

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная Служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Теория и практика управления

КНЯЗЕВ Ю.П., ЗОТОВ В.В.

СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Нормы и правила

МАРКУНИН Р.С.

СИСТЕМА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Зарубежный опыт

КОТРЕ Ш.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА
ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА ГЕРМАНИИ:
ОТХОД ОТ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ



21 6
TOM / VOL. №

НОЯБРЬ-ДЕКАБРЬ 2019

Доброволец - это инициатива, это ответственность

Со 2 по 5 декабря в Сочи прошел Международный форум добровольцев, он был приурочен ко Дню добровольца, который отмечается 5 декабря. Мероприятие объединило более 7,5 тысячи участников из России и зарубежья.



Владимир Путин посетил площадку Общероссийского народного фронта на Международном форуме добровольцев. С заместителем руководителя исполкома ОНФ Дмитрием Поликановым.



Первый заместитель Руководителя Администрации Президента Сергей Кириенко, полномочный представитель Президента в Южном федеральном округе Владимир Устинов и губернатор Краснодарского края Вениамин Кондратьев (слева направо) на Международном форуме добровольцев.



Источник: <http://kremlin.ru/events/president/news/62248>

Государственная Служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344



том 21 № 6

[122] НОЯБРЬ-ДЕКАБРЬ 2019

Теория и практика управления
КНЯЗЕВ Ю.П., ЗОТОВ В.В.
СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Нормы и правила
МАРКУНИН Р.С.
СИСТЕМА ЮРИДИЧЕСКОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Зарубежный опыт
КОТРЕ Ш.
ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА
ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА
ГЕРМАНИИ:
ОТХОД ОТ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

VOL. 21 № 6

[122] NOVEMBER-DECEMBER 2019

Theory and practice of management
KNYAZEV Y.P., ZOTOV V.V.
STRUCTURAL ELEMENTS OF PUBLIC
ADMINISTRATION
EFFECTIVENESS

Norms and rules
MARKUNIN R.S.
THE SYSTEM OF LEGAL
RESPONSIBILITY OF STATE CIVIL
SERVANTS

Foreign experience
KOTRÉ S.
GERMAN FEDERAL GOVERNMENT
ENERGY POLICY:
MOVING AWAY
FROM A MARKET ECONOMY

**УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

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

ИЗДАЕТСЯ С 1998 ГОДА

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

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

Подписано в печать:
30.12.2019 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 (Аппарат Правительства Российской Федерации, Москва, Россия)
ФЕДОРОВ Антон Юрьевич (Администрация Президента Российской Федерации, Москва, Россия)
ШЕВЧЕНКО Алехтина 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 Барселоны, Испания)
ДЕННИНГХАУС Виктор (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)
ДУТКЕВИЧ Петя (Карлтонский университет, Оттава, Канада)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
БАРЦИЦ Игорь Назбееевич – доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия
Заместители главного редактора
ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна – доктор философских наук, профессор, ученый секретарь Ученого совета Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия
КОРИЛОВА 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
КАРФИКОВА Мария – профессор, кандидат наук, заведующая кафедрой юридического факультета Карлова Университета, председатель арбитражного суда при Экономической палате и Аграрной палате, Прага, Чешская Республика
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
НОРМАН Наймарк – доктор наук, профессор Стэнфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера, США
ПАЛАМО МОРЕНО Гильермо – профессор факультета права Университета Валенсии, Испания
ПИХОЯ Рудольф Германович – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН, Москва, 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, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса, Санкт-Петербург, Россия

ESTABLISHED AND PUBLISHED

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

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

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

Editorial staff:

Scientific editor – I.A. Yemelin
Proofreader – A.V. Zueva
English texts editors –
N.V. Belyakov, 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

**© Design and layout –
the editorial office
of the journal
“Public Administration”**

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

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

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 (Executive Office of the Government of the Russian Federation. 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 Editors-in-Chief

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

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. ENGIBARYAN – 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

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

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, RANEPA, 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

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, Director of the North Western institute – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Actual State Counselor of the Russian Federation, 1st class. St. Petersburg, Russia

СОДЕРЖАНИЕ**T ЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ**

Хамидулин В.С. Дизайн-мышление для государства: разрабатывать политику по-новому	6
Князев Ю.П., Зотов В.В. Структурные элементы эффективности публичного управления	11
Фирсов М.В. Вопросы назначения руководителей территориальных органов ФОИВ	16

N ОРМЫ И ПРАВИЛА

Маркунин Р.С. Система юридической ответственности государственных гражданских служащих	22
Зайковский В.Н., Давыдов В.Г. Правонарушения коррупционного характера: общая характеристика, последствия, проблемы минимизации и ликвидации	27
Синдеева И.Ю. Государственное регулирование оплаты работ, выполненных для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта	35
Гильмидинова Т.В. Проблемы учета специфики духовных образовательных организаций в законодательной практике Российской Федерации	43

R ИТМ ЭКОНОМИКИ

Набиев С.А. оглы. Банковский надзор и его стратегические ориентиры в условиях модернизации банковской деятельности	49
Кондратенко Н.С. Методологические основы анализа портфеля шельфовых нефтегазовых проектов	55

R ЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Ковалев И.А. Контракт жизненного цикла как механизм для обновления инфраструктуры субъектов Российской Федерации	60
Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н., Старостина Н.Г. Применение статистического аппарата для мониторинга градостроительного развития	66

S ОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Викторов М.Ю., Казанский Н.В. О новых задачах государственного управления процессами, связанными с решением жилищной проблемы	72
Фатхлисламова Г.Ф. Влияние тарифной политики Пенсионного фонда России на распределительную и накопительную компоненту пенсионной системы	78

H АШЕ ПРОШЛОЕ

Барциц И.Н., Krakovskiy K.P. Кадры для царя и государства (XIX век)	85
--	----

Z АРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Котре Ш. Энергетическая политика Федерального правительства Германии: отход от рыночной экономики	96
--	----

Терновая Л.О. «Вкусная» geopolitika	107
--	-----

УКАЗАТЕЛЬ	114
----------------------------	-----

T HEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT

Khamidulin V.S. Design thinking for the state: elaborating policy in a new way	6
Knyazev Y.P. , Zotov V.V. Structural elements of public administration effectiveness	11
Firsov M.V. Questions of appointment of heads of territorial federal executive authorities	16

N ORMS AND RULES

Markunin R.S. The system of legal responsibility of state civil servants	22
Zaikovsky V.N. , Davydov V.G. Corruption-related offenses: general characteristics, consequences, problems of minimization and liquidation	27
Sindeeva I.Y. State regulation of payment for work performed to ensure state and municipal needs in the absence of a contract	35
Gilmidinova T.V. Problems of consideration the specific features of religious educational organizations in legislative practice of Russian Federation	43

E CONOMICS RHYTHM

Nabiev S.A. Banking supervision and its strategic guidelines in the context of banking modernization	49
Kondratenko N.S. Methodological basis for analyzing shelf oil and gas projects portfolio	55

R EGIONAL POLICY

Kovalev I.A. Life cycle contract as a mechanism for updating the infrastructure of the constituent entities of the Russian Federation	60
Argunov S.V. , Kogan Y.V., Nazarov M.N., Starostina N.G. Using the statistical apparatus for monitoring urban development	66

S OCIAL POLICY

Viktorov M.Y. , Kazansky N.V. On new tasks of state management of processes related to the solution of the housing problem	72
Fatkhislamova G.F. Influence of the tariff policy of the Pension Fund of the Russian Federation on the distributional and funded component of the pension system	78

O UR PAST

Bartsits I.N. , Krakovsky K.P. Cadres for the tsar and the state (XIX century)	85
---	----

F OREIGN EXPERIENCE

Kotré S. German Federal Government Energy Policy: moving away from a market economy	96
Ternovaya L.O. , 'Delicious' geopolitics	107
INDEX	114

ДИЗАЙН-МЫШЛЕНИЕ ДЛЯ ГОСУДАРСТВА: РАЗРАБАТЫВАТЬ ПОЛИТИКУ ПО-НОВОМУ

ВЛАДИСЛАВ САИДОВИЧ ХАМИДУЛИН, кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Школы экономики и менеджмента

Дальневосточный федеральный университет (690091, Российская Федерация, Приморский край, Владивосток, ул. Суханова, 8). E-mail: khamidulin.vs@dvfu.ru

Аннотация: Неоклассическая экономическая теория, долгое время преобладавшая в науке, и традиционное кейнсианство сталкиваются с серьезными трудностями в предотвращении мировых экономических кризисов. Эксперименты и проектирование будущего представляют собой ответы на вызовы, связанные с неопределенностью и необходимостью принятия решений в быстро меняющихся условиях. Современный капитализм представляет собой систему с высокой турбулентностью, что ведет к серьезным проблемам в прогнозировании социально-экономических процессов и явлений. Основными проблемами, по мнению автора, являются неопределенность и необходимость разработки инновационных государственных решений, направленных на сокращение этой неопределенности. Одним из способов инновационного решения проблем является дизайн-мышление. Такие его особенности, как ориентация на эмпатию и совместную разработку решений (с их потенциальными пользователями), являются ключевыми факторами, способными обеспечить достижение целей государственной политики в условиях неопределенности. Наиболее распространенной практикой применения дизайна-мышления в разработке инновационных решений социальных проблем является создание специализированных лабораторий, не подчиняющихся непосредственно государственным органам, но структурам, аффилированным с ними. Ответом на вызовы современности будет изменение подготовки будущих государственных служащих, которые должны уметь принимать решения в условиях неопределенности, и тех специалистов, которые будут заниматься полевыми исследованиями и дизайном политики. Эта необходимость обуславливает повышенные требования к компетенциям разработчиков государственной политики и госслужащих, которые обязаны проводить экспертизу проектов и регулировать процессы инвестирования, контроля и мониторинга инновационных разработок, помогать их внедрению и выходу на рынки.

Ключевые слова: государственное управление, вызовы современности, экономический кризис, неоклассическая экономическая теория, кейнсианская экономическая теория, мировой экономический кризис 2007 года, дизайн-мышление

Статья поступила в редакцию 12 сентября 2019 года.

Хамидулин В.С. Дизайн-мышление для государства: разрабатывать политику по-новому. *Государственная служба*. 2019. № 6. С. 6–10.

DESIGN THINKING FOR THE STATE: ELABORATING POLICY IN A NEW WAY

VLADISLAV S. KHAMIDULIN, Cand. Sci. (Politics), Associate Professor of Public Administration Chair of the School of Economics and Management

Far Eastern Federal University (8, ul. Sukhanova, Vladivostok, Primorsky krai, Russian Federation, 690091).

E-mail: khamidulin.vs@dvfu.ru

Abstract: Neoclassical economic theory, which has long prevailed in science, and traditional Keynesianism face serious difficulties in preventing global economic crises. Experiments and designing the future are answers to the challenges associated with uncertainty and the need for decision-making in rapidly changing conditions. Modern capitalism is a system with high turbulence, which leads to serious problems in predicting socio-economic processes and phenomena. The main problems, according to the author, are uncertainty and the need to develop innovative government solutions aimed at reducing this uncertainty. One way of innovative problem solving is design thinking. Its features such as empathy orientation and joint development of solutions (with their potential users) are key factors that can ensure the achievement of public policy goals in the face of uncertainty. The most common practice of using design thinking in the development of innovative solutions to social problems is the creation of specialized laboratories that do not report directly to government bodies, but to structures affiliated with them. The answer to the challenges of our time will be a change in the training of future public servants, who must be able to make decisions in the face of uncertainty, and those specialists who will be engaged in field research and policy design. This need leads to increased requirements for the competence of public policy makers and civil servants, who are obliged to carry out the examination of projects and regulate the processes of investment, control and monitoring of innovative developments, to help their implementation and entry into markets.

Keywords: public administration, modern challenges, economic crisis, neoclassical economic theory, Keynesian economic theory, 2007 global economic crisis, design thinking

The article was received on September 12, 2019.

