control of Corruption (контроль коррупции);
- Government effectiveness (эффективность государственного управления);
- Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма);
- Regulatory Quality (качество регулирования);
- Rule of Law (верховенство закона);
- Voice and Accountability (право голоса и подотчетность правительства).

По каждому из показателей рассчитывается индекс, который может составлять от -2 (наихудший результат) до 2 (наилучший результат).

Рисунок 6. Показатели Грузии в Индексе глобальной конкурентоспособности

Figure 6. Indicators of Georgia in the Global Competitiveness Index



Контрольные показатели Грузии в 2018 году

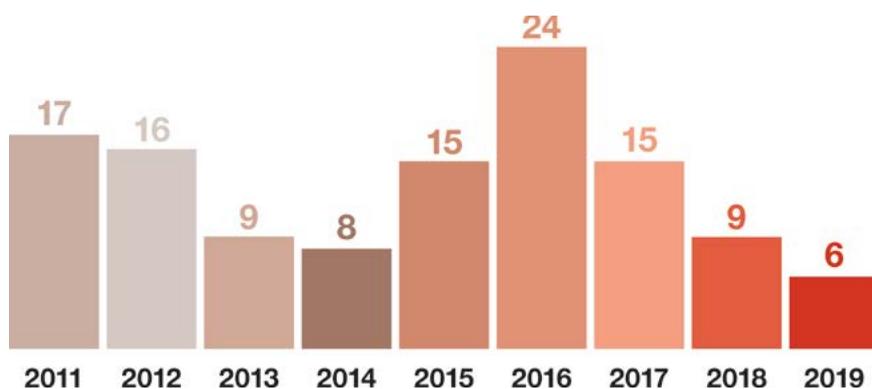


Результаты Грузии за 2018 год (последняя опубликованная оценка) в сравнении с двумя другими странами Южного Кавказа и странами европейского и центральноазиатского регионов приведены на **рисунке 8**.

По большинству показателей Грузия находится в зоне положительных значений, значительно опережая своих соседей. Ее показатели соответствуют таковым у небольших и средних стран Европейского союза. Низкий показатель политической стабильности и отсутствия насилия/терроризма, по всей видимости, отражает

Рисунок 7. Позиции Грузии в рейтинге Всемирного банка Doing Business, 2011–2019

Figure 7. Georgia in the Doing Business rating, 2011–2019



## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

**Рисунок 8. Сравнительные показатели индекса Worldwide Governance Indicators Грузии и некоторых других стран\***

**Figure 8. Comparison of indicators for Georgia and some other countries in the Worldwide Governance Indicators index**

ПОКАЗАТЕЛЬ	ГРУЗИЯ	АРМЕНИЯ	АЗЕРБАЙДЖАН	Страны, наиболее близкие к показателю Грузии
Контроль коррупции	0,7	-0,3	-0,8	Кипр, Польша Португалия, Испания
Эффективность государственного управления	0,6	0,0	-0,1	Хорватия, Венгрия, Польша, Словакия
Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма	-0,4	-0,4	-0,7	Армения, Босния, Россия, Молдавия, Узбекистан
Качество регулирования	1,1	0,3	-0,4	Андорра, Бельгия, Кипр, Франция, Литва, Латвия
Верховенство закона	0,3	-0,2	-0,6	Хорватия, Греция, Италия, Польша, Румыния
Право голоса и подотчетность правительства	0,2	-0,1	-1,5	Албания, Болгария, Венгрия, Черногория

\* <https://datacatalog.worldbank.org/dataset>

наличие конфликтов, которые Грузия считает неурегулированными: Тбилиси продолжает претендовать на контроль над Абхазией и Южной Осетией и не признает их независимый статус.

Результаты индекса Worldwide Governance Indicators демонстрируют позитивные итоги реформ государственного управления в Грузии. Однако в совокупности с невысокими экономическими достижениями страны они показывают, что само по себе удовлетворительное государственное управление не обеспечивает автоматически экономическое развитие и роста благосостояния.

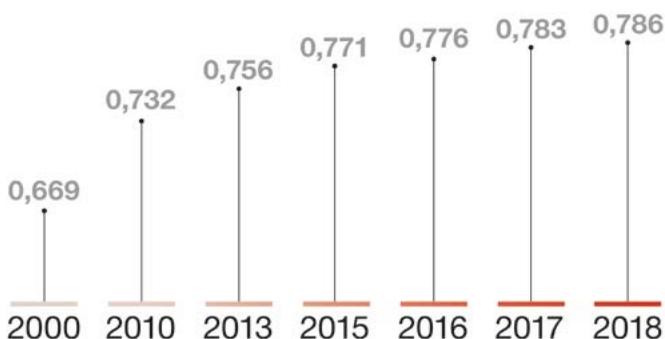
Необходимо отметить, что, согласно индексу человеческого развития (Human Development Index), Грузия, занимающая 70-е место с интегральным индексом 0,786 (рисунок 9), опережает как своих соседей по региону, так и сопоставимых с ней по уровню экономического развития Украину и Молдову. Она пропускает вперед лишь три прибалтийские страны, Россию, Белоруссию и Казахстан.

#### Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Сильнейший экономический спад после распада СССР, четыре внутренних вооруженных конфликта (последний, 2008 года, сопровождался внешним военным вмешательством), тяжелые демографические потери создали Грузии неблагоприятные условия для развития. Страна потеряла ряд отраслей промышленности и высокотехнологичного сельского хозяйства. Ее внутренний рынок узок.

**Рисунок 9. Индекс человеческого развития Грузии, 2000–2018**

**Figure 9. Human Development Index of Georgia, 2000–2018**



Условия внешней торговли недостаточно благоприятны. Так, 53,8% экспорта Грузии в 2019 году пришлось на страны СНГ, однако Грузия не состоит в этой организации и не пользуется существующим в ней специальным торговым режимом. Данные факторы ограничивают перспективы развития страны.

В то же время в плане человеческого потенциала и качества государственного управления Грузия добилась значительно лучших результатов, чем все сопоставимые с ней по уровню экономического развития постсоветские страны, например Азербайджан, Армения, Молдова, Украина. Открытым остается вопрос, удастся ли ей совершить рывок, достаточный, чтобы приблизиться к показателям России, Казахстана, Белоруссии.

## Система органов публичной власти.

### Принципы и особенности организации местного самоуправления

**Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка.** Драматические события первых лет независимости Грузии отразились на формировании ее конституционного строя. Во время правления З. Гамсахурдиа (1990–1992) конституционное законодательство стало полем импровизаций. В Конституцию Грузинской ССР вносились поправки, направленные на консолидацию политического режима. Учитывая, что советское конституционное право не предполагало разделения властей и баланса полномочий между ними, возникающий в итоге гибрид носил характер узаконенного чрезвычайного режима личной власти. Финальной точкой здесь стало введение в апреле 1991 года поста президента с широкими полномочиями (вносил на утверждение Верховного Совета кандидатуры председателя правительства, главы Верховного суда, генерального прокурора, имел право распускать Верховный Совет, вводить чрезвычайное положение). Параллельно было объявлено о разработке новой конституции на основе Конституции Грузинской Демократической Республики от 1921 года.

После свержения З. Гамсахурдиа в январе 1992 года к власти в Грузии пришел Военный совет, объединивший лидеров переворота. После возвращения в Грузию Эдуарда Шеварднадзе он был заменен на Государственный совет, где командиры вооруженных формирований были «разбавлены» представителями политических партий. Оба эти органа обладали весьма сомнительной легитимностью, их власть не имела опоры в действовавшей на тот момент конституции.

21 февраля Военный совет объявил о «верховенстве» Конституции Демократической Республики Грузия 1921 года «и ее задействовании с учетом нынешних реалий» [Региональные конфликты... 2005. С. 98]. Что именно и в какой мере предполагалось «задействовать», декларация Военного совета умалчивала, но из ее текста следовало, что действие прежней конституции прекращено. Выборы парламента Военный совет обещал провести не позднее осени 1992 года (они были проведены в октябре). После этого функции основного закона выполнял «Акт о государственной власти», принятый 6 ноября 1992 года. Грузия получила новую конституцию только в августе 1995 года. В дальнейшем в нее неоднократно вносились поправки.

Конституция Грузии провозглашает ее единым и неделимым демократическим государством, а также демократической республикой. Преамбула Конституции упоминает «граждан Грузии», не называя их этническую принадлежность, как символических учредителей государства, но в то же время содержит ссылку на «многовековые традиции государствен-

ности грузинского народа». Это отражает желание законодателя избежать жесткого определения Грузии как государства этнических грузин. Конституция не содержит упоминания других этнических групп, проживающих в Грузии, хотя устанавливает, что государственным языком Абхазской автономной республики – законодатель исходит из того, что Абхазия в будущем войдет в состав Грузии – наряду с грузинским является также абхазский.

Упоминание в Конституции двух автономных республик – Абхазской и Аджарской – формально не позволяет охарактеризовать Грузию как унитарное государство. Но особенности ее законодательства позволяют говорить, что фактически она таковым является. Конституция не разграничивает полномочий между центральными властями и властями республик. Оговорено, что «Государственное территориальное устройство Грузии будет пересмотрено конституционным законом Грузии на основе принципа разграничения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей территории страны», то есть после установления контроля властей Грузии над всей территорией бывшей Грузинской ССР.

Конституция предусматривает, что полномочия Абхазской и Аджарской автономных республик должны быть установлены конституционными законами. При этом лишь недавно, в 2017 году, после ряда напоминаний Совета Европы о необходимости определить статус автономии, был принят такой закон для Аджарской автономной республики. В этом законе перечислен ряд областей государственного управления, в которых имеются полномочия у автономной республики. Но содержание этих полномочий не раскрыто. Вместо этого конституционный закон содержит отсылки к общему законодательству Грузии, которое должно регулировать порядок осуществления бюджетной политики, управления имуществом и другие полномочия автономии.

Кроме того, закон оставляет за центральными властями страны такие механизмы контроля над властями республики, которые не позволяют говорить о самостоятельности последней. Так, президент Грузии по согласованию с парламентом страны может распустить Верховный Совет (законодательный орган) автономии по широкому кругу оснований, например если Верховный Совет «не может осуществлять свои полномочия». Председатель правительства Аджарской автономной республики – высшее должностное лицо в ее структуре исполнительной власти – утверждается на своей должности Верховным Советом. При этом представляет его на должность президент Грузии после консультаций с политическими силами, представленными в Верховном Совете. Оговаривается, что правительство Аджарии подотчетно президенту и правительству Грузии; лишь на третьем месте в этом списке стоит законодательный орган власти автономии.

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Перечисление полномочий Аджарской автономной республики сопровождается в конституционном законе отсылками на иные законы Грузии, которые должны регулировать порядок исполнения этих полномочий. Однако законодательство Грузии в ряде наиболее важных сфер не учитывает самого существования автономной республики. Так, законодательно не определены источники доходов ее бюджета. Налоговый кодекс Грузии не содержит понятия налога автономной республики, ограничиваясь только двумя видами налогов – общегосударственными и местными. Некоторые исследователи в связи с этим говорят о Налоговом кодексе унитарной страны [Глонти, Цинцадзе, 2007. С. 71–76].

**Глава государства: общая характеристика правового статуса, его основные полномочия.** С 1995 года, когда в Грузии была принята действующая Конституция, в стране прошли две крупные конституционные реформы. В ходе этих реформ существенно менялись статус и полномочия главы государства.