Khamidulin V.S. Design thinking for the state: elaborating policy in a new way. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 6. P. 6–10. In Russian

Введение

Бывший министр обороны США Дональд Рамсфелд прославился своим афористичным высказыванием о неизвестности. Однажды он сказал: «Есть вещи, которые мы знаем, что мы знаем. Есть вещи, которые мы знаем, что мы не знаем. И есть вещи, которые мы не знаем, что мы не знаем» [Hester, 2017. P. 240]. Третий вид неопределенности – самый опасный, ведь совершенно непонятно, каким образом можно подготовиться к наступлению событий, которые мы не можем себе представить. Особое значение это имеет для государственных органов власти с их инерционностью и долгой подготовкой к принятию решений. На наш взгляд, государственные органы столкнулись с двумя главными вызовами, относящимися к этим неизвестным явлениям, на которые нужно подготовить действенный ответ, если мы хотим, чтобы государственное управление было эффективным в будущем.

Роль и значение экономических теорий для государственной политики

Для того чтобы сформулировать первый вызов, нужно обратиться к характеристикам основных направлений экономической науки, которые используются для разработки государственной политики [Dollery, 2009. P. 18–35]. Сторонники первого, мейнстримного, направления (неоклассическая экономическая теория) утверждают, что капиталистическая система внутренне согласована, устойчива и последовательно развивается, обеспечивая экономический рост, повышение стандартов жизни, увеличение производительности, постоянное улучшение здоровья и благосостояние людей. Рыночные механизмы способствуют оптимальному развитию. Это выражается через результаты деятельности отдельных представительных агентов, рационально преследующих свои интересы. Если система идеально упорядочена, тогда все цены в ней уравниваются и все доступные ресурсы потребляются. Решающую роль играет «невидимая рука» рынка. Участие государства здесь, как правило, не требуется – оно должно применять регулирование только там, где наблюдаются провалы рынка.

Кейнсианцы, напротив, считают, что экономическая система генерирует дисбаланс и неэффективность. Вместо идеальной конкуренции наблюдается неидеальная борьба, соперничество, вместо автоматической полной занятости присутствует постоянная безработица. Рыночные результаты обусловлены историей, культурой, политикой, случайностью, а также властью (олигополистической, классовой, государственной). Искомые социальные последствия отнюдь не гарантированы автоматически. Безработица становится более вероятной, чем полная занятость, имеется большая возможность возникновения кризисов и инфляции. Для того чтобы справляться

с этими явлениями, нужно вмешательство государства. Решающую роль здесь играет «видимая рука» государства.

По словам экономиста Пола Кругмана, Джон М. Кейнс в 1930-х был Мартином Лютером экономической науки, целиком базировавшейся на тезисе о благости свободного рынка¹. Кейнсианцы доминировали в экономике и государственной политике развитых стран до 1970-х годов, когда выяснилось, что кризисные явления, которые тогда разворачивались, нельзя объяснить с помощью моделей Кейнса. Произошла антикейнсианская революция, после которой модель смешанной экономики со значительным уровнем вмешательства государства в производство и распределение была заменена теорией, которая во главу угла ставила свободу рынка и минимальное государственное вмешательство в экономические процессы («неолиберализм»).

Некоторые сторонники неолиберализма утверждали, что на все основные вопросы экономики на теоретическом уровне получены ответы. Например, в 2003 году, за несколько лет до кризиса 2007 года, нобелевский лауреат и знаменитый сторонник теории рациональных ожиданий Роберт Лукас заявил, что центральная проблема предотвращения экономических депрессий решена. В 2004 году Бен Бернанке, председатель Федеральной резервной системы США в 2006–2014 годах, а в то время – член Совета губернаторов, сказал, что процветание американского общества будет вечным, потому что государство и его филиал в центральном банке идеальны для регулирования бизнес-циклов и смягчения естественных колебаний системы свободно-рыночного капитализма [Shaikh, 2016. P. 727].

Мировой экономический кризис 2007 года и современные вызовы

В 2007 году случился мировой экономический кризис и выяснилось, что представители мейнстримной экономической науки не смогли его спрогнозировать, и у них не было ясного ответа на вопрос, почему он произошел.

И у неолиберальной, и у кейнсианской модели есть свои оппоненты, которые считают, что экономическая система производится через продолжающуюся дезорганизацию. Процессы организации и дезорганизации взаимосвязаны, при этом организация не является синонимом оптимальности, а дезорганизация – отсутствием порядка. Вместе они являются источником энергии системы и обеспечивают «турбулентное регулирование» [Shaikh, 2016. P. 66–69]. Капитализм развивается через кризисы и посредством кризисов.

¹ Krugman P. Who was Milton Friedman?: <https://www.nybooks.com/articles/2007/02/15/who-was-milton-friedman>

Можно ли предотвращать кризисы с помощью правильной государственной политики? Бен Бернанке, например, уже после кризиса 2007 года и последующих лет продолжал считать, что экономические кризисы являются, скорее, следствием неправильной инженерии и менеджмента, чем неверных принципов науки². Здесь можно задать вопрос: если кризисы повторяются и возникают постоянно, то почему ошибки государственной политики тоже носят постоянный и повторяющийся характер?

Существует какая-то неопределенность, не позволяющая экономистам выявить факторы, ведущие к кризисам. Следовательно, вызов можно охарактеризовать следующим вопросом: как действовать государству в условиях турбулентности? Ответ дает системная теория: лучший способ изучить систему – спроектировать ее. Нужно выбирать, а не предсказывать свое будущее [Gharajedaghi, 2011. Р. 23], чтобы государственное управление было инновационным, позволяло проектировать, изобретать различные модели развития. Но может ли быть государство инноватором? Для такого классика экономической науки, как Дж.М. Кейнс, ответ был очевиден: правительство не должно делать вещи, которые люди уже делают, и выполняют это более или менее хорошо, но оно должно создавать такие вещи, которые на данный момент не существуют.

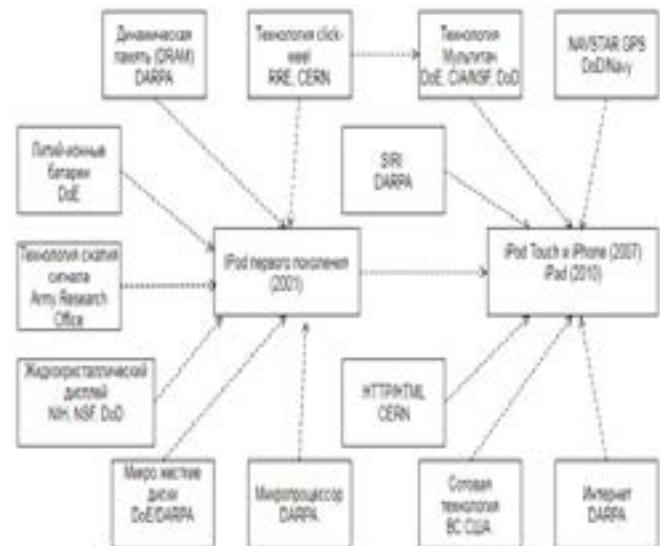
Государственные инвестиции в области с высокой неопределенностью

На сегодняшний день произошел определенный симбиоз кейнсианцев и сторонников свободного частного предпринимательства. Йозеф Шумпетер в свое время высказал тезис о том, что капиталистическая экономика не является и не может являться устойчивой. Она непрерывно революционизируется изнутри новыми предприятиями (например, посредством внедрения новых товаров, способов производства или коммерческих возможностей в производственную структуру). Своим классическим тезисом о креативном разрушении учёный подчеркнул роль предпринимателя в процессе развития [Шумпетер, 1995. С. 45–140]. Сейчас это положение соединяется с мнением Кейнса о важности государственного вмешательства в экономику. Объединяющим является утверждение о необходимости государства-предпринимателя, которое революционизирует экономику путем осуществления масштабных инвестиций в области с высокой неопределенностью [Mazzucato, 2015. Р. 81–202; Mazzucato, Semieniuk, 2017. Р. 26–48; Mazzucato, 2016. Р. 142–156].

² Эту позицию аргументировано критикует Стивен Кин в своей книге, посвященной разбору основных положений экономики [Keen, 2011. Р. 326–461].

Рисунок. Основные компоненты iPod, iPad и iPhone, разработанные в ходе реализации программ, финансировавшихся государственными органами США и Европы

Figure. The main components of the iPod, iPad and iPhone, developed during the implementation of programs funded by the USA and European governments



Источник: [Mazzucato, 2015]

Примечание: DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) – Управление перспективных исследовательских проектов Министерства обороны США; DoE (Department of Energy) – Министерство энергетики США; RRE (The Royal Radar Establishment) – Британский королевский институт радиолокации; CERN – Европейская организация по ядерным исследованиям; Army Research Office – Исследовательский офис сухопутных войск США; ВС США – Вооруженные силы США; DoD (Department of Defence) – Министерство обороны США; NSF (National Science Foundation) – Государственный научный фонд США; CIA (Central Intelligence Agency) – Центральное разведывательное управление; NIH (National Institutes of Health) – Государственный институт здравоохранения.

Здесь можно привести пример с компанией «Apple». Ее успех был бы невозможен без государственных инвестиций в компьютерную и интернет-революцию. При этом ключевые технологии, которые использовала компания в своих продуктах, были получены в результате разработок, финансировавшихся американским государством.

Следует подчеркнуть, что имеются в виду такие инновации, масштаб влияния которых был вовсе не очевиден в самом начале их развития. Именно поэтому нужно скорректировать системную позицию: необходимо проектировать условия, при которых

должна происходить революция, а не конкретные результаты этой революции. Тогда ответом на вызов будет изменение подготовки будущих государственных служащих, которые должны уметь принимать решения в условиях неопределенности, и тех специалистов, которые будут заниматься полевыми исследованиями и дизайном политики. Эта необходимость обуславливает повышенные требования к компетенциям разработчиков государственной политики и госслужащих, которые обязаны проводить экспертизу проектов и регулировать процессы инвестирования, контроля и мониторинга инновационных разработок, помогать их внедрению и выходу на рынки.

Но как узнать, кому и на что давать деньги так, чтобы их использование было максимально эффективным? В условиях неопределенности и недостатка информации у основных акторов политики такое решение может быть в значительной степени случайным, хотя попытки системного рассмотрения данных проблем не прекращаются (например, совместную работу экспертов Организации экономического сотрудничества и развития и Корейского института развития³). Одним из вариантов ответа на этот вызов является дизайн-мышление.

Дизайн-мышление и его основные принципы

Обозначим основные принципы дизайн-мышления: эмпатия и вовлечение пользователя в разработку продукта или услуги, со-творчество, непрерывное улучшение оказываемых услуг, реализуемых программ. Дизайн-мышление представляет собой методологию разработки продуктов и услуг, ориентированную на человека и направленную, в первую очередь, на инновации, а не на адаптацию к изменяющимся условиям окружающего мира. Оно помещает нужды конечных пользователей (а не право или политику) в центр внимания разработчиков. Цель дизайн-мышления в том, чтобы обеспечить органы государственного управления инновационными подходами по работе с современными вызовами и сложными проблемами (сокращение доверия к органам власти и другие)⁴.

Для того чтобы обеспечить человекоцентричность и непрерывность улучшения услуг и продуктов, процесс разработки политики должен включать в себя эмпатию – способность понимать и учитывать чувства других людей. Чиновники не должны смотреть на социальные проблемы из окна офисного здания. Политику нужно разрабатывать

вместе с людьми и для этого нужно, чтобы государственные служащие сталкивались с реальными ситуациями. В результате этого появляется возможность сокращения разрыва в понимании проблем между регулятором / органом, предоставляющим услуги, и пользователями.

Со-творчество предполагает непосредственное взаимодействие проектировщиков с теми, на кого будет направлена государственная политика, а также другими заинтересованными сторонами. Например, за счет развития способностей к труду в будущем может оказаться ненужной помочь людям в нахождении работы. Масштабируя, непрерывно разрабатывая прототипы, экспериментируя и тестируя различные решения, проектировщики могут добиться улучшения процессов и результатов принятия решений. При этом важно точно определять проблемы, сокращать риски дублирования и несоответствия различных политик друг другу, минимизируя непреднамеренные последствия, обеспечивая более легитимные и эффективные решения. Наиболее распространенной практикой применения дизайн-мышления в разработке инновационных решений социальных проблем является создание специализированных лабораторий, не подчиняющихся непосредственно государственным органам, но структурам, аффилированным с ними. Здесь важно то, что сотрудники этих лабораторий не являются государственными служащими и не испытывают тех ограничений, которые налагаются госслужбой.