В первоначальной версии Конституции Грузии президент соединял в себе две роли – главы государства и главы исполнительной власти. При этом у него не было полномочий распускать парламент. Эта модель не давала президенту желаемой свободы политического маневра, и уже спустя несколько лет после вступления Конституции в силу глава Грузии Э. Шеварднадзе предложил создать в стране правительство во главе с премьер-министром как самостоятельный орган власти. Предполагалось, что парламент получит право выносить вотум недоверия президенту, а президент – право распускать парламент. Однако к весне 2001 года, когда это предложение было выдвинуто, у Э. Шеварднадзе уже не было влияния, необходимого для проведения реформы. Оппозиция же воспротивилась этому проекту [Скаков, 2002].

Конституционная реформа, предполагающая разделение роли главы государства и главы исполнительной власти, была проведена после прихода к власти лидеров «революции роз». 6 февраля 2004 года парламент Грузии проголосовал за поправки, предусматривавшие введение должности премьер-министра, назначаемого президентом, который затем должен получить доверие парламента. При этом парламент получил возможность потребовать от премьер-министра отставки отдельных членов правительства, хотя такое требование не обязывало премьера ни к чему, кроме необходимости мотивировать свой отказ. Президент получил право распускать парламент, если тот трижды выразит недоверие назначенному президентом премьеру и программе правительства. При этом премьер мог быть назначен и без согласия парламента.

Конкретное политическое наполнение новых конституционных норм определялось персональным составом высших органов государственной

власти. С точки зрения политической тактики конституционная реформа должна была придать легитимность сложившемуся в ходе «революции роз» триумвирату лидеров: Михаилу Саакашвили, Зурабу Жвания, Нино Бурджанадзе, которые первоначально были сопоставимы по своему влиянию и популярности. После конституционной реформы М. Саакашвили, ранее избранный президентом, назначил З. Жвания премьер-министром. Нино Бурджанадзе сохранила пост председателя парламента, который она занимала с 2001 года. Первоначально можно было говорить о правительстве во главе с премьер-министром как о самостоятельном и сильном высшем органе власти. Однако после гибели З. Жвания в феврале 2005 года в полной мере проявился характер новой конституционной модели, в которой баланс полномочий был значительно смещен в пользу президента. Фактически был установлен режим личной власти М. Саакашвили, правительство и парламент играли подчиненную роль.

Следующая конституционная реформа была проведена в Грузии в октябре 2010 года, принятые тогда изменения вступили в силу в 2012–2013 годах. Ее содержанием был переход от президентской к парламентской республике. Наблюдатели связывали это решение со стремлением М. Саакашвили изменить конституцию таким образом, чтобы остаться у власти, обойдя формальное ограничение на число президентских сроков для одного лица.

Президент сохранял роль главы государства, он объявлен гарантом единства и национальной независимости страны, является верховным главнокомандующим, представляет Грузию во внешних сношениях. Президент назначает выборы парламента и местных органов власти. Он подписывает и публикует законы, может наложить вето на закон, принятый парламентом, а также осуществляет помилование. Однако полномочия его ограничены. Так, президент может представлять Грузию во внешней политике, подписывать международные договоры, принимать аккредитацию иностранных послов и назначать послов Грузии только с согласия правительства. По представлению правительства президент назначает и освобождает от должности командующего силами обороны Грузии. Он может приостанавливать деятельность территориальных представительных органов, но также лишь по представлению правительства. Конституция оговаривает, что правовые акты президента, кроме тех, решение по которым он вправе принять самостоятельно, требуют «соподписи» председателя правительства. Таким образом, глава государства не играет существенной политической роли и практически не влияет на текущее управление страной. Он остается символической фигурой.

В марте 2018 года в Конституцию Грузии были внесены изменения, которые еще в большей сте-

пени снизили политический вес президента. Если раньше было предусмотрено его всенародное избрание, то в действующей редакции Конституции установлено, что президент избирается сроком на пять лет избирательной коллегией, состоящей из всех депутатов парламента страны и представительных органов автономных республик (фактически только Верховного Совета Аджарии), а также депутатов местных представительных органов, выдвигаемых политическими партиями по специальным квотам. Эти изменения вступят в силу после истечения срока полномочий действующего президента Саломе Зурабишвили, избранной всенародным голосованием в конце 2018 года на пять лет.

Данная реформа была реакцией политического руководства страны на целый ряд конфликтов между президентом и премьер-министрами страны в период между 2013 и 2018 годами. Эти конфликты не несли существенного политического содержания и касались в основном вопроса о том, кто – премьер или президент – должен представлять Грузию на наиболее престижных международных форумах, например выступать на сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Наряду с изменением порядка избрания президента были внесены поправки в закон о правительстве Грузии, направленные на упорядочение взаимодействия президента и правительства во внешней политике. Так, было установлено, что президент может представлять Грузию во внешних сношениях, вести переговоры с иностранными государствами и международными организациями, заключать международные договоры, принимать аккредитацию иностранных представителей только с согласия правительства Грузии. Также президент по представлению правительства должен был назначать на должность и освобождать от должности зарубежных представителей Грузии. Данные изменения практически лишили президента самостоятельности во внешнеполитических делах.

Нужно отметить, что, несмотря на ограниченные полномочия президента Грузии, в некоторых случаях он может влиять на исход политической борьбы в стране, опираясь на свой статус главы государства. Так, в мае 2020 года С. Зурабишвили помиловала бывшего мэра Тбилиси Г. Угулаву и бывшего министра обороны И. Окруашвили, отбывавших тюремные сроки за уголовные преступления. Их освобождение было требованием оппозиционных сил, грозивших в противном случае заблокировать голосование по законопроекту о порядке избрания депутатов парламента на выборах в октябре 2020 года. Правительство отказывалось освобождать Г. Угулаву и И. Окруашвили, резонно ссылаясь на независимость суда, вынесшего им приговоры. Решение президента об их помиловании позволило преодолеть политический кризис, хотя и вызвало определенное недовольство правящей партии.

**Правительство, система и структура центральных и региональных органов исполнительной власти.** В действующей редакции Конституции Грузии правительство является высшим органом исполнительной власти, осуществляющим внутреннюю и внешнюю политику. Коллегиальное начало в работе правительства выражено слабо. Центральной фигурой выступает премьер-министр. Он без участия парламента назначает на должность министров, премьер-министров, государственных министров (аналог министра без портфеля, должность создается ad hoc, если возникает необходимость придать высокий политический приоритет определенному направлению деятельности правительства). Премьер-министр представляет Грузию во внешних сношениях, причем в отличие от президента наделен полномочиями подписывать от имени страны международные договоры.

Хотя конституция говорит о коллективной подотчетности правительства парламента, закон о правительстве несколько меняет эту формулировку, говоря о подотчетности парламента лично премьер-министра. Нужно признать, что в совокупности с иными законодательными нормами такая формулировка точнее отражает политико-правовой статус премьер-министра.

Премьер-министр наделен рядом особых полномочий на случай военного или чрезвычайного положения. Он обращается к президенту с предложением об объявлении такого положения, представляет президенту проект декрета, действующего на время чрезвычайного или военного положения. Премьер-министр принимает решение о применении сил обороны во время военного или чрезвычайного положения, причем это решение не требует утверждения парламентом. Он также издает указ, в соответствии с которым действуют силы самообороны в условиях военного или чрезвычайного положения.

Состав и структура правительства определяются отдельным законом, не имеющим статуса конституционного. Правительство делает представление президенту о назначении и освобождении от должности послов и представителей в международных организациях, согласовывает аккредитацию диппредставителей и вопросы ведения международных переговоров. Правительство также обращается к парламента по вопросу ратификации и денонсации международных договоров. Правительству подчинены военизированные учреждения специального назначения, не входящие в состав вооруженных сил.

Для Грузии нехарактерно свойственное ряду других постсоветских стран разделение «гражданских» и «силовых» полномочий исполнительной власти. Правительство сосредоточивает в себе оба эти вида полномочий, отвечая как за социально-экономическое развитие страны, так и за ее оборонную политику и борьбу с преступностью. По пред-

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

ставлению правительства назначается на должность и освобождается от должности командующий силами обороны Грузии. Последняя норма делает во многом декларативным статус президента как верховного главнокомандующего. Правительство также обращается к президенту с представлением о вводе в страну, применении, передвижении военных сил иностранных государств. В ведении правительства находятся воинские звания, планы строительства, применения и мобилизации вооруженных сил, экономические мобилизационные планы, вопросы гражданской обороны. Оно ответственно за поддержание законности, защиту прав и свобод граждан, борьбу с преступностью и поддержание общественного порядка, охрану государственной границы.

В соответствии с действующей редакцией закона о правительстве в структуру высшего органа исполнительной власти входят следующие министерства (**рисунок 10**):

- Министерство внутренних дел;
- Министерство иностранных дел;
- Министерство лиц, вынужденно перемещенных с оккупированных территорий, труда, здравоохранения и социальной защиты;
- Министерство обороны;
- Министерство образования и науки, культуры и спорта;
- Министерство охраны окружающей среды и сельского хозяйства;
- Министерство регионального развития и инфраструктуры;
- Министерство финансов;
- Министерство экономики и устойчивого развития;
- Министерство юстиции.

**Парламент: общая характеристика правового статуса, основные полномочия.** Парламент, высший законодательный и представительный орган Грузии, наделен полномочиями по определению основных направлений внутренней и внешней политики.

Конституция Грузии предусматривает, что после установления контроля Тбилиси над Абхазией парламент будет преобразован в двухпалатный: должен быть создан Совет Республики (нижняя палата) и Сенат (верхняя палата). Последний будет состоять из представителей, избранных в территориальных единицах Грузии, включая Абхазскую и Аджарскую автономные республики. Пока эта норма не может быть введена в действие, парламент состоит из одной палаты, избираемой на четырехлетний срок. В парламенте Грузии 150 депутатов. Конституция устанавливает, что они должны избираться полностью по пропорциональной системе. Это сравнительно новая норма, которая была включена в конституцию в 2018 году. При этом срок введения ее в действие отложен до парламентских выборов

2024 года. Ранее парламент избирался на основе смешанной системы. Половина депутатов избиралась по пропорциональной системе, половина – по мажоритарным округам. Данная система вызывала критику со стороны оппозиции, поскольку правящая партия имела преимущество и на выборах по мажоритарным округам. Так, правительство могло влиять на предпочтения избирателей в мажоритарных округах: манипулируя бюджетным финансированием территорий, в мажоритарных округах было сравнительно легче применять административный ресурс, чем в рамках общенационального округа, наконец, мажоритарные депутаты охотнее присоединялись к правящей коалиции, поскольку это давало им больше лоббистских перспектив для территорий, которые они представляли. Недовольство оппозиции, вылившееся в ряд протестных акций в 2019–2020 годах, побудило власти пойти на уступки, и уже в 2020 году на парламентских выборах число мажоритарных депутатов составило только 30. Параллельно до 1% понижен избирательный барьер прохождения в парламент.

Парламент принимает законы, большинством от простого до трех четвертей (в зависимости от категории закона) преодолевает вето президента. Парламент утверждает в должности премьер-министра, которого выдвигает партия, набравшая больше 40% голосов на выборах, а также может выразить недоверие правительству. Для утверждения премьер-министра его кандидатуре необходимо набрать более половины голосов от полного состава парламента, выражение недоверия требует такого же большинства.

Двумя третями от полного состава парламент может отрешить от должности президента. Для отстранения от должности депутата парламента, судьи Верховного суда, Генерального прокурора и др. требуется простое большинство.