В качестве примера можно привести страны Европейского союза, где насчитывается более 60 таких лабораторий. Они решают широкий круг проблем: от сокращения уровня убийств и бедности до разработки решений, связанных с вызовами мировых финансовых и экономических кризисов, социальным неравенством, демографическими изменениями и ростом стоимости услуг здравоохранения [McGann, Blomkamp, Lewis, 2018. Р. 249–264]. В азиатских странах также можно увидеть примеры таких организаций. Так, в Сингапуре создана Лаборатория человеческого опыта – часть Отдела государственной службы при Офисе премьер-министра⁵.

Важность дизайн-мышления для государственной политики признается такими международными организациями, как Организация Объединенных Наций. Процесс разработки представляет собой последовательность шагов, включающую в себя «эмпатизацию» («вчувствование» в те проблемы и трудности, которые испытывают люди в какой-либо сложной области), определение проблемы, принятие решения, его прототипирование и тестирование с участием потенциальных поль-

3 Improving regulatory governance: trends, practices and the way forward: Материалы ОЭСР: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/improving-regulatory-governance_9789264280366-en

4 Allio L. Design thinking for public service excellence: UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2014): http://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/GPCSE_Design%20Thinking.pdf

5 Сайт лаборатории: <http://www.servicedesignlab.net>

зователей. Этот процесс не является линейным – разработчики постоянно повторяют эти шаги, перерабатывая и уточняя результаты, полученные на каждом из них⁶.

Заключение

Вызов, таким образом, представляет собой необходимость учета нужд непосредственных пользователей государственных услуг и программ и экспериментирование с решениями, которые разрабатываются для удовлетворения этих нужд. Следует создать условия, при которых можно проводить такие эксперименты и участвовать в них. При этом важно понимать, что отрицательные результаты в дизайн-мышлении рассматриваются и оценивают-

ся как прогресс на пути к эффективным решениям⁷.

Эксперименты и проектирование будущего представляют собой ответы на вызовы, связанные с неопределенностью и необходимостью принятия решений в быстро меняющихся условиях. От разработчиков государственной политики и чиновников, принимающих решения, в будущем потребуется понимание того, как использовать имеющиеся знания, умение определять то, чего они не знают, и способность увидеть то, что им нужно узнать. Создание аффилированных с государственными органами лабораторий дизайн-мышления может способствовать развитию у госслужащих таких навыков.

⁷ Проблема в том, что государственный служащий, который берет на себя риски принятия инновационных решений, как правило, не получает особого вознаграждения за полученные позитивные результаты, но несет всю ответственность в случае неудачи.

6 Allio L. Design thinking for public service excellence: UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2014): http://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/GPCSE_Design%20Thinking.pdf

Литература

- Шумпетер Й.А. Капитализм, социализм и демократия / Пер. с англ. яз.; предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М.: Экономика, 1995. 540 с.
- Dollery B. The influence of economic theories of government failure on public management reform // International Handbook of Public Management Reform. S.F. Goldfinch, J.L. Wallis (eds.). L.: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. P. 18–40.
- Gharajedaghi J. Systems thinking. Managing chaos and complexity: a platform for designing business architecture: 3^d Ed. Burlington: Morgan Kaufmann, 2011. 374 p.
- Hester P.T., Adams K. MacG. Systemic decision making. Fundamentals for addressing problems and messes: 2nd Ed. Springer International Publishing AG, 2017. 429 p.
- Keen S. Debunking economics. Revised and expanded Edition: The Naked Emperor Dethroned?: Expanded, Revised edition.

- L.; N.Y.: Zed Books, 2011. 471 p.
- Mazzucato M. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*. 2016. Vol. 23. Issue 2. P. 140–156.
- Mazzucato M. The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. Anthem Press, 2015. 284 p.
- Mazzucato M., Semieniuk G. Public financing of innovation: new questions. *Oxford Review of Economic Policy*. 2017. Vol. 33. № 1. P. 24–48.
- McGann M., Blomkamp E., Lewis J.M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*. 2018. Vol. 51(3). P. 249–267.
- Shaikh A. Capitalism: Competition, Conflict, Crises. Oxford University Press, 2016. 979 p.

References

- Dollery B. The influence of economic theories of government failure on public management reform // International Handbook of Public Management Reform. S.F. Goldfinch, J.L. Wallis (eds.). L.: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. P. 18–40. In English
- Gharajedaghi J. Systems thinking. Managing chaos and complexity: a platform for designing business architecture: 3^d Ed. Burlington: Morgan Kaufmann, 2011. 374 p. In English
- Hester P.T., Adams K. MacG. Systemic decision making. Fundamentals for addressing problems and messes: 2nd Ed. Springer International Publishing AG 2014, 2017. 429 p. In English
- Keen S. Debunking economics. Revised and expanded Edition: The Naked Emperor Dethroned?: Expanded, Revised edition. L.; N.Y.: Zed Books, 2011. 471 p. 554 p.? In English
- Mazzucato M. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*. 2016.

- Vol. 23. Issue 2. P. 140–156. In English
- Mazzucato M. The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths. Anthem Press, 2015. 284 p. In English
- Mazzucato M., Semieniuk G. Public financing of innovation: new questions. *Oxford Review of Economic Policy*. 2017. Vol. 33. № 1. P. 24–48. In English
- McGann M., Blomkamp E., Lewis J.M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*. 2018. Vol. 51(3). P. 249–267. In English
- Shaikh A. Capitalism: Competition, Conflict, Crises. Oxford University Press, 2016. 979 p. 1024 p. In English
- Shumpeter J.A. Capitalism, socialism and democracy / Transl. from English. Ed. by V.S. Avtonomov. M.: Ekonomika, 1995. 540 p. In Russian

СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЮРИЙ ПЕТРОВИЧ КНЯЗЕВ, руководитель

Администрация губернатора Курской области (305002, Российская Федерация, Курск, Красная площадь, Дом Советов). E-mail: glava@rkursk.ru

ВИТАЛИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ЗОТОВ, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного, муниципального управления и права

Курская академия государственной и муниципальной службы (305044, Российская Федерация, Курск, ул. Станционная, 9). E-mail: Om_zotova@mail.ru

Аннотация: Авторы статьи предлагают рассматривать понятие эффективности применительно к деятельности органов публичной власти как обобщенный и взаимосвязанный ряд таких понятий, как экономичность, квалиметричность и результативность. Эффективностью публичного управления считается осуществление управления, в ходе которого достигаются поставленные цели (решение определенной общественно значимой проблемы, удовлетворение интересов населения) при минимизации затрат и соблюдении действующих стандартов и регламентов на качество выполненных работ. Авторы предлагают под оцениванием эффективности публичного управления понимать совокупность методов измерения фактических показателей и индикаторов, отражающих результаты деятельности органов власти в рамках реализуемых стратегий, программ и проектов в соответствии с заложенными в них критериями, а под оценкой – непосредственный результат такого измерения, служащий для сравнения деятельности субъектов публичного управления между собой, с декларируемыми целями, итогами прошлых периодов.

Ключевые слова: публичное управление, эффективность публичного управления, социальная эффективность, экономическая эффективность, процессная эффективность, оценка эффективности публичного управления

.....
Статья поступила в редакцию 8 ноября 2019 года.

.....
Князев Ю.П., Зотов В.В. Структурные элементы эффективности публичного управления. *Государственная служба*. 2019. № 6. С. 11–15.

STRUCTURAL ELEMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION EFFECTIVENESS

YURI P. KNYAZEV, Head

Administration of the Governor of the Kursk Region (House of Soviets, Red Square, Kursk, Russian Federation, 305002). E-mail: glava@rkursk.ru

VITALY V. ZOTOV, Dr. Sci. (Sociology), Professor of the Chair of State and Municipal Administration and Law

Kursk Academy of State and Municipal Service (9, ul. Stantsionnaya, Kursk, Russian Federation, 305044).

E-mail: Om_zotova@mail.ru

Abstract: The authors of the article propose to consider the concept of efficiency in relation to the activities of public authorities as a generalized and interconnected series of concepts such as profitability, qualimetricity and effectiveness. The effectiveness of public management is considered to be the implementation of management, during which the goals are achieved (solving a specific socially significant problem / satisfying the interests of the population) while minimizing costs and observing current standards and regulations on the quality of work performed. The authors offer under the public administration efficiency evaluation to understand a set of methods for measuring actual characteristics and the indicators reflecting the results of activities of the authorities within the framework of implemented strategies, programs and projects in accordance with the underlying criteria, and under the rating – the direct result of this measurement, which serves to compare activity of public administration subjects among themselves, with the declared objectives, outcomes of previous periods.

Keywords: public administration, public administration efficiency, social efficiency, economic efficiency, process efficiency, evaluation of public administration effectiveness

.....
The article was received on November 8, 2019.

.....
Knyazev Y.P., Zotov V.V. Structural elements of public administration effectiveness. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 6. P. 11–15.
In Russian

Введение

В контексте проводимых административных реформ актуальной задачей современного государственного и муниципального управления предстает увеличение эффективности деятельности органов власти и их руководства. Считается, что эффективность выступает непременным атрибутом деятельности субъекта публичного управления, а внедряемые инновации в системе управления создаются с целью ее повышения. При этом публичное управление рассматривается в данном случае как совокупность государственного и муниципального управления, а в качестве субъектов публичного управления – органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, руководители этих органов и их административно-управленческий персонал.

В целом эффективность публичного управления является весьма многомерным феноменом. Сам термин «эффект» (от лат. *effectus*) означает: 1) результат; 2) исполнение, совершение, осуществление; 3) действие, влияние [Дворецкий, 2005. С. 840]. Отсюда содержание термина «эффективный» (от лат. *effectivus*) раскрывается как действенный, дающий предустановленный, то есть желаемый, результат. В научной литературе наряду с обозначенным выше понятием используются и такие понятия, как «качество» и «результативность» публичного управления, при этом под качеством понимается соответствие свойств явления или предмета требованиям, стандартам, а под результативностью – уровень достижения ожидаемого результата. Поэтому целью данной работы является раскрытие содержания понятия эффективность публичного управления во взаимосвязи с другими понятиями, характеризующими деятельность органов власти федерального, регионального и местного уровней, а также конкретизация понятия «оценка эффективности публичного управления».

Особенности эффективности публичного управления

В одной из самых тривиальных трактовок понятие «эффективность» выступает как умение изменять ситуацию, оказывать воздействие, ведущее к достижению запланированного результата. В том случае, если имеет место соответствие результатов деятельности субъекта публичного управления социальным целям общества, то получается социальная эффективность. Последняя выражает уровень достижения запланированных результатов.

Но было бы несправедливо давать оценку публичному управлению только по достигнутым результатам, полностью игнорируя цену, заплаченную за это. Поэтому также существует подход, в котором эффективность есть отношение полученного результата к затратам, обеспечившим

его достижение. Например, понимание эффективности управленческих решений в рамках теории организации сводится к отношению «...чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных временных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках» [Саймон, Смитбург, Томпсон, 1995. С. 253]. В любом случае, цель управленческой деятельности – получить наибольший результат с наименьшими затратами. Отсюда требуется сравнивать результат и затраты, то есть необходимо соотнести полученный эффект и понесенные затраты, сопоставить между собой их величины. Приведенная выше трактовка относится к экономической эффективности [Райзберг, Лозовский, Стародубцева, 2017. С.498].

Применительно к рассматриваемой теме экономический подход к оценке эффективности имеет значительный недостаток: не учитывается качество осуществленных действий при исполнении обязанностей (реализации полномочий), которые возложены на органы публичной власти. Г. Хейтри и Д. Фиск еще в 1971 году при анализе деятельности местной власти сделали вывод о том, что игнорировать качество продукта или услуги неправомерно [Hatry, Fisk, 1971. Р. 1]. В случае обращения к оценке качества выполнения работ следует, на наш взгляд, ввести понятие «процессной эффективности», поскольку она тесно связана с методом непрерывного повышения качества организационных процессов (TQM). Отметим, что у А.М. Нагимовой такого рода эффективность названа «технической» [Нагимова, 2009. С. 15].

Конечно же, подход к оценке деятельности публичной власти с учетом только результата, затрат или качества отличается неполной, именно поэтому следует использовать сочетание трех выше обозначенных трактовок эффективности. Отсюда следует, что эффективность публичного управления можно трактовать как результат управления, который предполагает достижение поставленных целей (решение определенной общественно значимой проблемы, удовлетворение интересов населения) при минимизации затрат и соблюдении действующих стандартов и регламентов на качество выполненных работ.