**Судебная власть: система и структура, основные полномочия.** Судебная реформа в Грузии продолжалась в течение длительного времени и до сих пор не вполне завершена. Первый закон об общих судах был принят еще в 1997 году и действовал на протяжении десятилетия. Ключевую роль в назначении судей играл президент, органы самоуправления судебной системы не имели большого значения. Высший совет юстиции, по сути, выполнял консультативную функцию при президенте. Введение в законодательство Грузии института сделки со следствием после «революции роз» снизило авторитет судебной власти, поскольку по значительному числу уголовных дел приговор стал выноситься без проведения полноценной судебной процедуры. Время правления М. Саакашвили (2004–2012) также было ознаменовано большим числом приговоров, расцениваемых общественностью как несправедливые и несправедливые, а также резким ростом обвинительного уклона в уголовной политике. По числу

относительной численности заключенных Грузия вышла на одно из первых мест в мире.

После смены власти в 2012 году реформа судебной системы стала одним из важных общественных запросов. Основная цель реформы состояла в том, чтобы усилить независимость судебной системы.

Действующая редакция Конституции Грузии предусматривает, что судебная система страны состоит из Конституционного суда и общих судов. Конституционный суд состоит из девяти судей, которые назначаются на десять лет, по трое от президента, парламента и Верховного суда, и выступает в качестве органа конституционного контроля.

Верховный суд Грузии – кассационный суд. Его состав избирает парламент по представлению Высшего совета юстиции. Судьи Верховного суда избираются на свою должность бессрочно, до достижения предельного для судьи возраста 65 лет. Данная норма, как и в целом бессрочное назначение судей, сравнительно недавно появившееся в грузинском законодательстве, вызывает политическую полемику в стране. Из-за этой полемики Верховный суд, который, согласно конституции, должен состоять из 28 судей, в течение длительного времени оставался недоукомплектованным.

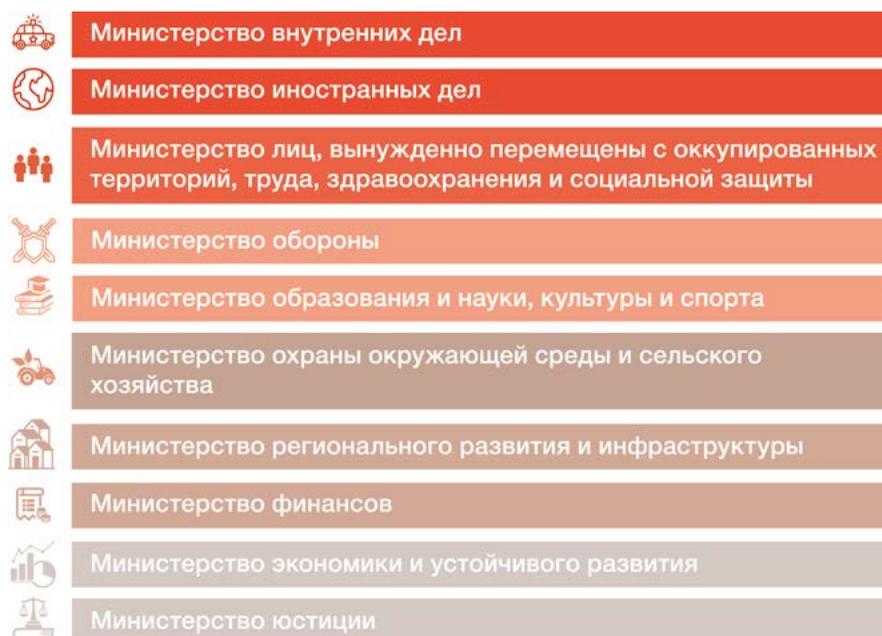
Кроме Верховного суда судебная система Грузии состоит из апелляционных и городских (районных) судов. Судьи проходят двухступенчатое назначение. На первом этапе они назначаются на три года, по истечении этого срока – бессрочно.

Высший совет юстиции – это орган управления судебной системой. Он формируется Конференцией судей Грузии (орган судебного самоуправления, состоит из всех судей Грузии), парламентом и президентом. Из 15 членов Высшего совета юстиции 8 избираются Конференцией судей большинством в две трети голосов. Пять членов избирает парламент (большинством в три пятых от полного состава), одного назначает президент. Председатель Верховного суда по должности входит в Высший совет юстиции. Срок полномочий членов Высшего совета юстиции составляет четыре года. Высший совет юстиции назначает судей и освобождает их от должности (кроме судей Верховного суда).

**Общая характеристика и основные полномочия других органов государственной власти.** Большинство министерств в Грузии контролируют ряд служб, которые осуществляют вспомогательную роль при исполнении их функций и отвеча-

## Рисунок 10. Структура правительства Грузии

Figure 10. Georgia's government structure



ют за узкоспециализированные вопросы государственного управления. Распределение полномочий между министерствами и подчиненными им органами государственной власти выглядит следующим образом.

Министерство регионального развития и инфраструктуры отчитывается о своей деятельности в рамках проектов по ряду тематических категорий, а именно: водоснабжение, дорожное хозяйство, городская инфраструктура, образование и туризм. Ключевыми проблемами на повестке ведомства являются поощрение местного самоуправления и децентрализация, гармоничное развитие регионов страны с особым акцентом на горные труднодоступные области (например, обеспечение водоснабжения), а также иные вопросы управления государственной территорией. Министерству подотчетны Дорожная служба Грузии, занимающаяся прокладыванием и ремонтом автодорог, а также «Грузинская объединенная компания водоснабжения» – созданная в 2010 году государственная организация, обеспечивающая муниципалитеты поставками воды. Еще одна госкомпания в структуре министерства – «Грузинская компания управления твердыми отходами», продвигающая новые подходы к утилизации мусора на территории страны. Другой, не менее важной единицей под контролем министерства является Фонд муниципального развития Грузии, созданный в 1997 году для финансирования инфраструктурных проектов по всей стране. Фонд управляется координационным советом, члены которого назначаются по инициативе как правительства Грузии, так и Министерства регионального развития и ин-

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

фраструктуры. Фонд сотрудничает со всеми инвестиционными банками и иными финансовыми организациями Грузии.

Министерство юстиции заведует вопросами развития и исполнения национального законодательства, а также его приведения в соответствие с международными стандартами. В его состав входит Национальное бюро исполнения, созданное в 2000 году как единый орган для регулирования исполнения судебных решений в противовес предыдущей системе, когда эта функция лежала на приставах в каждом отдельно взятом суде, дела между которыми распределялись по территориальному принципу (например, в Тбилиси – по городским округам), отмена которого в рамках нового ведомства стала одним из первых шагов к повышению прозрачности делопроизводства. Бюро располагает восемью филиалами в регионах Грузии. Также в ведении министерства находятся 19 так называемых «домов юстиции» – центров по предоставлению государственных услуг в онлайн- и офлайн-форме, а также Национальное агентство государственных регистров, государственный архив и нотариальная палата. За повышение квалификации юридических кадров в министерстве отвечает система Образовательного центра юстиции. Актуальное законодательство публикуется на ресурсе «Законодательного вестника Грузии». Также на министерство возложена функция развития сектора госуслуг, реализуемая посредством Агентства развития государственных услуг, которое одновременно выступает главной инстанцией по вопросам актов гражданского состояния и иных государственных услуг и в то же время – главным центром экспертизы по совершенствованию госуслуг, занимаясь такой проблематикой, как развитие электронного правительства, цифровизация документооборота и введение новых электронных способов идентификации граждан.

Министерство внутренних дел заведует всеми вопросами охраны правопорядка. Его сеть подведомственных организаций достаточно компактна и включает в себя подразделения полиции и Академию Министерства внутренних дел для подготовки кадров, сервисный центр, предоставляющий услуги гражданам (например, выдачу госномеров для транспортных средств), а также Агентство чрезвычайных ситуаций, руководящее службами спасения.

Министерство обороны имеет под своим началом два профильных образовательных учреждения: Национальную военную академию и Кадетский военный лицей. Кроме того, в рамках министерства действует Бюро кибербезопасности, заведующее всем спектром вопросов охраны грузинского суверенитета в цифровом пространстве – от правовых до подготовки кадров и расширения технологического потенциала. Также за техническое оснащение и исследования в области военной промышленности отвечает Научно-технический центр «Дельта». Кроме

того, в 2014 году в рамках совместного с НАТО пакета мер была основана Школа институционального развития в области обороны, миссией которой является стимулирование компетенций грузинской армии с точки зрения эффективного регулирования, переосмысления акцентов оборонной политики, межведомственного и международного сотрудничества.

Министерство экономики и устойчивого развития является одним из ключевых центров политики реформ в Грузии и опирается на значительное количество вспомогательных служб в своей работе. Помимо магистрального руководства экономическим курсом страны, министерство занимается более узкими задачами по наиболее чувствительным секторам экономики, в частности туризму, который находится в ведении Национального туристического управления Грузии. Формально находясь под началом Министерства экономики, управление также сотрудничает с другими государственными органами, начиная с Министерства иностранных дел и заканчивая региональными властями, с целью поддержания туристической отрасли и привлечения иностранных посетителей в страну. Министерство экономики также выступает главным управляющим государственным имуществом посредством Национального агентства государственной собственности. Важную роль в экономической трансформации страны играют такие единицы, как «Предпринимательство в Грузии» – правительственный центр, занимающийся поддержкой малого и среднего бизнеса, экспорта из Грузии и инвестиций в грузинскую экономику, а также Инновационно-технологическое агентство Грузии, ответственное за технологическую модернизацию и поощрение НИОКР за счет открытия технопарков, коммерциализации новых технологий и накопления экспертизы. Министерство экономики также контролирует государственные транспортные службы, а именно Агентство наземного транспорта, Агентство гражданской авиации и Агентство морского транспорта (за регулирование навигации отвечает отдельная Гидрографическая служба Грузии). Также в ряду полномочий министерства есть «строительный» блок, состоящий из Агентства по технологическому надзору, занимающегося выдачей лицензий на строительные работы и регистрацией потенциально опасных объектов, а также Грузинская национальная служба стандартов и метрологии, созданная в 2005 году для выработки технологических нормативов. В том же году был образован Единый национальный центр аккредитации, призванный систематизировать процедуры аккредитации в Грузии и приблизить местные практики к стандартам ЕС, который оказал весомую поддержку созданию центра. В сфере компетенций Министерства экономики находятся и вопросы рационального использования топливных и минеральных ресурсов и регулирования их

рынка, порученные соответственно Государственному агентству по нефти и газу и Национальному агентству шахт. Наконец, общие вопросы сохранения рыночной конкуренции поручены Агентству по рыночному надзору. Кроме того, Министерство экономики поддерживает частный консорциум развития порта Анаклия, который задумывается как один из важнейших кластеров морского транспорта в Грузии.

Министерство финансов Грузии ответственно за вопросы государственного бюджета. Ведомство является участником американской программы помощи Millennium Challenge Account, созданной в целях борьбы с бедностью. Помимо профильных департаментов, обеспечивающих исполнение основных министерских функций, в его состав также включена служба расследований и предупреждений финансовых нарушений, расчетная служба, отслеживающая внешнеэкономические операции грузинских физических и юридических лиц и соответствующие налоговые поступления, казначейство Грузии, агентство услуг, ответственное за реализацию государственной собственности, а также государственная служба аудита.