Эффективность деятельности субъектов публичного управления следует рассматривать как кластер, образованный из следующих понятий:

- экономичность как отношение достигнутых результатов к использованным ресурсам;
- квалиметричность как соответствие качества деятельности принятым стандартам и регламентам в области государственного и муниципального управления;

– результативность как соотношение достигнутых за отчетный период изменений с планируемыми или прогнозируемыми.

Организовать эффективное публичное управление невозможно без соответствующей системы оценивания (контролинга) деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, их руководителей и сотрудников. В общем случае под оцениванием эффективности деятельности субъекта публичного управления понимается совокупность методов измерения фактических результатов деятельности органов власти в рамках реализуемых политик, стратегий, программ и проектов, которые завершены или находятся в стадии реализации, а под оценкой – непосредственный результат такого измерения, который применяется для сравнения деятельности субъектов публичного управления между собой, а также для сопоставления с декларируемыми целями или итогами прошлых периодов [Барциц, 2011. С 92-100].

Оценка эффективности деятельности субъектов публичного управления

Объектом оценки становится, как правило, основная деятельность органа публичной власти, его руководителя, административно-управленческого персонала в рамках установленных полномочий и в пределах компетенции. Это может быть конкретная государственная и муниципальная политика, стратегия и концепция развития, программа (подпрограмма), проект, конкретная функциональная деятельность органов исполнительной власти или местного самоуправления, деятельность их структурных подразделений или служебная деятельность администрации-управленческого персонала.

К главным задачам оценивания эффективности деятельности субъектов публичного управления следует отнести предоставление возможности получения полной и достоверной информации, характеризующей процесс управления. Это необходимо для определения факторов, делающих деятельность органов власти и их руководства неэффективными. Далее следует принятие решений, направленных на повышение экономичности, результативности и качества деятельности субъекта публичного управления, в том числе – через улучшение использования ресурсов, корректировки целей или внесения оптимизирующих организационных изменений. Кроме того, оценка эффективности деятельности может быть использована для сравнения органов публичной власти и / или их руководителей и между собой, хотя здесь всегда присутствует проблема схожести компетенций.

При оценивании эффективности следует давать оценку: а) результативности; б) экономичности; в) качества деятельности субъекта публичного управления. Отсюда следует констатировать наличие трех основных вариантов оценивания эф-

ективности деятельности субъектов публичного управления, дающих экономическую (затратную), квалиметрическую и результативную оценку.

Степень достижения ожидаемого результата, который призван дать некий социальный эффект, есть оценка результативности. В этом случае оценивается степень достижения поставленных целей и задач в рамках реализуемой органами власти программы, подпрограммы или проекта. Но в рамках данного варианта довольно часто происходит подмена: вместо произведенного эффекта отслеживается объем выполненных работ (например, предоставленных услуг населению), поскольку сделать это относительно нетрудно. И на практике это применяется достаточно широко. Однако подлинным показателем полезности затраченных усилий государственных структур является не произведенный продукт, а произведенный эффект в социуме. Поэтому главным объектом оценки деятельности органов публичной власти является социальный эффект, что обычно означает повышение качества жизни и создание благоприятных условий для жизнедеятельности населения на определенной территории. В большинстве случаев социальный эффект не может быть измерен в количественных показателях (в отличие от эффекта экономического). Его наличие устанавливают, если имеют место качественные сдвиги в социуме как объекте управления. Он измеряется по косвенным показателям, например, повышение качества социального обслуживания населения, сокращение времени обслуживания при получении государственных и муниципальных услуг или улучшение криминальной обстановки в регионе. В общем виде для оценки социальной эффективности деятельности органов публичного управления обращаются к интегральному показателю, который представляет собой достижение определенного качества жизни населения [Беспарточный, Спицына, Черкашин, 2017; Ильиных, Удальцова, Сухорукова, Наумова, 2019], включающее в себя многообразные компоненты социально-экономического благополучия социума. Отметим, что в ряде случаев на роль интегрального показателя может претендовать и образ жизни [Ермаков, 2011. С. 67]. Поэтому в общем случае оценка результативности – это установление соответствия деятельности органов власти интересам, потребностям или запросам населения.

Под экономичностью понимается отношение результата операциональной или проектной деятельности к понесенным затратам, расходам. Объектом оценки в данном случае является освоение объема выделенных бюджетных средств органами исполнительной или местной власти. При этом объем бюджетных средств выделяется на основе сметы с учетом объема расходов прошлого периода и уровня инфляции (реже, путем прямого расчета по нормативам). В рамках анализа экономической

эффективности деятельности органов власти возможно выделение двух ее видов: 1) эффективности, минимизирующей затраты, которая связана со способностью достигать запланированного эффекта даже при снижении затрат (экономия – это есть сбережение усилий, средств при осуществлении органом власти своей деятельности в заданных условиях); 2) эффективности, увеличивающей результат, которая обусловлена способностью органа власти достигать максимальных результатов при фиксированных затратах (в этом случае экономия достигается за счет оптимизации и рационализации деятельности).

Под оценкой качества деятельности органов публичной власти понимается оценка соответствия параметров оказанных услуг или выполненных работ требованиям, которые заложены в соответствующих стандартах и регламентах. В квалиметрическом варианте оценивается соответствие качества деятельности принятым стандартам и регламентам в области государственного и муниципального управления. В этом случае оценивание качества исполнения работ субъектами управления ведется без учета понесенных издержек. Мы придерживаемся положения, согласно которому стандарт является документом, содержащим добровольные требования к качеству выпускаемой продукции, оказываемой услуги или выполняемой работы¹ [Концепция развития, 2012]. В этом случае качество публичного управления целесообразно определить как совокупность характеристик работы или услуги, определяющих их способность удовлетворять выявленные или ожидаемые потребности населения. В этом случае качество – это уровень удовлетворенности населения тем, как органы власти реализуют свои полномочия (функции). Бюджет при этом должен быть достаточным, чтобы гарантировать качество каждой выполняемой работы (оказываемой услуги).

Интегральная оценка: критерии, показатели, индикаторы

Самостоятельность экономической, социальной и процессной эффективностей, безусловно, в определенной мере относительна, так как они находятся в тесной взаимосвязи. Поэтому проведение оценивания эффективности деятельности органов публичной власти только по одному варианту дает сравнительно узкое представление о реальном положении дел. Но, несмотря на сложности, все же представляется возможным определить общую эффективность работы органов государственной власти и местного самоуправления как интегральную сумму эффек-

тивностей. Для этого требуется создание системы критериев, показателей и индикаторов.

Под критерием понимается конкретный признак или их совокупность, значение которых при оценке позволяет определить соответствие реализуемой деятельности органов публичного управления предъявляемым требованиям по результативности, экономичности и качеству. Другими словами, критерии позволяют оценить результат по принципу «хуже / лучше», «больше / меньше», «плохо / хорошо».

Показатели оценки эффективности публичного управления представляют собой совокупность обобщенных измеряемых характеристик результата управления, объединенных по тематическому принципу и рассматриваемых применительно к определенным условиям реализации управленийской деятельности (например, показатель доступности государственной и муниципальной услуги как составная часть характеристики обслуживания получателя услуги с учетом всех объективных ограничений). Каждый показатель выбирается в зависимости от задач, стоящих перед органом власти и закрепленных в программных и проектных документах. Для увеличения глубины оценки показатель эффективности распадается на систему индикаторов.

Под индикатором понимается наблюдаемая и измеряемая характеристика объекта управления или протекающего в нем процесса, отображающая изменение его отдельных параметров (например, для обозначенного выше показателя доступности государственной и муниципальной услуги это такие индикаторы, как доля потребителей, удовлетворенных стоимостью услуги; доля потребителей, которые не получили услугу из-за их религиозной принадлежности; доля потребителей, удовлетворенных близостью расположения органа власти, предоставляющего услугу). Каждый индикатор соответствует или требованию положений нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъекта публичного управления, определяющих его права и обязанности, или ожиданиям населения как главного приобретателя общественных благ. Для совершенствования процесса управления социально-экономическими системами (муниципальным образованием, регионом, страной) необходима взаимоувязанная система критериев, показателей и индикаторов.

Выводы

Оценка деятельности органов публичной власти есть систематическое измерение показателей и индикаторов, характеризующих состояние объекта управления, и их сопоставление с критериями. В этом случае требуется как можно более полно и точно определить: во-первых, критерии, показатели и индикаторы оценки; во-вторых, масштабирующие коэффициенты для каждого вида дея-

1 Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2012 года № 1762-р «О Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года»://<http://docs.cntd.ru/document/902371448>

тельности в зависимости от приоритета и объема; в-третьих, методы измерения индикаторов и показателей; в-четвертых, способы расчета составных и интегральных показателей. Требуется введение интегрального показателя, который рассчитывается по аддитивной формуле на основе нормированных показателей экономичности, квалиметричности и результативности.

Таким образом, составными частями эффективности публичного управления являются резуль-

тативность, экономичность и квалиметричность. В общем случае под оценкой эффективности публичного управления понимают комплекс методов по измерению показателей и индикаторов фактических результатов деятельности органов власти, их руководителей, административно-правленческого персонала по реализации политик, стратегий, программ и проектов с последующим сопоставлением с заранее установленными критериями этой деятельности.

Литература

- Барциц И.Н.** Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения. Проблемы управления (Минск). 2011. № 1. С. 92-100.
- Беспарточный Б.Д., Спицына А.О., Черкашин М.Д.** Качество жизни населения как критерий социальной эффективности управления в регионе. *Известия Юго-Западного государственного университета*. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. № 2(23). С. 182-191.
- Дворецкий И.Х.** Латинско-русский словарь: более 200000 слов и словосочетаний. М.: Русский язык – Медиа, 2005. 843 с.
- Ермаков В.М.** Образ жизни – интегральный критерий оценки социальной эффективности государственного управления. *Государство и общество: вчера, сегодня, завтра*. Серия: Социология. 2011. № 7(1). С. 67–79.

- Ильиных С.А., Удальцова М.В., Сухорукова Н.Г., Наумова Е.В.** Качество жизни как критерий социального управления. *Векторы благополучия: экономика и социум*. 2019. № 1(32). С. 133–143.
- Нагимова А.М.** Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань, 2009. 188 с.
- Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.** Менеджмент в организациях. М.: РАГС, 1995. 336 с.
- Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.** Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2017. 512 с.
- Hatry H., Fisk D.** Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government. Washington (DA): The Urban Institute, 1971. 73 p.

References

- Bartsits I.N.** Social efficiency of public administration: models, criteria, Russian implementation experience. *Management Issues (Minsk)*. 2011. No 1. P. 92-100.
- Bespatochnyi B.D., Spitsyna A.O., Cherkashin M.D.** Quality of life of the population as a criterion of social efficiency of management in the region. *Izvestia Iugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriia: Ekonomika. Sotsiologija. Menedzhment. 2017. № 2(23). P. 182–191. In Russian
- Dvoretskii I.H.** Latin-Russian dictionary: more than 200,000 words and phrases. M.: Rus. iaz. – Media, 2005. 843 p. In Russian
- Ermakov V.M.** Lifestyle – an integral criterion for assessing the social effectiveness of public administration. *Gosudarstvo i obshchestvo: vchera, segodnia, zavtra*. Seriia: Sotsiologija. 2011. № 7(1). P. 67–79. In Russian

- Hatry H., Fisk D.** Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government. Washington (DA): The Urban Institute, 1971. 73 p. In English
- Il'inykh S.A., Uda'tsova M.V., Sukhorukova N.G., Naumova E.V.** Quality of life as a criterion of social management. *Vektory blagopoluchii: ekonomika i sotsium*. 2019. No 1(32). P. 133–143. In Russian
- Nagimova A.M.** The effectiveness of public administration as a factor of improving the quality of life in the region: problems of evaluation and measurement. Kazan, 2009. 188 p. In Russian
- Raizberg B.A., Lozovskii L.S., Starodubtseva E.B.** Modern economic dictionary. M.: INFRA-M, 2017. 512 p. In Russian
- Simon H., Smithburg D., Thompson V.** Management in organizations. M.: RAGS, 1995. 336 p. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ



Парламентаризм: модели развития и обеспечение деятельности парламентских учреждений: Учебник и Хрестоматия в 2-х книгах: Изд. 3-е, перераб. и дополн. / Научн. ред. проф. Барциц И.Н., проф. Бакушев В.В. М., 2019.