Еще одно ведомство с широкой повесткой, имеющее достаточно разветвленную сеть вспомогательных ведомств, – Министерство по делам перемещенных лиц с оккупированных территорий, труда, здравоохранения и социальной политики. Затянувшийся конфликт с Абхазией и Южной Осетией все еще оказывает существенное влияние на экономику страны, что потребовало создания отдельной вспомогательной организации, которая занималась бы вопросами жителей, мигрировавших в глубь страны с отделившихся территорий, – Агентства по делам внутренне перемещенных лиц, экомигрантов и жизнеобеспечения. Экомигрантами в грузинском контексте являются не только люди, вынужденные переселяться из-за деградации окружающей среды ввиду антропогенных факторов, но и покидающие свои дома из-за естественных природных явлений, например частого схода оползней. В блоке здравоохранения выделяется Служба профилактики наркомании, занимающаяся информированием населения о вреде употребления наркотиков; в тесном сотрудничестве с ней функционирует Центр психического здоровья и профилактики наркомании. Более широким контролем за рынком медицинских услуг и препаратов занимается Регуляторное агентство по медицинской и фармацевтической деятельности, контролирующее оборот препаратов на рынке и выдающее лицензии на их реализацию. В условиях пандемии COVID-19 в 2020 году также значительно возросла нагрузка на Национальный центр по контролю над заболеваниями и общественным здравоохранением, отслеживающий эпидемиологическую обстановку в стране и разрабатывающий меры по борьбе со вспышками заболеваний, включая изго-

товление вакцин. Также министерство поддерживает фонд «Солидарность», собирающий деньги на лечение пациентов с тяжелыми заболеваниями. На социальном направлении ключевым подчиненным министерству органом является Агентство социальных услуг, предоставляющее широкий спектр мер помощи уязвимым категориям населения – многодетным семьям, пенсионерам, малоимущим и т. д. Государственный фонд помощи и защиты жертв торговли людьми также со временем расширил свой набор функций, оказывая содействие жертвам домашнего и сексуального насилия, людям с инвалидностью в трудной жизненной ситуации, сиротам. Кроме того, министерство администрирует электронную информационную систему по рынку труда, которая проще позволяет гражданам искать работу или профессиональную переподготовку.

Министерство защиты окружающей среды и сельского хозяйства придерживается узкоспециализированного подхода при делегировании контрольно-надзорных обязанностей подведомственным организациям. Так, в его состав входят: Агентство заповедников, Агентство лесного хозяйства, Агентство виноделия, Агентство по дикой фауне. Общий государственный контроль и надзор за экологической обстановкой осуществляет так называемое государственное субагентство – Департамент экологического надзора. Вопросы улучшения качества сельскохозяйственных почв поручены отдельной организации «Амелиорация Грузии», а общая повестка развития аграрного сектора – Агентству аграрного и сельского развития (для информирования населения и просвещения в области экологической политики был основан Центр информирования и образования в сфере экологии). Рациональное использование земельных ресурсов контролируется Национальным агентством устойчивого землепользования и мониторинга землепользования. Национальное агентство продовольствия заведует вопросами продовольственной безопасности и контролем в области скотоводства и ветеринарии. Лицензии на охоту, рыбалку, добычу минеральных ископаемых и схожие виды деятельности выдает Национальное агентство окружающей среды. Мониторинг безопасных уровней радиации на территории страны осуществляет Агентство по ядерной и радиационной безопасности. В министерстве также функционируют собственная лаборатория и научно-исследовательский центр по вопросам сельского хозяйства. Наконец, министерством было организовано ООО «Компания логистики и сервисов сельского хозяйства», предоставляющая аграриям сельскохозяйственную технику и иные услуги по возделыванию и уборке урожая.

**Организация местного самоуправления.** Государственное устройство Грузии формировалось в условиях разворачивающихся конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. Поэтому в законодатель-

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

стве и административной практике страны с самого начала был заметен крен в сторону наращивания полномочий центральных властей. В нем также отражалось глубокое недоверие, которое центр испытывал по отношению к регионам. Их, по сути, всегда подозревали в сепаратизме и стремились лишить самостоятельности.

Характерным примером этого стал принятый Верховным Советом Грузии в конце января 1991 года закон о местном управлении в переходный период, согласно которому упразднялась старая советская система районных и городских советов и исполкомов и вместо них вводились префектуры. Они назначались президиумом Верховного Совета, могли назначать и освобождать от должности руководителей предприятий местной собственности, отменять принятые собраниями (местные органы представительной власти) акты и ставить перед Верховным Советом вопрос о прекращении полномочий собраний, руководили местной милицией и т. д.<sup>8</sup> Еще в 1990 году в Грузии были запрещены региональные политические партии<sup>9</sup>. В дальнейшем эта логика прослеживалась и в конституционном законодательстве о статусе Аджарской автономной республики. В действующей редакции Конституции президент может по представлению правительства распускать местные законодательные собрания.

Формирование современной системы местного самоуправления в Грузии началось в 1997 году, когда был принят первый закон в этой области. Местное самоуправление было двухуровневым, первым уровнем были органы власти на уровне села или города, входящего в состав района, вторым – на уровне района и города, не входящего в состав района. При этом руководители исполнительной власти на уровне районов и отдельных городов назначались президентом страны (при избираемых представительных органах).

После вступления страны в Совет Европы (1999) и ратификации Европейской хартии о местном самоуправлении (2004) такой порядок местного самоуправления, при котором оно на практике было включено в состав государственной исполнительной власти, стал вызывать нарекания со стороны международных партнеров Грузии [Hoffmann, 2017. P. 481–501]. В 2005 году был принят новый Органический закон о местном самоуправлении. Он сокращал число уровней местного самоуправления до одного. Муниципальные образования делились на муниципалитеты (по сути, бывшие районы) и самоуправляющиеся города, при этом села и города, которые ранее входили в состав районов, превращались в подразделения муниципалитетов.

К числу полномочий местного самоуправления относились распоряжение собственностью муниципального образования, утверждение бюджета, сбор местных налогов, установление местных налогов в пределах законодательства Грузии, планирование и зонирование территории, выдача разрешений на строительство, управление местными лесными и водными ресурсами, регулирование местного пассажирского транспорта, уличной торговли и рекламы, установление коммунальных тарифов, водоснабжение и канализация, обеспечение пожарной безопасности, поддержание местных дорог, «мобилизация местных ресурсов» (формулировка закона) для обеспечения здравоохранения и социальной защиты, создание дошкольных образовательных учреждений, транспортное планирование (кроме международных и национальных дорог), установление правил митингов и демонстраций. Как нетрудно заметить, это был весьма широкий набор полномочий, и у большинства муниципалитетов возникли сложности с обеспечением этих полномочий ресурсами. Наряду с этим предполагалась возможность делегирования муниципалитетам полномочий с национального уровня, а также принятие ими добровольных полномочий при условии, что они не противоречат законодательству страны.

По Органическому закону 2005 года ключевым органом местного самоуправления становились муниципальные собрания (сакребуло), которые выбирали председателя собрания (высшее должностное лицо муниципалитета), главу местной исполнительной власти – гамгели (в муниципалитетах) и мэров (в городах). Гамгели могли назначать своих уполномоченных в подразделениях муниципалитета. Таким образом, прямых выборов глав муниципалитетов не было.

Поскольку и этот порядок местного самоуправления подвергался критике, после смены власти в 2012 году прошла новая реформа местного самоуправления. Конституция была дополнена новой главой о местном самоуправлении. В 2014 году был принят новый Кодекс местного самоуправления. Его главной новацией было введение избираемости глав местной исполнительной власти – гамгели и мэров. Состав полномочий местного самоуправления не претерпел существенных изменений, было исключено понятие «добровольные полномочия». Изменились названия муниципальных образований: прежние муниципалитеты были переименованы в «местные общины». Несколько городов, ранее входивших в состав муниципалитетов, получили статус самоуправляемых. Самым заметным здесь было учреждение местного самоуправления в Тбилиси, глава исполнительной власти которого ранее назначался президентом. В новом Кодексе о местном самоуправлении столице был посвящен отдельный раздел.

8 Ведомости Верховного Совета Республики Грузия. 1991. № 1. С. 140–141.

9 Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР. 1990. № 8. С. 100.

Обладая формально большими полномочиями, местное самоуправление в Грузии сталкивается с нехваткой ресурсов для их обеспечения. Экономика страны слаба, ее развитие неравномерно. Собственные доходы муниципалитетов, особенно сельских, невелики. По данным исследователей, менее 10% их бюджетов обеспечивается собственными доходами [Hoffmann, 2017. P. 481–501]. Это наряду с не вполне прозрачными механизмами распределения дотаций ставит муниципалитеты в сильную зависимость от губернаторов регионов, уполномоченных правительством Грузии. В своем докладе, опубликованном в 2018 году, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы рекомендовал правительству Грузии продолжить децентрализацию в стране<sup>10</sup>.

**Взаимодействие органов публичной власти на различных уровнях.** В административном отношении Грузия разделена на девять регионов (мхаре), во главе которых находятся региональные уполномоченные правительства, также известные как губернаторы. В их полномочия входит координация муниципалитетов. Для этой цели при губернаторах создаются региональные консультативные советы, в состав которых входят главы исполнительной власти, председатели и заместители председателей собраний всех муниципалитетов региона. Надзор за муниципалитетами, согласно законодательству Грузии, осуществляет премьер-министр, который может подавать президенту представления о роспуске муниципальных собраний.

### **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

Грузия известна либеральными экономическими реформами, наиболее радикальными на постсоветском пространстве и, вероятно, в мире. Решительность реформаторов вывела страну на верхние строчки в рейтинге Doing Business, хотя и не принесла стране процветания. Преобразования напрямую затрагивали полномочия органов исполнительной власти, прежде всего сферу контрольно-надзорной деятельности.

Первые реформы в направлении дерегулирования были начаты еще в 2001 году. Было объединено несколько контрольно-надзорных органов в сфере пищевой безопасности, ветеринарии, растениеводства, сокращено число инспекций и допустимое число проверок, введено требование официально информировать бизнес о правах и обязанностях инспекторов до начала проверки [Баринаова, Еремкин, 2016. С. 27–35]. В 2002 году важные составляющие государственного регулирования были выведены непосредственно из структуры исполнительной власти: были созданы так

называемые национальные регулирующие органы, в настоящий момент в их число входят Национальная комиссия по коммуникациям и Национальная комиссия по энергетике и водоснабжению. Данные органы обеспечены финансированием за счет платы за регулирование, которая собирается с участников соответствующих рынков. Их руководители избираются парламентом по представлению президента, которому, в свою очередь, их кандидатуры представляет правительство.

Более энергичные реформы начались после «революции роз». Число налогов было существенно сокращено: с 21 до 6 к 2008 году. В настоящее время Налоговый кодекс Грузии упоминает лишь следующие налоги: подоходный налог, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акциз, налог на импорт, налог на имущество (последний относится к местным налогам). Были выравнены и сокращены ставки налогов, упрощено налоговое администрирование. Одним из элементов реформы стала ликвидация отраслевых налогов и специализированных отраслевых фондов, например дорожного. В демонстративном стиле, характерном для властей Грузии в те годы, был принят «Акт о свободе», позволявший увеличивать налоговое бремя в стране только решением референдума и запрещавший прогрессивные налоговые ставки [Gvindadze, 2017]. Такая налоговая политика наряду с ужесточением контроля над уплатой налогов позволила вывести из тени значительные сегменты экономики. Доля налогов в ВВП страны взлетела от 7% в 2003 году до 24% в 2008 году и с тех пор не снижалась ниже 21%<sup>11</sup>. Значительно – в 16 раз – выросли абсолютные налоговые доходы бюджета: с 600 млн лари в 2003 году до 9,7 млрд лари в 2018<sup>12</sup>.

В конечном счете именно этот рост доходов обеспечил условия для остальных реформ. До 2004 года хроническая неспособность властей собрать налоги была важнейшей причиной глубокого кризиса грузинской государственности. Международный валютный фонд требовал от властей поддерживать высокий уровень налогообложения, экономика уходила в тень, налогооблагаемая база сокращалась, у правительства не было денег на необходимые реформы, качество госаппарата снижалось [Мамрадзе, 2012]. Налоговая реформа после 2004 года обеспечила правительство необходимыми ресурсами.

Аналогичная либерализация прошла в области внешней торговли. Грузия обнулила таможенную пошлину на 90% товаров. Были ликвидированы нетарифные таможенные барьеры, сняты платежи за экспорт и реэкспорт. Были упрощены таможенные процедуры, был в значительной степени заменен

10 Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Local and regional democracy in Georgia. Report CG35(2018)18final, 7 November 2018.

11 <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=GE>

12 <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.CN?locations=GE>

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

персональный состав службы. По сути, таможня как самостоятельный орган исполнительной власти была ликвидирована, соответствующие подразделения влились в Службу государственных доходов Министерства финансов [Gvindadze, 2017]. Была введена система управления рисками, таможенные процедуры были автоматизированы [Beruashvili, McGill, 2010]. Позже были введены службы одного окна.

Было сокращено число министерств (с 18 до 13) и ведомств (с 52 до 34), по некоторым направлениям до половины госслужащих было уволено. Ряд ведомств был полностью ликвидирован, в том числе пожарная инспекция и автоинспекция [Мендкович, 2012]. Были ликвидированы Антимонопольная служба и Служба контроля качества продовольственных товаров – это решение вызвало критику, грузинский экономист В. Папава сравнил его с применением гильотины для лечения головной боли [Papava, 2008. P. 1–9]. Действительно, отказ от антимонопольного регулирования быстро привел к распространению картельных сговоров и росту инфляции [Мендкович, 2012]. Бывший глава Национального банка Грузии Нодар Джавахишвили отмечал, что при снижении мировых цен на основные продукты импорта Грузии, как это было в период экономического кризиса 2008–2009 годов, внутренние цены на них росли. Это ясно указывало на ценовой сговор импортеров [Джавахишвили, 2011]. В итоге в 2010 году Антимонопольная служба была восстановлена. Подобным же образом ликвидация пожарной и автомобильной инспекций привела к росту числа пожаров и автоаварий, а также к росту числа погибших и раненых в этих инцидентах [Мендкович, 2012].

В 2005 году было отменено большинство лицензий и разрешений, сокращены регулирующие органы. Грузия активно заимствовала зарубежные стандарты и нормы ЕС, ОЭСР, СНГ, устанавливая их действие наряду с национальными. Лекарства, продовольствие, потребительские товары, лицензированные и сертифицированные в странах ОЭСР, могли продаваться без национальных лицензий и сертификатов. Была упрощена система предоставления государственных услуг гражданам и компаниям. По стране в 2010–2011 годах была развернута сеть центров предоставления госуслуг, работающих по принципу одного окна. Новое трудовое законодательство сократило государственное регулирование рынка труда, упростило процедуры найма и увольнения, отменило минимальный размер оплаты труда, снизило влияние профсоюзов, которые больше не имели исключительного права на заключение коллективных трудовых договоров [Gvindadze, 2017]. Такое реформирование рынка труда вызвало критику со стороны ЕС, впрочем, без последствий для грузинских властей [Мендкович, 2012]. Масштабная приватизация сократила влияние государственных ведомств на экономику страны.

Дерегулирование стало одним из факторов резкого сокращения коррупции: в аппарате исполнительной власти значительно уменьшилось число позиций, на которых могла извлекаться коррупционная «рента». В то же время быстрая экономическая либерализация усугубила многочисленные социальные проблемы Грузии. «Низовую» коррупцию, распространенную во времена Э. Шеварднадзе, сменила «элитная», в которой участвовали представители окружения высших руководителей страны [Kupatadze, 2016. P. 110–123]. Сохранили свою значимость неформальные механизмы правления, чему в немалой степени способствовали «революционные» истоки и образ действий властей страны в 2004–2012 годах. Так, уже в первые же месяцы после «революции роз» при нескольких ведомствах были созданы внебюджетные фонды, в которые стекались средства, выплаченные разоблаченными коррупционерами за освобождение от преследования. Практика «пожертвований» со стороны предпринимателей сохранялась и в дальнейшем, когда власти сталкивались с необходимостью мобилизовать финансовые ресурсы для решения неотложных задач [Мендкович, 2012].

После смены власти в Грузии в 2012 году основные усилия нового правительства были направлены на устранение наиболее вопиющих социальных последствий либерализации (например, на повышение доступности медицинской помощи), а также на реформу уголовного правосудия. При этом общий институциональный дизайн Грузии не претерпел существенных изменений.

Сохранились, хотя и в измененном виде, сильные элементы неформального правления, характерные для Грузии несмотря на многочисленные декларации о «сильных институтах». Так, фактическим лидером, точнее наиболее влиятельным политиком в стране, остается глава правящей партии «Грузинская мечта» Бидзина Иванишвили, формально занимавший высший пост в исполнительной власти чуть больше года – с октября 2012 по ноябрь 2013 года. Основа влияния Б. Иванишвили состоит в его контроле над партией парламентского большинства. Контроль же над партией, в свою очередь, связан с колоссальной по меркам Грузии финансовой мощью ее лидера (в списке Forbes в разные годы его состояние оценивалось от 5,5 до 8,4 млрд долл. США, что приблизительно равно четверти или трети ВВП страны).

### Система государственной и муниципальной службы

**Основные этапы становления и принципы организации, правовое обеспечение государственной и муниципальной службы.** Реформы, которые проводились в Грузии с 2004 года, вызвали большой интерес и сочувствие за рубежом, поскольку попали в резонанс с набирающим влияние в тот момент направлением экономической мысли – так

называемым поствашингтонским консенсусом. Это направление возникло как реакция на провал во многих странах мира реформ, предусматривавших либерализацию рынков и поддержание жесткой фискальной дисциплины («вашингтонский консенсус»). Ряд ведущих экономистов пришли к выводу, что либерализации и жесткой фискальной политики недостаточно, если страна не обладает качественными государственными институтами. Декларации руководства Грузии, пришедшего к власти в результате «революции роз», совпадали с этой установкой [Rekhviashvili, Polese, 2017. P. 27–50], прежде всего в части противодействия коррупции.

С этой точки зрения реформа государственной службы должна была стать одной из ключевых. Зарубежные доноры готовы были поддержать усилия властей на этом направлении. Так, в первые годы после «революции роз» Программа развития ООН и фонд Джорджа Сороса «Открытое общество» обеспечили заработную плату 11 тыс. гражданских служащих [Nodia, 2005]. Тем не менее именно в этой области реформаторы так и не создали качественно новое законодательное регулирование.

Первый в истории независимой Грузии закон о гражданской службе (груз. საჯარო სამსახური – «саджари самсахури», дословно «общественная служба», калька с английского public service) был принят в 1997 году. На уровне концепции он предполагал создание в стране кадровой бюрократии. Однако в конкретных законодательных нормах эта концептуальная основа прослеживалась сравнительно слабо. Процедуры найма и увольнения были прописаны в довольно общем виде и оставляли значительный простор для усмотрения конкретного государственного органа. Не было создано универсальной системы оплаты труда. При президенте было создано Бюро гражданской службы, которое должно было координировать проведение реформ в этой сфере. Однако оно было наделено лишь консультативными функциями [Welton, 2006].

После «революции роз» в руководстве Грузии активно обсуждалась перспектива принятия нового закона о государственной гражданской службе. При этом столкнулись два подхода. Министр по координации реформ Каха Бендукидзе отстаивал модель Нового государственного управления (New Public Management), что предполагало отказ от особых условий найма и прохождения службы для государственных чиновников, широкое привлечение профессионалов из рыночного сектора, передачу на аутсорсинг ряда государственных функций. Его оппоненты полагали, что в Грузии должна развиваться профессиональная кадровая бюрократия, ключевым преимуществом которой являются институциональный опыт и знания. В итоге новый закон о госслужбе так и не был принят [Kvashilava, 2019. P. 214–234].

Вместе с тем были проведены некоторые реформы, направленные на усиление контроля над кадровой политикой министерств и ведомств со стороны политического руководства страны. Бюро гражданской службы стало исполнительным органом при вновь учрежденном Совете гражданской службы под председательством президента (с 2013 года – премьер-министра), в который входили представители исполнительной, законодательной, судебной власти, а также местного самоуправления. Секретарь Совета гражданской службы по должности был главой Бюро. Это создало определенные противоречия между главой Бюро гражданской службы и министром по координации реформ, который полагал, что реформа госслужбы входит в его полномочия [Welton, 2006].

В силу влияния последнего и направленности общего курса реформ преобразования в области государственной службы концептуально развивались в духе Нового государственного управления, хотя новый закон в этой области не был принят. Поправки в закон о гражданской службе упростили порядок найма и увольнения служащих, что позволило властям с легкостью проводить масштабные преобразования государственных органов, включая массовые увольнения госслужащих. При этом вопросы найма и увольнения в каждом конкретном ведомстве по сложившейся практике оставались на усмотрение руководства этого ведомства, фактически отсутствовала и унифицированная система оплаты труда, поощрений и наказаний. Системные механизмы борьбы с коррупцией, заложенные еще в первой редакции закона о гражданской службе, продолжали действовать, однако главным фактором здесь была персональная ответственность руководителей ведомств за коррупционные действия их подчиненных [Kvashilava, 2019. P. 214–234].

Первые годы после «революции роз» также характеризовались массовым приходом на государственные должности представителей неправительственных организаций, лояльных новым властям. Неправительственные организации в Грузии традиционно носят «профессиональный» характер. Благодаря зарубежным донорам акцент в развитии третьего сектора исторически был смещен с массовых добровольных ассоциаций на небольшие по численности организации, состоящие из профессиональных сотрудников и существующие за счет финансирования из зарубежных политических фондов [Muskhlishvili, Jorjoliani, 2009. P. 682–708]. Их тесные связи с лидерами «революции роз» привели к тому, что именно НПО стали основным кадровым резервом для замещения должностей на госслужбе. В целом для периода 2004–2012 годов была характерна высокая политическая зависимость государственных служащих от правящей партии (точнее, правящей группы). Использование властями государственного аппарата в своекорыстных полити-

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

ческих целях было одним из факторов, вызвавших массовое недовольство избирателей. Соответственно, обеспечение независимости и профессионализма государственной гражданской службы стало одним из важных пунктов политической повестки после смены власти.

В октябре 2015 года был принят новый закон о гражданской службе. Он должен был вступить в силу 1 января 2017 года, но затем вступление в силу было отложено на полгода. С концептуальной точки зрения новый закон был ориентирован на создание кадровой, политически нейтральной бюрократии с четкой и унифицированной системой рангов, правилами найма, увольнения, оплаты труда.

Закон вводил шесть рангов для должностей гражданской службы, причем указывал, что назначения на эти должности увязаны с опытом работы каждого служащего. Также вводилось 12 классов для гражданских служащих. Предусматривалась сертификация госслужащих, организовывать которую должно Бюро гражданской службы.

Госслужащие должны занимать свои должности только по результатам конкурса, хотя для регулирования требований к таким конкурсам должен быть выпущен подзаконный акт правительства. В законе специально оговаривается политическая нейтральность госслужащих. В плане антикоррупционных мер закон впервые в практике Грузии предусматривает мониторинг деклараций об имуществе госслужащих. Эта функция возложена на Бюро гражданской службы.

Наряду с законом о гражданской службе в Грузии действует ряд законодательных мер, направленных на борьбу с коррупцией среди госслужащих. Принят закон о конфликте интересов и коррупции в гражданской службе. В соответствии с этим законом создан Антикоррупционный совет – межведомственный орган, в состав которого входят помимо представителей властей также представители неправительственных организаций и эксперты, в том числе зарубежные.