Переработанное и дополненное издание учебника подготовлено с учетом требований федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». В учебнике показана эволюция моделей парламентаризма и опыт парламентаризма в России. Проанализировано межпарламентское сотрудничество России. В Хрестоматии собраны основные тексты, необходимые для изучения темы парламентаризма.

Рекомендуется магистрантам, аспирантам, преподавателям, а также депутатам всех уровней, руководителям и специалистам аппаратов парламентских учреждений, органов государственной власти и местного самоуправления.

ВОПРОСЫ НАЗНАЧЕНИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФОИВ

МАКСИМ ВАЛЕРЬЕВИЧ ФИРСОВ, заместитель руководителя

Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Московской области (129090, Российская Федерация, Москва, Гиляровского, 31, стр. 1). E-mail: mfirsov@rosim.ru

Аннотация: В статье в качестве предмета исследования выступают организационно-правовые основы подбора, согласования и назначения руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Несмотря на множество научных статей и исследований, посвященных деятельности центральных аппаратов органов государственной власти, аспекты, касающиеся деятельности территориальных органов, зачастую остаются за рамками внимания. При этом необходимо отметить, что фактически именно на территориальных органах лежит основной объем функционала федеральных государственных органов. С учетом этого обстоятельства эффективная организация деятельности территориальных органов, включая вопросы совершенствования правового статуса их руководителей, выходит на первый план. Анализ существующих подходов к организационно-правовым особенностям деятельности руководителей территориальных органов выявил ряд противоречий, касающихся предъявляемых квалификационных требований в части стажа государственной гражданской службы и опыта работы по специальности, уровня образования, порядка согласования при назначении. Так, автор приходит к выводу о том, что место руководителей территориальных органов в реестре должностей федеральной государственной гражданской службы и, как следствие, предъявляемые к ним квалификационные требования не соответствуют масштабу и сложности задач, стоящих перед территориальными органами. Также обращают на себя внимание различные по степени сложности процедуры согласования назначения руководителей территориальных органов межрегионального и регионального уровней, причем, несмотря на больший масштаб деятельности в случае с межрегиональными территориальными органами, процедура согласования их руководителей проще. Порядок назначения руководителей территориальных органов обладает значительной спецификой также в зависимости от ведомственной принадлежности государственного органа к «социально-экономическому» (правительственному) или «административно-политическому» (президентскому) блоку. Один из ключевых выводов заключается в том, что на данный момент отсутствует единообразный нормативно-закрепленный подход к порядку подбора, согласования и назначения руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: президент, правительство, исполнительная власть, министерства, службы, агентства, правовое регулирование, территориальные органы, государственная гражданская служба

Статья поступила в редакцию 4 декабря 2019 года.

Firsov M.B. Вопросы назначения руководителей территориальных органов ФОИВ. *Государственная служба*. 2019. № 6. С. 16–21.

QUESTIONS OF APPOINTMENT OF HEADS OF TERRITORIAL FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES

MAXIM V. FIRSOV, Deputy Head

Territorial Administration of the Federal Agency for State Property Management in the Moscow region (str. 1, 31, ul. Gilyarovskogo, Moscow, Russian Federation, 129090). E-mail: mfirsov@rosim.ru

Abstract: The article deals with organizational and legal framework of recruitment, approval and appointment of heads of regional representative offices of the federal executive authorities. Despite many scientific articles and studies devoted to the activities of the headquarters of public authorities, aspects relating to the regional representative offices often remain outside the scope of attention. At the same time, it should be noted that in fact these are the regional representative offices that bear the bulk of the functionality of Federal state authorities. Taking into account this circumstance, the effective organization of the activities of regional representative offices, including the issues of improving the legal status of their heads, comes to the fore. The analysis of existing approaches to organizational and legal features of activities of heads of territorial bodies revealed a number of contradictions concerning the qualification requirements regarding the state service experience and work experience, level of education, the appointment approval procedure. Thus, the author comes to the conclusion that the place of heads of regional representative offices in the register of positions of the federal state civil service and, as a consequence, the qualification requirements imposed on them, do not correspond to the scale and complexity of the tasks that regional representative offices face. Also, attention is drawn to the different degree of complexity of the procedure for approval of the heads of the interregional and regional offices, and, despite the larger scale of activities in the case of interregional offices, the procedure for approval of their heads – is easier. The procedure for appointing heads of territorial bodies also has significant specificity depending on the departmental affiliation of the state body to the 'socio-economic' (governmental) or 'administrative-political' (presidential) bloc. One of the key conclusions of the research is that at the moment there is no uniform regulatory approach to the procedure of recruitment, approval and appointment of heads of regional representative offices of federal executive authorities.

Keywords: president, government, executive authorities, ministries, services, agencies, legal regulation, territorial authorities, state civil service

The article was received on December 4, 2019.

Firsov M.V. Questions of appointment of heads of territorial federal executive authorities. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 6. P. 16–21. In Russian

Введение

Подавляющее число федеральных государственных гражданских служащих проходят службу в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти. При этом основной объем научных исследований вопросов функционирования органов исполнительной власти концентрируется на центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти. Вопросам организации деятельности территориальных органов должного внимания не уделяется. Особую роль в обеспечении эффективного функционирования исполнительной власти, взаимосвязи федеральных, региональных и местных органов власти выполняют именно руководители территориальных органов, и, соответственно, от качества механизмов их согласования и назначения зависит эффективность системы государственного управления в целом.

При этом порядок представления, согласования и назначения кандидатов на должности руководителей территориальных органов в различных федеральных органах исполнительной власти имеет значительные отличия, связанные не только с ведомственной принадлежностью к административно-политическому или социально-экономическому блоку, но и с местом территориального органа в вертикальной ведомственной иерархии. В совокупности отличительных черт и процедур порядка представления, согласования и назначения руководителей территориальных органов заложена основа их будущего правового статуса [Захарова, 2017. С. 19].

В данной статье будут рассмотрены вопросы квалификационных требований к руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, порядок их отбора, согласования и назначения, а также возможные пути совершенствования указанных процедур.

Квалификационные требования к государственным служащим категории «руководители»

Руководители территориальных органов, поступая на государственную службу Российской Федерации, замещают должности государственной службы и приобретают статус федерального государственного гражданского служащего категории «руководители» (за исключением руководителей территориальных органов силового блока). Положение руководителя территориального органа в должностной иерархии определяется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574, утвердившим реестр должностей. В частности, руководители территориальных органов регионального и межрегионального уровней относятся к главной группе должностей. Должности руководителей межрайонных, районных и городских (муниципального уровня) территориальных органов – к ведущей группе должностей государственной гражданской службы. Несколько иначе обстоят дела в силовом блоке. Правовой статус и деятельность руководителей территориальных органов Министер-

ства внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы исполнения наказаний и других силовых ведомств регулируются специальными федеральными законами.

В зависимости от группы должностей государственной гражданской службы к претендентам на замещение должностей руководителей территориальных органов предъявляются базовые и дополнительные квалификационные требования. Законодательством о государственной службе установлен ряд требований к уровню образования. Так, диплома магистра или специалиста достаточно руководителям территориальных органов, если в соответствии с реестром должностей они относятся к главной группе должностей, а степени бакалавра вполне достаточно для должностей категории «руководители» ведущей группы должностей. Квалификационные требования к наличию стажа императивно закреплены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 16. Именно в нем для главных должностей федеральной государственной гражданской службы установлено требование наличия как минимум двух лет стажа государственной службы или работы по специальности; для ведущих, старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы требования к стажу не предъявляются.

Стоит отметить, что изменениями, внесенными в настоящий указ в октябре 2017 года, были сделаны существенные послабления в части требований к стажу госслужбы и профессиональному стажу для всех групп должностей категории «руководители». Не стремясь делать выводы, приведем лишь пару примеров. Так, для замещения должности директора департамента в федеральном министерстве стало достаточно четырех лет стажа государственной гражданской службы и образования уровнем не ниже специалитета, таким образом, все выпускники высших военных (иных силовых ведомственных) образовательных учреждений по формальному признаку уже обладают всеми необходимыми критериями для назначения на должности государственной гражданской службы высшей группы должностей.

Что касается территориальных органов, то ситуация выглядит так: для поступления на государственную гражданскую службу на должность категории «руководители» ведущей группы должностей (как пример, заместитель руководителя территориального органа) формально подходят выпускники программ бакалавриата без стажа госслужбы и опыта работы. Для кандидатов в руководители территориального органа (как правило, главная группа должностей) кадровый ценз был снижен с четырех до двух лет стажа государственной службы или профессионального опыта. С одной стороны, снижение требований позволяет более гибко подходить к кадровой политике, привлекая кандидатов из реального сектора экономики или юные дарования. С другой стороны, отдельные сферы государственного управления строятся исключительно на традициях номенклатур-

ного роста и отраслевого, профессионального опыта. В этой связи мы считаем, что данные снижения профессиональных требований к кандидатам на замещение должностей руководителей территориальных органов требуют гораздо большей управленческой и социальной ответственности от руководства федеральных органов исполнительной власти при принятии соответствующих кадровых решений [Охотский, 2013. С. 619].

Сегодня как никогда актуален вопрос открытия кафедр и программ подготовки будущих руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на площадках ведущих высших учебных заведений страны. Такой подход позволил бы решать проблему комплексно. Центральные аппараты органов государственной власти могли бы не только формировать резерв компетентных, всесторонне развитых кандидатов на руководящие должности, но и получать независимую объективную оценку каждого из претендентов по всему спектру требований к профессиональным навыкам и компетенциям, личным лидерским и человеческим качествам. Существующие площадки подготовки специалистов по программам Master of Public Administration и Doctor of Public Administration уже сегодня готовят будущих лидеров государственного управления. Однако формирование учебных групп должно носить не только инициативный заявительный характер самих слушателей, но и целевой характер путем направления на обучение государственных служащих территориальных органов за счет бюджетного финансирования. Данный подход позволил бы не только формировать федеральным органам исполнительной власти качественный кадровый резерв будущих руководителей, но и стал бы существенным мотивирующим фактором для слушателей демонстрировать свои лучшие качества и навыки.

Стоит отметить, что в развитие пункта 8 статьи 12 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации разработан «Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих», определяющий перечень базовых и дополнительных квалификационных требований к претендентам, планирующим поступить на государственную гражданскую службу в федеральные органы исполнительной власти различных отраслей народного хозяйства и государственного управления. Документ носит рекомендательный характер. Предложенную Минтрудом России методику разработки профессиональных требований и стандартов рекомендуется (но не императивно) использовать кадровым службам государственных органов для формирования внутриведомственных квалификационных требований и должностных регламентов.

Порядок назначения на должность руководителя

Решению о назначении на должность руководителя территориального органа кандидата, соответствующего всем необходимым квалификационным требованиям и не имеющего ограничений, связанных с приемом на государственную службу, предшествует процесс подбора претендента и согласования, порядок которого регламентируется рядом указов Президента Российской Федерации и иных нормативных актов. С инициативой о выдвижении кандидата могут выступить не только руководство и профильные структурные подразделения федерального органа исполнительной власти, но и, как часто бывает на практике, главы субъектов Российской Федерации. Данная практика неоднозначна, с одной стороны, государственной власти субъекта «на месте» виднее, с кем работа по вопросам взаимодействия и реализации смежных конституционных полномочий будет эффективнее и комфортнее, с другой стороны, учитывая особые полномочия федеральной власти, это может быть проявлением коррупционной заинтересованности лоббирующих кандидата лиц. В этой связи подбор кандидата непосредственно руководством вышестоящего госоргана позволяет избежать коррупционных рисков. Отдельного внимания заслуживает вопрос сохранения профессионального лифта и преемственности в территориальных органах как способа служебной мотивации и гарантии трудовой справедливости, что нивелируется подбором и назначением руководства из иных профессиональных отраслей государственной службы, не говоря уже о претендентах из сектора реальной экономики [Шебураков, Атнашев, 2019. С. 40].