Элементом реформы государственной службы было также установление унифицированной системы оплаты труда государственных служащих. Закон о заработной плате на гражданской службе установил единую систему расчета зарплат для госслужащих и муниципальных служащих, основанную на системе коэффициентов к величине базового оклада, зависящих от класса служащего, ранга государственной должности, категории государственного или муниципального учреждения, а также от ответственности конкретного служащего. Именно последний пункт оставляет наибольшие возможности для усмотрения руководителя конкретного органа власти. Ответственность определенной должности не имеет точного наименования, ее определяет должностное лицо, устанавливающее размеры заработной платы. В то время

как в зависимости от класса госслужащего его заработная плата может увеличиваться на 1–15 %, коэффициент, который устанавливается в зависимости от ответственности должности и на который умножается базовая зарплата при расчете жалования госслужащего, может колебаться от 0,10 до 6,0 (не считая зарплат на политических должностях, где предельный коэффициент – для президента Грузии – равняется 10).

В абсолютных величинах Грузия поддерживает высокие зарплаты в госсекторе, особенно по сравнению с ее общим экономическим положением. По данным прессы, средняя зарплата госслужащего в Грузии в 2016 году была эквивалента 508 долларам – намного больше, чем у ее стран-соседей<sup>13</sup>. Существенное повышение зарплат ряду категорий госслужащих планировалось на 2019–2020 годы<sup>14</sup>.

Уточнить эти данные на более современную дату позволяют показатели государственной статистики в части занятости и расходов государственного бюджета. В 2019 году в Грузии среди всех занятых 1690,2 тыс. чел. 93,7 тыс. чел. приходилось на сектор государственной и муниципальной администрации, обороны, социального обеспечения<sup>15</sup>. Это составляет 39 госслужащих на 1000 чел. населения. Необходимо учесть, что в статистике занятости наибольшую долю, 644 тыс. чел., занимает сектор сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства. Большая часть этой группы – так называемые самозанятые, то есть собственники земельного участка, подавляющее большинство которых живет натуральным хозяйством и случайными заработками. Таким образом, из числа примерно 1 млн человек, у которых есть реальное рабочее место, приблизительно каждый десятый занят в секторе государственного управления (включая систему соцобеспечения) и обороны. Статистика зарплат показывает, что средний месячный заработок по этому виду активности составил 1420,8 лари, или приблизительно 490 долл. США<sup>16</sup>. По уровню зарплат государственные и муниципальные служащие отстают от сектора финансов и коммуникаций, но опережают большинство других видов занятий. По-видимому, это самая массовая из высокооплачиваемых профессий в стране. Снижение средней зарплаты в секторе в долларовом эквиваленте по сравнению с данными прессы 2016 года может объясняться колебаниями курса национальной валюты, а также включением в расчет военнослужащих. Бюджетная статистика показывает, что в 2019 году расходы общего бюджета

13 <https://kommersant.ge/ru/post/gruzinskie-chinovniki-zanimaiut-2-e-mesto-po-urovniu-zarplat-sredi-stran-sng>

14 <https://sputnik-georgia.ru/society/20181108/242863178/Zarplatu-gossluzhaschim-nachnut-povyshat-s-2019-goda.html>

15 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/38/employment-and-unemployment>

16 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/39/wages>

на оплату труда государственных и муниципальных служащих составили 16,5% от всех расходов – это крупнейшая статья расходов после социального обеспечения<sup>17</sup>.

Необходимо принять во внимание, что начатая в 2015 году реформа государственной службы в Грузии рассчитана на продолжительное время. Ряд положений законов, которые рассматриваются выше, еще не вступили в силу. Эффекты создания профессиональной и политически нейтральной государственной гражданской службы – на что направлена реформа – должны проявить себя позже.

### **Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного и муниципального управления**

Действующий закон о гражданской службе предполагает постоянное повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Для этого учреждаются ведомственные программы профессионального развития, причем время, потраченное на прохождение этих программ, оплачивается и включается в стаж служащего. Координация программ подготовки государственных и муниципальных служащих осуществляет Бюро гражданской службы.

Этот подход отвечает курсу на продолжение образования в течение всей жизни, что рассматривается как один из элементов перехода на стандарты ЕС в системе высшего образования Грузии. Ведущие грузинские университеты развивают программы послевузовского образования, включая и программы, ориентированные на государственных и муниципальных служащих [Kordzadze, 2020. P. 69–77]. Министерства Грузии располагают ведомственными образовательными центрами, предназначенными для профессиональной подготовки сотрудников. В то же время в Грузии нет вузов, специализирующихся на подготовке госслужащих, хотя в ведущих университетах имеются соответствующие учебные программы.

### **Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство**

Грузия начала вводить элементы электронного правительства в 2004 году с создания Национального агентства государственных регистров с целью систематизации данных об имущественных отношениях граждан страны<sup>18</sup>. В то же время начала распространяться практика предоставления документов в цифровом виде, которая смогла выйти на межведомственный уровень в 2010 году после появ-

ления Агентства обмена данными, по сей день обеспечивающего оперативный электронный документооборот между государственными учреждениями. В это же время был сделан прорывной шаг к открытию в 2011 году «домов юстиции» – учреждений, ориентированных на предоставление гражданам услуг в электронном виде в формате «единого окна». При этом те же самые услуги сразу стали доступны и в дистанционном формате, и для работы в экосистеме «дома юстиции». Гражданину требовалась лишь учетная запись, привязанная к его электронному удостоверению личности (e-ID). В 2012 году для граждан полноценно заработал электронный личный кабинет my.gov.ge, предоставляющий доступ к государственным услугам.

Тем не менее уже на начальных стадиях были заметны весомые проблемы с форматом авторизации по электронной карте гражданина через персональный компьютер: e-ID требуют использования специальных картридеров, которыми оборудовано меньшинство устройств на территории страны, а сами картридеры Грузия не производит и потому закупает в Италии. Кроме того, Грузия пока не может похвастаться высоким уровнем цифровой грамотности населения и доступностью телекоммуникационных услуг за пределами городских поселений.

Примечательно, что на развитие электронного правительства в Грузии оказала большое влияние эстонская модель и эстонские специалисты даже принимали непосредственное участие во введении технологий цифрового правительства в Грузии в соответствии с официальными соглашениями между правительствами двух стран<sup>19</sup>. Так, шина обмена данными G3, используемая грузинским правительством, является аналогом эстонской X-Road, а методология построения электронных сервисов разработана на основе принятой в ЕС European Interoperability Network. Кроме того, в 2018–2019 годах в рамках исполнения соглашения об ассоциации Грузии с ЕС Еврокомиссия продвигала с правительством в Тбилиси совместный проект по помощи цифровой отрасли Грузии, который включал в себя меры по развитию цифровой инфраструктуры, регулированию роуминга, повышению стандартов безопасности, передаче компетенций по анализу цифрового рынка и т. д.<sup>20</sup> Цифровая среда в Грузии в целом продолжит движение навстречу европейским стандартам, и ее образ электронного правительства не является исключением.

Модель, возникшая таким образом в Грузии, опирается на небольшой набор базовых услуг (e-ID, цифровая подпись, онлайн-оплата услуг, передача

17 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/91/government-finance-statistics>

18 <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/Electronic%20government%20of%20Georgia.pdf>

19 <https://digital.report/estonskie-ekspertyi-gruziya-elektronnoe-pravitelstvo/>

20 [https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/65065/eu-twinning-project-supporting-georgian-national-communication-commission-wraps-activities\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/65065/eu-twinning-project-supporting-georgian-national-communication-commission-wraps-activities_en)

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

данных и несколько других), на основе которых конструируются производные, например регистрация собственности на основе общения гражданина с органами государственной власти через единое окно «дома юстиции», защищенное особыми коммуникационными каналами и электронными подписью (со стороны гражданина) и штампом, подтверждающим действительность операции (со стороны государства). Другой особенностью грузинской модели представляется значительный акцент на кибербезопасность, вызванный большим количеством атак на серверы грузинского правительства в 2008 году. В результате, помимо введения регулярных аудитов безопасности и проверок, в обмене информацией между сервером государственной организации и шиной G3 неизменно участвует защитный сервер DIS (Department Integration Server), а политика информационной безопасности внутри ведомства должна соответствовать не только национальным стандартам, но и международному ISO 27000.

Законодательная база электронного правительства в Грузии, как правило, возникала параллельно вводимым практикам. основополагающим актом стал принятый в 2011 году закон о Едином государственном реестре информации, регламентировавший создание единого каталога информационных систем и платформы для обмена данными между ними. Позднее закон подкреплялся заключением соглашений между конкретными ведомствами и технических протоколов, раскрывающих конкретные процедуры передачи информации. В том же году Грузия стала государством-сооснователем Open Government Partnership (OGP) – международной организации, призванной обеспечить прозрачность и доступность правительственных данных для граждан и облегчить работу с сервисом цифрового правительства<sup>21</sup>. Как участник OGP Грузия последовательно принимает на себя пакеты обязательств, которые в том числе включают в себя меры по расширению услуг цифрового правительства. Тогда же законодательная база цифрового правительства пополнилась законом о защите персональных данных, освещающим, кроме прочего, и аспекты охраны личной информации в интернете. В 2012 году в соответствии с новым законом об информационной безопасности были созданы первые инструменты реагирования на цифровые угрозы и началась разработка профилактических мер по устранению угроз для конфиденциальной информации. В 2019 году ответственной инстанцией по данному закону стала Служба государственного инспектора по персональным данным. В 2017 году был принят закон об электронном документе и надежном цифровом обслуживании, закрепляющий процедуру получения физическими и юридическими лицами электронной подписи в «доме юстиции» и ее ис-

пользование в процессе электронного документооборота. Для физических лиц цифровая подпись была автоматически интегрирована в электронную карту гражданина.

По состоянию на 2020 год Грузия занимает 65-е место в рейтинге развития электронного правительства и 80-е – в рейтинге цифрового участия населения, составляемых ООН<sup>22</sup>. По сравнению с предыдущим выпуском (2018) страна опустилась на пять позиций по первому параметру, но поднялась на семь по второму. Наиболее существенное проседание замечено по параметру предоставления электронных услуг: хотя в своей группе стран Восточной Европы Грузия занимает 7-е место из 11 по общему уровню развития электронного правительства, низкий уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры серьезно тормозит дальнейшее расширение этого сектора. Количество пользователей Интернета в стране остается весьма низким (63% населения), в результате чего Грузия в своей группе оказывается на предпоследнем месте по показателю цифрового участия населения (ниже только Латвия).

Говоря о будущем цифрового правительства Грузии, эксперты ООН с сожалением констатируют, что лидерская позиция в этой области, на которую Тбилиси достаточно долго претендовал, постепенно ускользает из рук правительства по ряду системных причин – прежде всего отсутствия четкой стратегии дальнейшей цифровизации государственных услуг и комплексных инфраструктурных вложений, а также нехватки политической воли для решения двух вышеуказанных проблем. Констатируется наличие «цифрового разрыва» между центральными и региональными властями. Чтобы совершить качественный рывок вперед, Грузии предстоит не только догнать масштабные тренды в цифровых технологиях (в частности, технологии открытых данных), но и пересмотреть приоритеты политики цифровизации государственного управления, а также непосредственные подходы и стиль решения конкретных проблем.

### **Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений**

Актуальные соцопросы констатируют снижение доверия граждан Грузии к своему правительству. По данным Национального института демократии<sup>23</sup>, по состоянию на начало 2020 года 53% опрошенных считали, что страна движется в неправильном направлении (противоположное мнение высказали всего 19%). 59% респондентов также

22 <https://idfi.ge/en/e-governance-e-participation-georgia-index-2020>

23 <https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-declining-trust-country-s-democratic-institutions-georgians-negatively-assess>

21 <https://www.opengovpartnership.org/members/georgia/>

заявили, что Грузия не является демократическим государством (в декабре 2018 года этот тезис сочли справедливым 46%). 64% грузин высказали свою неудовлетворенность работой государственных институтов (по сравнению с 49% в марте 2018-го). Исторического максимума достигло недовольство работой парламента (57% против 9% довольных), кроме того, 64% граждан отметили, что парламента не выражает их интересы, 68% – что депутаты заняты поиском личной выгоды, а не государственными делами.

В 2018 году при проведении аналогичного опроса о демократических институтах Грузии наихудший результат показал Тбилиси: 53% жителей высказались, что Грузия не является демократией (против 46% по стране). 50% граждан страны были недовольны работой правительства. Приводилась более подробная разбивка по доверию к парламента: 71% жаловались на политические дразги между партиями, 55% – на отсутствие важных реформ, 57% – на неэффективность парламента в целом. Только 28% грузин смогли назвать имя избравшегося от их округа депутата.

В 2013 году впервые с начала проведения институтом опросов число грузин, считавших свою страну демократической, перевалило за 50% и достигло отметки в 54%, однако, как было замечено выше, этот тренд не стал устойчивым, и в том же году осенью данный показатель опустился до 39%. 53% граждан считали, что Грузия движется в правильном направлении.

Говоря о наиболее часто используемом в опросах индикаторе, необходимо отметить, что в целом число недовольных избранными властями Грузии постепенно росло за последние 10 лет: в 2009–2010 годах их было меньше 20%, в 2011 году – ровно 20%, в 2012 году – 23%, после чего в 2013 году был зафиксирован исторический минимум в 9%, но позднее показатели неудовлетворенности вновь начали расти, совершив резкий скачок в 2014–2015 годах с 15 до 42%. Также следует подчеркнуть, что для избирательных циклов в Грузии характерны резкие всплески общественного мнения касательно тех или иных общественно-политических вопросов, политиков и партий, и, хотя показатели уверенности грузин в демократии в последнее время низки, существенных оснований считать выборы в представительные органы Грузии недемократическими нет: в частности, партия президента Саакашвили «Единое национальное движение» так и не выкристаллизовалась в типичную для стран постсоветского пространства «партию власти» и проиграла выборы в 2012 году. Тем не менее стабильная неудовлетворенность граждан работой парламента и политическими скандалами может быть признаком слабости партийной системы в целом и вождистских тенденций в рядах политических организаций.

Обеспечение подотчетности правительства является одной из ключевых задач грузинского правительства в ходе реализации соглашения об ассоциации с ЕС, и именно европейская экспертиза является одним из наиболее достоверных источников информации об успехах проводимых реформ. Грузия достаточно тесно вовлечена в глобальные инициативы по повышению открытости правительства на институциональном уровне: так, в 2019 году региональные власти приняли руководство ПР ООН по уничтожению коррупции на местах<sup>24</sup>. В 2012–2019 годах правительство Грузии реализовало уже четыре целевые программы по повышению подотчетности и прозрачности в рамках вышеупомянутой инициативы OGP<sup>25</sup>. Изначально вступив в нее на уровне правительства, Грузия позднее подключила к ней законодательные органы (2014), а также муниципальные власти, включая мэрию Тбилиси.

Основным достижением Грузии стало прежде всего создание постоянного координационного органа для открытого диалога с общественностью – Форума открытого правительства. После продолжительной задержки все же были запущены сервис для петиций граждан i-change.gov.ge, а также портал открытых данных data.gov.ge. Эксперты Еврокомиссии в целом выразили удовлетворение объемами публикуемой правительством Грузии информации и введением механизма предоставления госуслуг в электронном виде, однако на повестке уже давно сохраняется вопрос финансовой прозрачности. Совместно с Европейским союзом был разработан план действий по улучшению фискальной подотчетности и качества финансового управления, включающий в себя, в частности, пересмотр процедур госзакупок и государственного аудита<sup>26</sup>.

Проблема финансовой подотчетности тесно связана с основными критическими тезисами многочисленных грузинских НКО, которые отслеживают демократическое развитие в стране. Среди главных консультантов уже упоминавшейся OGP можно выделить Институт развития свободы информации, Ассоциацию молодых юристов Грузии, грузинское отделение Transparency International и фонд «Открытое общество». Со стороны этих организаций неоднократно поступали призывы изменить антикоррупционную политику в стране вплоть до создания нового независимого ведомства по борьбе с корруп-

24 <https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/OGP.html>

25 <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Policy-Paper-Article-42-Georgia.pdf>

26 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni\\_2018\\_041405\\_eu4economic\\_governance\\_and\\_fiscal\\_accountability.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2018_041405_eu4economic_governance_and_fiscal_accountability.pdf)

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

цией<sup>27</sup> и критиковали планы действий для Грузии в рамках ОGP как недостаточно амбициозные, однако государственные органы в течение многих лет игнорировали их предложения по данному вопросу. Также НКО выступают за улучшение обратной связи между правительством Грузии и международными экспертами, которые участвуют в составлении различных рейтингов, релевантных для продвижения экономической трансформации страны. Кроме того, некоторые наблюдатели, например Transparency International, с опасением высказывались о расплывчатости правовой базы по некоторым правонарушениям и вопросам управленческой и/или корпоративной этики, таким как криминализация кумовства<sup>28</sup>.

Проблема коррупции влияет и на оценки НКО институционального развития страны. Согласно актуальной оценке Transparency International, всего 3 из 12 участвовавших в исследовании государственных института (три ветви власти, СМИ, бизнес, гражданское общество и др.) последовательно способствуют повышению качества управления и демократизации Грузии, а именно Народный защитник Грузии (уполномоченный по правам человека), Государственная служба аудита и Центральная избирательная комиссия<sup>29</sup>. Столь серьезные претензии говорят о существенных проблемах коммуникации между государством и гражданским обществом, неспособности совместно формулировать конструктивные предложения по развитию реформ. Тревожные тенденции отмечались и касательно работы НКО с рядовыми гражданами: проведенные опросы показывают, что меньшинство грузин способно правильно отличить одну организацию от другой, а некоторые из них, несмотря на все свои усилия, остаются практически не известны широкой публике<sup>30</sup>.

### Заключение

Опыт развития системы государственного и муниципального управления в Грузии заслуживает интереса в двух отношениях. Во-первых, достигнутый прогресс в качестве государственных институтов в весьма неблагоприятных экономических условиях. По уровню экономического развития Грузия находится приблизительно на том же уровне, что и Армения, Азербайджан, Украина и Молдова. По некоторым показателям она даже отстает от

этих стран. Например, Грузия позже, чем Армения, полностью преодолела трансформационный спад, восстановив ВВП на уровне 1990 года. Демографические показатели Грузии значительно хуже азербайджанских. Деиндустриализация в стране была более разрушительной, чем на Украине. По основным экономическим показателям Грузия значительно отстает от лидеров СНГ – России, Казахстана, Белоруссии – и не имеет перспективы догнать их в обозримом будущем. В то же время она проводит энергичные реформы государственного управления, которые высоко оцениваются в наиболее авторитетных международных рейтингах. Это показывает, что сама по себе экономическая слабость может и не быть непреодолимым препятствием для совершенствования государственных институтов.

Во-вторых, наиболее последовательные и продуманные реформы государственного и муниципального управления начались не вслед за «революцией роз» в 2004–2012 годах, а позже, когда в Грузии по итогам выборов сменилась власть. Именно после 2012 года началась энергичная реформа судебной системы, включающая в себя ранее не существовавшие гарантии независимости судебной власти от исполнительной, а также механизмы самоуправления судейского корпуса. Также в этот период было начато создание системы профессиональной и политически нейтральной государственной службы. Была проведена реформа местного самоуправления, предоставившая гражданам больше механизмов влияния на политику местных властей. «Революция роз» и последующие реформы в Грузии проходили под лозунгом улучшения государственных институтов, однако системные улучшения начались лишь после того, как «революционеры» утратили власть.

Тем не менее постсоветская история Грузии опровергает широко распространенное мнение, что хорошие институты наряду с либерализацией рынков играют определяющую роль в достижении экономического благосостояния. Сравнительно высокий показатель Грузии в индексе человеческого потенциала ООН отражает тот факт, что страна, несмотря на свою бедность, хорошо управляется и правительство страны хорошо распоряжается теми ограниченными ресурсами, которые у него есть. В то же время показатели экономического развития Грузии, структура ее ВВП и внешней торговли показывают, что хорошие институты не помогли стране преодолеть отсталость. Этот вывод неутешителен, но важен, поскольку грузинский опыт реформ, причем тех, которые прошли в 2004–2012 годах, до сих пор рассматривается как пример для подражания в других постсоветских странах.

27 <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Policy-Paper-Article-42-Georgia.pdf>

28 <https://rm.coe.int/georgia-handbook-on-transparency-and-citizen-participation-en/168078938d>

29 <https://www.transparency.ge/en/post/georgia-national-integrity-system-assessment-2020>

30 <http://crrc-caucasus.blogspot.com/2015/04/in-know-about-ngos-in-georgia.html>

## Литература

- Барина В., Еремкин В. Применение мирового опыта совершенствования регулирования и инспектирования для снижения административного бремени малых и средних предприятий в России. *Экономическое развитие России*. 2016. № 23. С. 27–35.
- Вардомский Л.Б., Пылин А.Г. Структурно-экономические изменения в странах СНГ в 1991–2012 гг.: тенденции и перспективы. *Россия и современный мир*. 2014. № 1. <https://cyberleninka.ru/article/n/strukturno-ekonomicheskie-izmeneniya-v-stranah-sng-v-1991-2012-gg-tendentsii-i-perspektivy/viewer>
- Глонти В., Цинцадзе А. Проблемы финансовой обеспеченности бюджета Аджарской автономной республики. *Финансы и кредит*. 2007. № 17. С. 71–76.
- Григорьев Л., Кондратьев С., Салихов М. Трудный выход из трансформационного кризиса. *Вопросы экономики*. 2008. № 10. С. 77–95.
- Джавахишвили Н. Парадоксы роста грузинской экономики / Н. Джавахишвили // Грузинская экономика после войны и экономического кризиса: материалы семинара. Тбилиси, 2011.
- Кутелия Б.Н., Меладзе Г.Г., Цуладзе Г.Е. Эмиграция из Грузии в постсоветский период. *Социологический журнал*. 2015. № 4. С. 186–191.
- Мамрадзе П. Шипы «революции роз». *Отечественные записки*. 2012. № 2. <http://www.strana-oz.ru/2012/2/shipy-revolucii-roz>
- Мендкович Н.А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось? РИСИ. 2012.
- Мукмель В.И. Демографические последствия этнических и региональных конфликтов в СНГ. *Социологические исследования*. 1999. № 6. С. 66–71.
- Сулаберидзе А.В. Депопуляция в странах с переходной экономикой (специфика Грузии). *Социологические исследования*. 2001. № 11. С. 114–117.
- Путкардзе Т., Вуркадзе З. Этническая структура и демографические проблемы в Грузии. *Этнографическое обозрение*. 2007. № 5. С. 71–74.
- Челидзе Н. Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии. Migration Policy Centre, CARIM-East. *Explanatory Notes*. 2013. № 131. <http://hdl.handle.net/1814/62756>
- Папава В. Экономика Грузии: в поиске модели развития. *Мир перемен*. 2013. № 3. С. 47–58.
- Пылин А.Г. Экономика постсоветской Грузии: тенденции и проблемы. *Российский экономический журнал*. 2013. № 1. С. 86–95.
- Региональные конфликты в Грузии – Юго-Осетинская автономная область, Абхазская АССР (1989–2005). Сборник политико-правовых актов. Тбилиси, 2005.
- Скаков А.Ю. Внутриполитическая ситуация в Грузии. В кн.: Грузия: проблемы и перспективы развития. М., 2002.
- Beruashvili N., McGill O. Breaking up the logjam: automated customs risk management system implementation in Georgia. 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10492>
- Gvindadze D. The Transformation of Georgia from 2004 to 2012: State building, Reforms, Growth, and Investments. Palgrave Macmillan, 2017.
- Hoffmann K. Local government reforms in Georgia and their impact on state-society relations. *Eurasian Geography and Economics*. 2017. № 5. P. 481–501.
- Kordzadze M. The Role of Universities of Georgia in Providing Continuing Education Courses of Local Self-Government Public Servants. *World Journal of Education*. 2020. № 10 (2). P. 69–77.
- Kvashilava B. The political constraints for civil service reform in Georgia: history, current affairs, prospects and challenges. *Caucasus Survey*. 2019. № 3. P. 214–234.
- Kupatadze A. The Quest for Good Governance: Georgia's Break with the Past. *Journal of Democracy*. 2016. № 27. P. 110–123.
- Muskhelishvili M., Jorjoliani G. Georgia's ongoing struggle for a better future continued: democracy promotion through civil society development. *Democratization*. 2009. № 4. P. 682–708.
- Nodia G. Georgia: Dimensions of Insecurity // In Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution. American Academy Studies in Global Security. Cambridge, MIT Press. 2005.
- Papava V. The Essence of Economic Reforms in Post-Revolution Georgia: What about the European Choice? *Georgian international journal of science and technology*. 2008. № 1. P.1–9.
- Rekhviashvili L., Polese A. Liberalism and shadow interventionism in post-revolutionary Georgia (2003–2012). *Caucasus Survey*. 2017. № 1. P. 27–50.
- Schwab K. The Global Competitiveness Report. World Economic Forum. 2019.
- Silagadze A. «Post-soviet paradoxes» of unemployment rate. *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*. 2017. № 11 (1). P. 136–141.
- Welton G., et al. The Prospects of Civil Service Reform. 2007. [https://www.geowel.org/index.php?article\\_id=28&clang=0](https://www.geowel.org/index.php?article_id=28&clang=0)