Процесс согласования претендентов на должности руководителей территориальных органов, по сути, начинается с кадровых комиссий центральных аппаратов федеральных служб и агентств, подведомственных федеральным министерствам, либо же непосредственно с министерских кадровых комиссий по территориальным органам, находящимся в прямом подчинении. Проводится собеседование, всестороннее изучение кандидата на соответствие формальным требованиям законодательства о государственной службе, также оформляются и направляются в органы государственной безопасности документы, необходимые для проведения проверочных мероприятий в целях подтверждения возможности допуска претендента к государственной тайне.

Существенное влияние на механизм согласования и назначения руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти оказывает нахождение данного органа исполнительной власти в силовом либо социально-экономическом блоке. Указанные процедурные различия находят отражение в ряде указов Президента Российской Федерации [Маньковский, 2005. С. 24].

После сбора полного комплекта документов начинается процесс внешнего согласования, при этом федеральные службы и агентства, находящиеся в прямом

подчинении Президенту или Правительству Российской Федерации, организуют процесс согласования с полномочным представителем Президента и главою субъекта Российской Федерации самостоятельно. Либо процесс согласования руководителя организует федеральное министерство в отношении собственных территориальных органов, а также территориальных органов подведомственных федеральных агентств и служб.

Важную роль в назначении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти играют именно полномочные представители Президента Российской Федерации. В рассматриваемом случае нас интересует именно вмененное право по согласованию претендентов, рассматриваемых к назначению на должности руководителей территориальных органов. При этом согласование необходимо лишь в том случае, если кандидату предстоит назначение распоряжением Правительства Российской Федерации или приказом органа государственной власти. Сам порядок согласования кандидата на должность руководителя территориального органа полномочным представителем установлен отдельным Указом Президента Российской Федерации. В соответствии с данным порядком согласование осуществляется полномочным представителем в течение 45 дней с момента поступления соответствующего комплекта документов от федерального органа (исполнительной) власти. В случае отрицательного решения руководитель ФОИВа имеет право направить комплект документов на кандидата повторно, но право назначать руководителя территориального органа без согласия полпреда Указом не закреплено.

Не менее важным аспектом в порядке назначения и осуществления руководства территориальным органом до назначения руководителя следует отметить тот факт, что до согласования полномочным представителем назначение кандидата в руководители в качестве «исполняющего обязанности руководителя» территориального органа возможно однократно и на срок, не превышающий шесть месяцев. Однако ряд федеральных органов исполнительной власти предусмотрел следующий выход из ситуации. Так, Минэкономразвития России приказом делегировало Росимуществу и Росреестру отдельные полномочия представителя нанимателя, позволяющие в отдельных случаях самостоятельно назначать «временно исполняющих обязанности руководителя» сроком до одного месяца без согласований с вышестоящими инстанциями.

Согласование кандидата на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти не ограничивается согласованием с полномочным представителем. Указом Президента Российской Федерации от 02 июля 2005 года № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» установлена обязанность федеральных органов исполнитель-

ной власти до назначения претендента на должность руководителя территориального органа согласовать кандидатуру с главой субъекта Российской Федерации. Однако в этом требовании есть исключения. Так, от согласования кандидатов на пост руководителя территориального органа с высшим должностным лицом субъекта освобождены ФСБ, Федеральная служба охраны, МВД, Государственная фельдъегерская служба, ФСИН, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная антимонопольная служба и Федеральная таможенная служба. Примечательно, что федеральные органы исполнительной власти вне зависимости от ведомственного подчинения Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации руководствуются нормами данного Указа. Но стоит заметить, что его действие совершенно не затрагивает межрегиональные территориальные органы.

Если в тридцатидневный срок письменного ответа о согласовании либо об отказе в согласовании представленной кандидатуры в ФОИВ от высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не поступило, то она считается согласованной по умолчанию. В случае получения официального отказа от субъекта руководитель федерального органа исполнительной власти имеет право (не позднее чем в трехмесячный срок) вновь направить на согласование главе субъекта Российской Федерации кандидатуру на должность руководителя территориального органа. Если же субъект повторно отказывает в согласовании представленного кандидата, то руководитель ФОИВ может принять решение о назначении руководителя территориального органа без учета позиции главы субъекта Российской Федерации, проинформировав о своем решении аппарат Правительства Российской Федерации.

Пока кандидатура руководителя территориального органа согласовывается с главой субъекта Российской Федерации, исполнение обязанностей руководителя территориального органа может быть возложено на согласуемого, как и в ранее рассмотренном случае, на срок не более шести месяцев. Хотя на практике можно найти случаи несоблюдения данного требования при назначениях даже в столичном регионе.

Стоит обратить внимание, что с формальной точки зрения согласование кандидата на должность руководителя территориального органа межрегионального масштаба проще, так как не требует согласования с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Данное обстоятельство влечет определенную процессуальную несправедливость в отношении руководителей региональных территориальных органов, обладающих меньшим объемом полномочий по сравнению с межрегиональными руководителями, но большими кадровыми требованиями в виде согласования с главою субъекта Российской Федерации.

В случае согласования полномочным представителем Президента Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации кандидата на должность руководителя территориаль-

ного органа начинается процесс непосредственного назначения. Однако в различных ведомствах он имеет значительные отличия. К примеру, в Минэкономразвития России проводится кадровая комиссия по рассмотрению кандидатов, прошедших все необходимые согласования на должность руководителей территориальных органов подведомственных федеральных агентств и служб. В Минсельхозе России такая комиссия не образована, и на кандидатов, прошедших полный круг согласований, в соответствии с представлением руководства Россельхознадзора или Росрыболовства кадровой службой Министерства готовится приказ Министра о назначении.

Таким образом, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральный министр обладает правом назначать на должность и освобождать от должности руководителей территориальных органов федерального министерства, а по представлению руководителя центрального аппарата соответствующей службы или агентства – подчиненных им руководителей территориальных органов. Исключением из этого правила являются руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Президента Российской Федерации. В качестве примера можно привести Росимущество и Росреестр, где руководители территориальных управлений в субъектах Российской Федерации назначаются приказом Министра экономического развития Российской Федерации. Однако вопреки приведенному Указу на практике не во всех федеральных органах исполнительной власти, подведомственных министерствам, назначение руководителей территориальных органов осуществляется министром.

Руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных служб и агентств, деятельность которых руководит Правительство Российской Федерации, назначают и освобождают от замещаемой должности государственной гражданской службы руководители соответствующей федеральной службы или федерального агентства. Например, руководитель ФАС России самостоятельно назначает и освобождает от должности руководителей управлений ФАС по субъектам Российской Федерации, аналогична ситуация с назначением руководителей территориальных органов обстоит и в Росрезерве.

Однако в силовом блоке дела обстоят несколько иначе. К примеру, Министр юстиции назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей подведомственных Министру России федеральных служб руководителей территориальных органов этих служб, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации. В Федеральной службе судебных приставов директор ФССП России направляет предложения о назначении на должность и освобождении от должности

руководителей территориальных органов – главных судебных приставов субъектов Российской Федерации Министру юстиции Российской Федерации.

Совсем иной порядок назначения существует в другой подведомственной организации Минюста России – ФСИН. Так, в соответствии с положением о ФСИН России директор ФСИН России назначает на должность и освобождает от должности руководителей территориальных органов ФСИН России (кроме замещающих должности федеральной государственной гражданской службы), других сотрудников (работников) уголовно-исполнительной системы, за исключением сотрудников, замещающих должности высшего начальствующего состава, то есть назначает только тех руководителей территориальных органов, прохождение службы в которых не подразумевает соответствие замещаемой должности должностям высшего начальствующего состава и присвоения высшего офицерского специального звания. Назначение на такие должности осуществляется указом Президента Российской Федерации по представлению Министра юстиции, подготовленному ФСИН России. Например, на должность начальника управления ФСИН России по Рязанской области, соответствующую должности старшего начальствующего состава (специальному званию полковник внутренней службы), назначение осуществляет директор ФСИН России, а на должность начальника УФСИН по Архангельской области назначает Президент Российской Федерации, так как, согласно утвержденному штатному расписанию, эта должность высшего начальствующего состава подразумевает присвоение высшего специального звания генерал-майор внутренней службы. Аналогичный порядок назначения руководителей территориальных органов предусмотрен и в положениях о ФСБ России и Росгвардии.

Руководителей территориальных органов Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, подведомственных Министерству обороны, назначает на должность и освобождает от должности руководитель соответствующей федеральной службы.

Сроки служебного контракта с руководителем территориального органа

Отдельного внимания заслуживает вопрос сроков, на которые подписывается служебный контракт с назначаемым руководителем территориального органа ФОИВ. Каких-либо регламентирующих установок и методических рекомендаций по этому поводу попросту не существует. Служебный контракт с руководителем может заключаться как на срок от одного года до пяти лет, так и бессрочно. Срок, на который заключается служебный контракт, имеет все признаки мотивирующего воздействия, которое можно гибко использовать в зависимости от проявленной эффективности в течение исполнения обязанностей руководителя территориального органа и других факторов.

Однако предпосылок к заключению того или иного вида контракта, кроме устоявшейся в федеральном органе исполнительной власти практики и личных предпочтений кадровых служб или личного решения руководителя ФОИВ, формально не существует. Без должного нормативного правового регулирования данное обстоятельство содержит в себе существенную коррупционную составляющую. В этой связи возникает необходимость юридического закрепления единого подхода и методики по определению вида и сроков заключаемого служебного контракта с претендентами на замещение должностей руководителей территориальных органов. Учитывая общую системность вопроса и масштаб сети территориальных органов, нормативное регулирование данного вопроса целесообразно осуществить в виде внесения изменений в закон о государственной службе.

Заключение

Можно сделать вывод, что для территориальных органов социально-экономического блока установлен в целом более многоэтапный процесс согласования, нежели для силового блока. Однако, скорее это дискуссионный вопрос, требующий не только глубокой эмпирической проработки в каждом конкретном случае, но и выработки единого системного правового подхода.

Отсутствие единого нормативного акта, регламентирующего порядок назначения руководителей территориальных органов, и в то же время многообразие различных указов Президента, постановлений Правительства Российской Федерации и локальных актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих в отдельных частях процедуру назначения, создают определенную сложность при анализе цепочки процессов, начинающихся с проверки кандидатов

на соответствие квалификационным требованиям и заканчивающихся назначением на должность в качестве постоянно действующего руководителя территориального органа [Занко, 2015. С. 940]. Кроме того, квалификационные требования, за исключением установленных указами Президента Российской Федерации и Федеральным законом № 79, разработанные Минтрудом России, носят рекомендательный характер, при этом предпосылок, препятствующих разработке единого алгоритма процедуры подбора, согласования и назначения руководителей территориальных органов, в виде нормативного акта Правительства Российской Федерации не существует [Катков, 2018. С. 39].

Политические вызовы современности, динамично изменяющаяся социальная ситуация в стране и ежедневно возрастающая ответственность за принимаемые решения руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти перед населением и руководством страны требуют существенного качественного пересмотра, повышения и нормативного закрепления квалификационных и профессиональных требований, предъявляемых к кандидатам на замещение должностей руководящего состава территориальных органов. Федеральным органам исполнительной власти необходимо уделять особое внимание не только наличию соответствующих компетенций у рассматриваемых кандидатов, но и проводить анализ личностных и психологических характеристик претендентов, необходимых в будущем для построения синергичных взаимоотношений как внутри коллективов сотрудников территориальных органов, так и во внешней коммуникативной сфере: граждане, органы государственной и муниципальной власти, руководство центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти.

Литература

- Занко Т.А. Актуальные вопросы функционирования федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. *Административное и муниципальное право*. 2015. № 9(93). С. 938–945.
- Захарова М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Авторефер. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2017.
- Катков И.М. Аксиологический компонент в правовых актах, регулирующих граждансскую службу. *Государственная служба*. ба. 2018. № 5(115). С. 35–42.
- Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
- Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Юрайт, 2013.
- Шебураков И.Б., Атнашев Т.М. Резервы управленических кадров: от патронажа к меритократии. *Государственная служба*. 2019. № 3(119). С. 38–47.