## References

- Barinova V., Eremkin V. Application of international inspection improvement practices in Russia, aimed at the reduction of the administrative burden for small and medium-sized enterprises. *Ekonomicheskoye razvitiye Rossii*. 2016. Vol. 23. No. 12. P. 27–35. In Russian
- Vardomsky L.B., Pylin A.G. Structural changes in the CIS national economies in 1991–2012: trends and prospects. *Rossiya i sovremennuyu mir*. 2014. No. 1. <https://cyberleninka.ru/article/n/strukturno-ekonomicheskie-izmeneniya-v-stranah-sng-v-1991-2012-gg-tendentsii-i-perspektivy/viewer>. In Russian
- Glonti V., Tsintsadze A. Problems of financial security of budgetary funds of the Autonomous Republic of Adjara. *Finansy i kredit*. 2007. No. 17. P. 71–76. In Russian
- Grigoriev L., Kondratyev S., Salikhov M. Difficult way out of transformation crisis. *Voprosy ekonomiki*. 2008. No. 10. P. 77–95. In Russian
- Javakhishvili N. Paradoxes of Georgian economy growth. In: N. Javakhishvili. Georgian economy after the war and economic crisis: seminar proceedings. Tbilisi. 2011. In Russian
- Kutelia B.N., Meladze G.G., Tsuladze G.E. Emigration from Georgia in the post-Soviet period. *Sotsiologicheskii zhurnal*. 2015. No. 4. P. 186–191. In Russian
- Mamradze P. Thorns of the “rose revolution”. *Otechestvennyye zapiski*. 2012. No. 2. <http://www.strana-oz.ru/2012/2/shipy-revolucii-roz>. In Russian
- Mendkovich N.A. The cost of reforms, or Why Georgia failed? RISI. 2012. In Russian
- Mukomel V.I. Demographic consequences of ethnic and regional

## В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

- conflicts in the CIS. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 1999. No. 6. P. 66–71. In Russian
- Sulaberidze A.V.* Depopulation in the countries of transitional economy (specificity of Georgia). *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2001. No. 11. 114–117. In Russian
- Putkaradze T., Vurkadze Z.* Ethnic structure and demographic problems of Georgia. *Etnograficheskoye obozreniye*. 2007. No. 5. P. 71–74. In Russian
- Chelidze N.* Asylum seekers, refugees and internally displaced persons (IDPs): the challenges of social cohesion in Georgia. Migration Policy Center, CARIM-East. *Explanatory Notes*. 2013. No. 131. <http://hdl.handle.net/1814/62756>. In Russian
- Papava V.* Georgia's economy: the search for a development model. *Mir peremen*. 2013. No. 3. P. 47–58. In Russian
- Pylin A.G.* The economy of post-Soviet Georgia: trends and challenges. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal*. 2013. No. 1. P. 86–95. In Russian
- Regional conflicts in Georgia – South Ossetian Autonomous Region, Abkhazian ASSR (1989–2005). A collection of political and legal acts. Tbilisi. 2005. In Russian
- Skakov A.Yu.* The internal political situation in Georgia. In: Georgia: problems and development prospects. Moscow. 2002. In Russian
- Beruashvili N., McGill O.* Breaking up the logjam: automated customs risk management system implementation in Georgia. 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10492>. In English
- Gvindadze D.* The Transformation of Georgia from 2004 to 2012: State building, Reforms, Growth, and Investments. Palgrave Macmillan. 2017. In English
- Hoffmann K.* Local government reforms in Georgia and their impact on state-society relations. *Eurasian Geography and Economics*. 2017. No. 5. P. 481–501. In English
- Kordzadze M.* The Role of Universities of Georgia in Providing Continuing Education Courses of Local Self-Government Public Servants. *World Journal of Education*. 2020. No. 10(2). P. 69–77. In English
- Kvashilava B.* The political constraints for civil service reform in Georgia: history, current affairs, prospects and challenges. *Caucasus Survey*. 2019. No. 3. P. 214–234. In English
- Kupatadze A.* The Quest for Good Governance: Georgia's Break with the Past. *Journal of Democracy*. 2016. No. 27. P. 110–123. In English
- Muskhelishvili M., Jorjoliani G.* Georgia's ongoing struggle for a better future continued: democracy promotion through civil society development. *Democratization*. 2009. No. 4. P. 682–708. In English
- Nodia G.* Georgia: Dimensions of Insecurity. In: Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution. American Academy Studies in Global Security. Cambridge. MIT Press. 2005. In English
- Papava V.* The Essence of Economic Reforms in Post-Revolution Georgia: What about the European Choice? *Georgian international journal of science and technology*. 2008. No. 1. P. 1–9. In English
- Rekhviashvili L., Polese A.* Liberalism and shadow interventionism in post-revolutionary Georgia (2003–2012). *Caucasus Survey*. 2017. No. 1. P. 27–50. In English
- Schwab K.* The Global Competitiveness Report. World Economic Forum. 2019. In English
- Silagadze A.* “Post-soviet paradoxes” of unemployment rate. *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*. 2017. No. 11 (1). P. 136–141. In English
- Welton G. et al.* The Prospects of Civil Service Reform. 2007. [https://www.geowel.org/index.php?article\\_id=28&clang=0](https://www.geowel.org/index.php?article_id=28&clang=0). In English

**Информация об авторах:**

**НИКОЛАЙ ЮРЬЕВИЧ СИЛАЕВ**, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института международных исследований

Московский государственный институт международных отношений (Университета) МИД России (МГИМО) (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76)

**ДАРЬЯ ВИКТОРОВНА КОВАЛЕВА**, эксперт Института международных исследований

Московский государственный институт международных отношений (Университета) МИД России (МГИМО) (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76)

**Ссылка для цитирования:** *Силаев Н.Ю., Ковалева Д.В.* Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Грузия. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 93–118.

**Information about the author:**

**NIKOLAY YURIEVICH SILAEV**, Cand. of Sci. (History), Senior Research Fellow of the Institute for International Studies

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation)

**DARIA VIKTOROVNA KOVALEVA**, Expert at the Institute for International Studies

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation)

**For citation:** *Silaev N.Yu., Kovaleva D.V.* Evolution of public administration in post-Soviet countries. Georgia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 93–118.

Журнал

# Государственная Служба

надежный навигатор  
в информационном  
пространстве управления

**В 2022 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

**Ваши проблемы – наша проблематика**

**Пишите, выписывайте!**

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы» ИНДЕКС ИЗДАНИЯ **И29898**.

Также подписка доступна через каталог АО «Почта России» (подписной индекс издания: **ПП659**).

На сайте «Объединенного каталога «Пресса России» [www.pressa-rf.ru](http://www.pressa-rf.ru) можно оформить подписку на 2022 год на печатную версию журнала по подписному индексу **29898**, а также подписаться через интернет-магазин «Пресса по подписке»: <https://www.akc.ru>

**Активные ссылки на подписку:**

<https://www.pressa-rf.ru/cat/1/edition/f29898/>  
[https://www.akc.ru/itm/gosudarstvennay\\_a-sluz\\_hba/](https://www.akc.ru/itm/gosudarstvennay_a-sluz_hba/)

**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

**Ф.СП-1**

Федеральное управление  
почтовой связи РФ

**АБОНЕМЕНТ** на журнал (индекс издания)

Государственная служба

на 2022 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
	пере-адресовки	_____ коп.	

на 2022 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  
<http://elibrary.ru/>

## 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 выходявшие 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 принимаемых статей в среднем 40 тысяч знаков (от 25 тысяч до 60 тысяч знаков). 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. Библиография состоит из двух частей: обычного списка и его дубликата на английском языке (что является требованием для журналов, входящих в международные индексы цитирования). Список источников должен включать не менее 20 наименований, из которых 12–14 – русскоязычные, 6–8 – зарубежные.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpeg, в высоком качестве. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию и представляться отдельным файлом в формате pdf. В случае, если авторы не предоставят иллюстративный материал к статье в соответствии с требованиями редакции, редакция вправе самостоятельно принять решение о замене или сокращении такого материала.

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** (300 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 стилистические правки 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](mailto: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,

Сайт: <http://pa-journal.igsu.ru>



«Российская студенческая весна» – единственная в России Программа поддержки и развития студенческого творчества. Программа реализуется на территории Российской Федерации с 1992 года и включает в себя 80 региональных, 10 всероссийских и 4 международных мероприятия.

Ежегодно в Программе участвуют около 1 500 000 студентов, представляющих более 1 200 образовательных организаций со всех уголков страны. В 2019 году мероприятия Программы вошли в президентскую платформу «Россия – страна возможностей».



Фото – Артем Зилануров



Студвесна, 3 июня 2022 года. Церемония награждения

Фото – Иван Невроцкий

7 июня на ледовой арене «Трактор» в Челябинске состоялась торжественная церемония закрытия XXX (I) Всероссийского фестиваля «Российская студенческая весна» – совместного проекта Российского Союза Молодежи, президентской платформы «Россия – страна возможностей» и Правительства Челябинской области. Фестиваль объединил конкурсантов из 70 регионов нашей страны. Лауреатами фестиваля стали 336 финалистов по 9 творческим направлениям. Проект реализуется при организационной и информационной поддержке Министерства просвещения РФ, Министерства культуры РФ, Федерального агентства по делам молодежи (Росмолодежь).



Фото – Павел Табарчук



# 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