References

- Katkov I.M. Axiological component in legal acts regulating civil service. *Gosudarstvennaja sluzhba*. 2018. № 5(115). P. 35–42. In Russian
- Mankovskij I.J. Territorial bodies of Federal Executive authorities: Cand. Sci. (Law) diss. abstract. Tjumen, 2005. In Russian
- Ohotskij E.V. Theory and mechanisms of modern public administration. M.: Yurait, 2013. In Russian
- Sheburakov I.B., Atnashev T.M. Reserves of managerial personnel: from patronage to meritocracy. *Gosudarstvennaja sluzhba*. 2019. № 3(119). P. 38–47. In Russian
- Zaharova M.A. Administrative and legal status of territorial bodies of Federal Executive authorities: Cand. Sci. (Law) diss. abstract. Saratov, 2017. In Russian
- Zanko T.A. Current issues of functioning of Federal Executive bodies in the Russian Federation. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2015. № 9(93). P. 938–945. In Russian

СИСТЕМА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

РОМАН СЕРГЕЕВИЧ МАРКУНИН, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовская государственная юридическая академия (410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1).
E-mail: markunin88@yahoo.com

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы построения системы юридической ответственности в отношении государственных служащих. Используя системный метод исследования, автор определяет основные внутрисистемные элементы и устанавливает связи между ними. В работе дана краткая характеристика государственной службы с учетом ее видов, исследуется основание ответственности в виде утраты доверия с использованием конкретных примеров из действующего законодательства. Современное развитие в сторону демократического и правового государства сказывается на значении отдельных видов государственной службы. На первый план выходит государственная гражданская служба, задачами которой являются выстраивание диалога власти и общества и развитие демократических институтов. Автор проанализировал роль количественных и качественных показателей в структуре системы юридической ответственности должностных лиц. Сочетание данных параметров позволяет создавать необходимый уровень позитивной юридической ответственности в виде осознания должностным лицом всей важности своей деятельности. В статье подчеркивается динамический характер противоречия позитивной и негативной ответственности, выражающийся в активном обмене информации между ними, затрагивается проблема процедурной составляющей и ее роли в работе должностных лиц. Высказывается идея об учреждении особого контрольно-надзорного органа, задачей которого являлось бы проведение вневедомственных проверок, направленных на обнаружение признаков некомпетентности и неэффективности в работе государственного служащего. Автор подчеркивает важность деятельности государственного гражданского служащего, направленной на сохранение правовых ценностей и поддержание высокого уровня законности и правопорядка в обществе. Построение системы ответственности должно быть связано с повышением общей эффективности функционирования государственной службы.

Благодарность: Статья выполнена при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00103 А "Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы".

Ключевые слова: юридическая ответственность, государственный орган, государственный служащий, утрата доверия, дискреционные полномочия, дисквалификация, служебное правонарушение

Статья поступила в редакцию 4 сентября 2019 года.

Маркунин Р.С. Система юридической ответственности государственных гражданских служащих. *Государственная служба*. 2019. № 6. С. 22–26.

THE SYSTEM OF LEGAL RESPONSIBILITY OF STATE CIVIL SERVANTS

ROMAN S. MARKUNIN, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of State and Legal Theory
Saratov State Law Academy (1, ul. Volskaya, Saratov, Russian Federation, 410056). E-mail: markunin88@yahoo.com

Abstract: The article discusses the issues of building a system of legal responsibility in relation to state servants. Using a systematic research method, the author defines the main intra-system elements and establishes connections between them. The paper gives a brief description of the civil service, taking into account its types, examines the basis of responsibility in the form of loss of confidence using specific examples from the current legislation. Modern development towards a democratic and legal state affects the importance of certain types of public administration. The state civil service comes to the fore, whose tasks are to build a dialogue between the government and society and the development of democratic institutions. The author analyzed the role of quantitative and qualitative indicators in the structure of the system of legal liability of officials. The combination of these parameters allows creating the necessary level of positive legal responsibility in the form of awareness of the official of the importance of his/her activities. The article emphasizes the dynamic nature of the contradiction between positive and negative responsibility, which is expressed in the active exchange of information between them, the problem of the procedural component and its role in the work of officials is touched upon. The idea is being expressed of establishing a special control and oversight body whose task would be to conduct non-departmental inspections aimed at detecting signs of incompetence and inefficiency in the work of a public servant. The author emphasizes the importance of the activities of a state civil servant aimed at preserving legal values and maintaining a high level of law and order in society. The construction of a responsibility system should be associated with an increase in the overall effectiveness of the functioning of the public service.

Acknowledgment: This article was supported by the Russian Federal Property Fund, project No.19-011-00103 A "Legal responsibility in the Russian legal system: the concept of interaction, relationships and elimination of contradictions with other elements of the legal system".

Keywords: legal responsibility, state body, civil servant, loss of trust, discretionary powers, disqualification, service offense

The article was received on September 4, 2019.

Markunin R.S. The system of legal responsibility of state civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 6. P. 22–26. In Russian

Введение

В действующем законодательстве государственная служба Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий различного рода субъектов, наделенных осуществлением государственной власти. В связи с этим можно сделать вывод о высокой степени важности работы субъектов, входящих в систему государственной службы. Эффективная деятельность служащих, осуществляющих властные полномочия, является залогом сохранения правовых ценностей и поддержания на высоком уровне законности и правопорядка в стране.

Вместе с тем совершение должностных правонарушений оказывает влияние на результативность деятельности всей публичной власти, подрывает авторитет государства в глазах населения [Алексеев, 2016. С. 27–31]. В обществе начинает складываться недоверие к работе государственного аппарата и должностным лицам, что приводит к нежеланию сотрудничать и иным образом оказывать необходимую помощь. Особенность должностных правонарушений заключается в том, что они совершаются благодаря занимаемой должности и в связи с использованием лицом своих полномочий [Лебедев, 2014. С. 785]. По этой причине требуется разработать действенную систему юридической ответственности государства. Это особенно актуально для субъектов, которых можно отнести к государственным служащим.

Должностные правонарушения и система ответственности государственных гражданских служащих

Система юридической ответственности государственных гражданских служащих предполагает наличие комплексного субъекта. Это связано с тем, что законодатель выделяет различные виды государственной службы. В перечень видов включают: 1) *государственную гражданскую (управленческую)* службу, которая имеет своей целью поддержание государственного управления в процессе организации демократической и эффективной власти; 2) *военная государственная служба* защищает суверенитет государства, свободу, обеспечивает внешнюю и внутреннюю безопасность страны; 3) *правоохранительная государственная служба*, связанная с установлением общественного и правового порядка, реализацией принципа законности.

Современное развитие в сторону демократического и правового государства сказывается на значении отдельных видов государственной службы. На первый план выходит государственная гражданская служба, задачами которой являются выстраивание диалога власти и общества и развитие демократических институтов. Именно здесь насчитывается наибольшее число государственных слу-

жащих [Касаева, 2011. С. 56–57]. При этом следует учесть результаты международных исследований, которые показывают, что демократия не гарантирует чистую и прозрачную работу государственного аппарата, поэтому вопросы ответственности должностных лиц по-прежнему являются актуальными [Kubbe, Engelbert, 2018. Р. 175–178].

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет сферу деятельности гражданских служащих, учреждает организационную структуру гражданской службы, содержит перечень прав и обязанностей¹.

Учет всех особенностей и роли субъекта в рамках системы юридической ответственности приводит к пониманию закрытости самой государственной службы, присутствующих информационных ограничений различного рода. При этом в последнее время становится заметна тенденция ослабления государственного контроля за деятельностью служащих [Буравлев, 2012. С. 32–35]. В связи с этим актуальным вопросом является совершенствование процессуальных форм и методов выявления служебных правонарушений государственных служащих, разработка специальных рекомендаций по осуществлению контрольно-надзорными органами регулярных проверок с последующим применением необходимых мер ответственности. Обращаясь к мировой практике, стоит задуматься об усилении контроля за достоверным раскрытием информации о доходах должностных лиц и их активах за рубежом и введении конкретных санкций за неисполнение подобных обязанностей [Vagas, Schlutz, 2016. Р. 439–475].

По действующему российскому законодательству государственный гражданский служащий в силу своей деятельности может нести юридическую ответственность разных видов наравне с другими гражданами Российской Федерации (уголовную, административную, дисциплинарную, материальную и т.д.). Помимо этого существуют особые составы правонарушений, в которых специальным субъектом выступает должностное лицо. Отдельные преступления, субъектами совершения которых могут быть государственные гражданские служащие, устанавливаются разделами Уголовного кодекса Российской Федерации (главы 22, 30)². Также в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 де-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699

НОРМЫ И ПРАВИЛА

кабря 2001 года № 195-ФЗ в отношении государственного служащего подлежат применению несколько видов административных санкций (в виде предупреждения, штрафа, дисквалификации)³.

В статье 57 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплен перечень дисциплинарных взысканий. За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить следующие взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы. Помимо приведенных мер пункт 23 Положения «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113, предусматривает запрет на получение очередного классного чина государственным служащим в связи с имеющимися дисциплинарными взысканиями⁴. Также на практике может встречаться мера ответственности в виде исключения гражданского служащего, на которого ранее были наложены дисциплинарные взыскания, из состава кадрового резерва. Частой мерой является невыплата премий в период действия такого взыскания и неприменение мер поощрительного характера [Гришковец, 2018. С. 38–48].

Современное состояние российского общества, в котором заметна нетерпимость к правонарушениям со стороны представителей государственной власти, позволяет обоснованно ставить вопрос о поиске и применении новых мер ответственности. В рамках борьбы с коррупционной составляющей в последнее время происходят поиски современных методов сдерживания этого негативного явления. Лица, уволенные с государственной службы, в связи с наличием в их действиях признаков коррупции, вносятся в специальный реестр коррупционеров. Такая мера предусмотрена Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2017 года № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации» (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 декабря 2017 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сентября 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113 (ред. от 30 сентября 2013 года) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51534/69e330f1e987bd708981767347a893d061cad236

ционных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵.

Утрата доверия как основание для применения меры ответственности в отношении государственного служащего

Статья 57 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» содержит дефиницию дисциплинарного проступка, наличие которого является основанием ответственности служащего. Законодатель определяет проступок в виде неисполнения или ненадлежащего исполнения гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Пункт 1.1 части 1 статьи 37 данного закона предусматривает безальтернативное дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия. Это основание раскрывается в статье 59.2. Однако ее содержание не охватывает некомпетентность лица, которая может привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению возложенных на него обязанностей. В связи с этим качество и эффективность работы государственного служащего не имеет правового значения.

Некомпетентность лица может быть причиной расторжения трудового договора вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, что закрепляется пунктом 1 части 1 статьи 37 вышеназванного закона. Однако в связи с отсутствием регулярности процесса аттестации (один раз в три года) становится невозможным постоянный мониторинг уровня профессиональных качеств служащего, тем самым создается опасность в свободный от аттестации период появления на государственной должности лиц, не соответствующих требуемым навыкам.

Мы считаем, что утрата доверия как основание ответственности должно включать в себя некомпетентность и, как следствие, неэффективность работы государственного служащего в рамках реализации своих полномочий. Следствием наличия низкого профессионального уровня становится неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником своих обязанностей. С учетом этого основания станет возможным обеспечение постоянного контроля за деятельностью государственного служащего. На эффективность необходимо обратить особое внимание, поскольку к такому служащему

⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2017 года № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации» (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 декабря 2017 года): <https://duma.consultant.ru/documents/3723101>

должно предъявляться дополнительное требование, связанное с его должностным положением, а именно качественная и результативная работа. Особенность управленческой деятельности проявляется в том, что она часто ассоциируется с умственной, интеллектуальной, во многом творческой работой. Построение системы ответственности должно быть связано с повышением общей эффективности функционирования государственной службы.

Место количественных и качественных показателей в системе ответственности должностных лиц

В настоящее время при оценке эффективности работы должностных лиц предпочтение отдается количественным показателям по причине их независимости от субъективного фактора. Вследствие этого у показателей эффективности отсутствуют свойства системности и критерии качественного обобщения. Избежать таких проблем можно при условии оценки эффективности работы государственных служащих с учетом баланса количественных и качественных показателей.

К числу количественных критерии можно отнести следующие: укрепление исполнительской дисциплины, соблюдение государственными служащими запретов и ограничений, отсутствие жалоб и т.д. Качественные критерии выражаются в экспертных оценках, которые с помощью различных приемов и методов должны отражать характер взаимоотношений органов власти и общества, показывать уровень доверительного отношения граждан к представителям власти, народную оценку деятельности должностного лица. Сочетание этих показателей приводит к смещению акцента от классического понимания ответственности как реакции государственных органов на совершенное правонарушение к предупредительно-профилактическому воздействию.

Подобные изменения могут усилить позитивное проявление ответственности, которое заключается в осознании субъектом важности своей деятельности. Позитивное и негативное проявление ответственности являются противоречащими друг другу, что не исключает возможности их нахождения в одной и той же системе. Противоречия в этом случае носят динамический характер, что позволяет вести речь не о простой пространственной расположности соседствующих сторон, а об активном обмене информацией между ними [Диалектическое противоречие, 1979. С. 60]. Противоречия видов ответственности рождают взаимосвязь, которая заключается в возможности перехода от одного вида к другому. Это обычно проявляется при позитивном проявлении ответственности и невозможности достигнуть системной цели.

Роль процедурной составляющей в работе системы юридической ответственности

При существующем низком уровне правосознания и правовой культуры большинства государственных служащих особое значение приобретают процессуальные нормы, ограничивающие произвольное усмотрение властных субъектов. Процессуальные нормы также играют роль своеобразной защиты прав и законных интересов иных субъектов и выступают эффективным средством профилактики случаев превышения должностных полномочий.

По этой причине в настоящее время необходимо совершенствование процессуального элемента системы ответственности в отношении государственных гражданских служащих, осуществляющих властную деятельность. В ходе изучения данного элемента системы обнаружился существенный недостаток процессуальных норм в вопросах применения мер ответственности в отношении государственных служащих, что на практике преодолевается дискреционными полномочиями руководства. Анализ законодательства свидетельствует о том, что непосредственный руководитель обладает чрезмерно обширными возможностями для привлечения к ответственности своих подчиненных [Комахин, 2014. С. 329]. Это создает опасность злоупотребления дискреционными полномочиями со стороны начальства. На данный момент у непосредственного руководства государственного гражданского служащего при принятии решения об отказе в привлечении лица к ответственности отсутствует обязанность по обоснованию своего решения [Гришковец, 2018. С. 45].

Изменить подобную практику можно с помощью обязательного требования в виде указания на конкретные случаи и перечень нарушенных норм. Мы считаем, что необходимо учредить контрольно-надзорный орган, в компетенции которого будут находиться полномочия по осуществлению вневедомственных проверок, направленных на обнаружение признаков некомпетентности и неэффективности в работе государственного служащего. Подобные случаи могут быть связаны с нарушением процессуальных норм при осуществлении деятельности, несоблюдением реквизитов при составлении юридически значимых актов, что будет свидетельствовать о профессиональной непригодности данного лица.

Результаты таких проверок становятся основанием для вынесения государственному служащему официального предупреждения с возможностью досрочного прекращения полномочий в случае повторного выявления признаков некомпетентности. Установление четких процедур применения мер ответственности в отношении государственных гражданских служащих сможет сократить количество фактов укрывательства должностных

нарушений со стороны руководителей. Однако это не решит проблему в полном объеме, поскольку отдельно взятый государственный орган не в состоянии осуществлять постоянный контроль за деятельностью служащих, в отличие от непосредственного начальства. Необходим дифференцированный подход, заключающийся в том, что полномочие по применению иных санкций (в виде замечаний и выговоров) оставить за непосредственным руководством государственного служащего. В то же время возможность применения более строгих мер ответственности в виде досрочного прекращения полномочий следует закрепить за контрольно-надзорным органом.

Заключение

Обозначенные меры способствуют выстраиванию полноценной системы юридической ответственности в отношении государственных гражданских служащих с необходимыми связями между ее элементами. Это позволит достичь поставленных целей, а именно: 1) повысить уровень доверия населения к работе государственных органов; 2) воспитать граждан в духе закона; 3) повысить престиж государственной службы среди населения страны; 4) предупредить появление новых правонарушений и добиться восстановления социальной справедливости; 5) повысить уровень профессионализма государственных служащих и результативности их работы.

Литература

- Алексеев И.А. К вопросу о становлении и развитии российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2016. № 3. С. 27–31.
- Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 4. С. 32–35.
- Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития. *Административное право и процесс*. 2018. № 2. С. 38–48.
- Диалектическое противоречие. М.: Политиздат, 1979. 343 с.
- Касаева Т.В. Роль государственных служащих в механизме

современного Российского государства. Саратов: СЮИ, 2011. 227 с.

Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации: административно-правовой аспект: Монография. М.: РЕГЕНС, 2014. 436 с.

Лебедев В.М. Комментарий к Уголовному кодексу РФ: 14-е изд. М.: Юррайт, 2014. 1077 с.

Kubbe I., Engelbert A. Corruption and the impact of democracy. *Crime, Law and Social Change*. 2018. Vol. 70. Issue 2. P. 175–178.

Vagas G.A., Schlutz D. Opening public officials' coffers: a quantitative analysis of the impact of financial disclosure regulation on national corruption levels. *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2016. Vol. 22. Issue 3. P. 439–475.

References

- Alekseev I.A. To the question of the formation and development of Russian legislation on the legal responsibility of public authorities. *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy*. 2016. № 3. P. 27–31. In Russian
- Buravlev Y.M. The legal responsibility of public servants, due to the evaluation of the performance of official activities. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. 2012. № 4. P. 32–35. In Russian
- Dialectical contradiction. M.: Politizdat, 1979. 343 p. In Russian
- Grishkovets A.A. Administrative responsibility of state civil servants: state and development prospects. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2018. № 2. P. 38–48. In Russian
- Kasaeva T.V. The role of public servants in the mechanism of the

modern Russian state. Saratov: Saratov State Academy of Law, 2011. 227 p. In Russian

Komakhin B.N. The development of public service based on the policy of modernization: administrative aspect: Monograph. M.: REGENS, 2014. 436 p. In Russian

Kubbe I., Engelbert A. Corruption and the impact of democracy. *Crime, Law and Social Change*. 2018. Vol. 70. Issue 2. P. 175–178. In English

Lebedev V.M. Commentary on the Criminal Code of the Russian Federation: 14th Ed. M.: Yurait, 2014. 1077 p. In Russian

Vagas G.A., Schlutz D. Opening public officials' coffers: a quantitative analysis of the impact of financial disclosure regulation on national corruption levels. *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2016. Vol. 22. Issue 3. P. 439–475. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-27-34

ПРАВОНАРУШЕНИЯ КОРРУПЦИОННОГО ХАРАКТЕРА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, ПОСЛЕДСТВИЯ, ПРОБЛЕМЫ МИНИМИЗАЦИИ И ЛИКВИДАЦИИ

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ ЗАЙКОВСКИЙ, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления

Тверской филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, 7). E-mail: zaykovskiy_vn@tver.ranepa.ru

ВЛАДИСЛАВ ГЕННАДЬЕВИЧ ДАВЫДОВ, кандидат биологических наук, доцент кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин

Тверской филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, 7). E-mail: davvlad@yandex.ru

Аннотация: На основе анализа действующего российского законодательства и результатов правоприменительной практики в статье характеризуются природа и роль института «минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений» в антикоррупционной политике современной России. По итогам проведенного исследования сформулирован ряд предложений, связанных с совершенствованием организационно-правовых основ отечественного антикоррупционного механизма. Любое правонарушение характеризуется определенным составом, элементами которого выступают: объект и субъект противоправного посягательства, а также его объективная и субъективная стороны. Последствия правонарушений могут иметь комплексный характер, то есть причинять потерпевшему имущественный ущерб одновременно с нанесением ему морального вреда и существенным ограничением его конституционных прав. В зависимости от тех сфер общества, к которым принадлежат отношения, которым наносится вред, можно говорить о политических, гуманитарных, экономических, организационных, социальных (в узком значении), нравственных, репутационных и других последствиях коррупции.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, противодействие коррупции, коррупционные правонарушения, виды коррупционных правонарушений, социальные последствия коррупции, возмещение вреда

Статья поступила в редакцию 14 сентября 2018 года.

Зайковский В.Н., Давыдов В.Г. Правонарушения коррупционного характера: общая характеристика, последствия, проблемы минимизации и ликвидации. *Государственная служба*. 2019. № 6. С. 27–34.

CORRUPTION-RELATED OFFENSES: GENERAL CHARACTERISTICS, CONSEQUENCES, PROBLEMS OF MINIMIZATION AND LIQUIDATION

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

VLADISLAV G. DAVYDOV, Cand. Sci (Biology), Associate Professor of the Chair of Humanities and Natural Sciences Tver branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (7, ul. Vagzhanova, Tver, Russian Federation, 170100). E-mail: davvlad@yandex.ru

Abstract: Based on the analysis of the current Russian legislation and the results of law enforcement practice, the article characterizes the nature and role of the Institute of 'minimization and (or) elimination of the consequences of corruption offenses' in the mechanism of implementation of anti-corruption policy in modern Russia. As a result of the study, a number of proposals to improve the organizational and legal framework of the domestic anti-corruption mechanism were formulated. Any offense is characterized by a certain composition, the elements of which are: the object and the subject of unlawful encroachment, as well as its objective and subjective side. Consequences of offenses can be complex, that is, to cause property damage to the victim simultaneously with infliction of moral damage to him and substantial restriction of his constitutional rights. Depending on the areas of society to which the relations that are harmful belong, we can talk about the political, humanitarian, economic, organizational, social (in the narrow sense), moral, reputational and other consequences of corruption.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, fight corruption, corruption-related offence, types of corruption offences, social consequences of corruption, indemnification

The article was received on September 14, 2018.

Zaikovsky V.N., Davyдов V.G. Corruption-related offenses: general characteristics, consequences, problems of minimization and liquidation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 6. P. 27–34. In Russian

Введение

Анализ российского антикоррупционного законодательства (Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, Национальная стратегия противодействия коррупции²) позволяет утверждать, что в нашей стране разработана и целенаправленно реализуется стратегия комплексного противодействия коррупции, которая включает ее профилактику (предупреждение), борьбу с ней, а также «минимизацию и/или ликвидацию последствий коррупционных правонарушений».

Для отечественной правоохранительной практики первые два направления антикоррупционной деятельности являются традиционными. Их содержание хорошо проработано в теоретическом отношении и в должной мере урегулировано упомянутым выше законом (статьи 1 и 6), а также иными нормативными правовыми актами (Уголовный³ и Уголовно-процессуальный⁴ кодексы Российской Федерации, Федеральные законы Российской Федерации от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵, от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»⁶ и др.). Их реализация уполномоченными субъектами затруднений, как правило, не вызывает.

В отличие от этого, институт «минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений» весьма авторитетными специалистами признан «наиболее слабым местом отечественной правоприменительной практики» [Коррупция: природа, проявления..., 2012. С. 220], имеющим, к тому же, весьма низкую результативность [Противодействие коррупции..., 2015. С. 18–20]. Эти обстоятельства обусловили активное их обсуждение в ряде научных публикаций и в выступлениях участников так называемых «круглых столов», проводившихся в обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации [Дубровин, 2010. С. 16–19; Чорновол, 2015. С. 31–35; Синицын, Поздышева, 2015. С. 7–9; Гришко, 2017. С. 57–59; Бельский, 2018. С. 20; О совершенствовании правового регулирования..., 2012. С. 25–137]⁷.

1 *Российская газета*. 2008. 30 декабря.

2 *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 16. Ст. 1875.

3 *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 25. Ст. 2954.

4 *Российская газета*. 2001. 22 декабря.

5 *Российская газета*. 1995. 18 августа.

6 *Российская газета*. 2016. 28 июня.

7 Рекомендации «Круглого стола», проводившегося в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 1 июня 2010 года, «О реализации рекомендации Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по вопросу введения в уголовное законодательство Российской Федерации понятия конфискации «in rem»: <http://www.gov.ru/main/page7.html>

Пути совершенствования антикоррупционной системы

Наличие определенных сложностей в ходе «компенсации ущерба, причиненного коррупционерами», особо отмечено также на одном из заседаний Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации (январь 2016 года). При этом необходимость их разрешения единодушно отнесена членами Совета к числу приоритетных направлений совершенствования уже существующей в России национальной «антикоррупционной системы»⁸.

На наш взгляд, решение проблем, связанных с реализацией указанного направления, невозможно без получениянятых и четких ответов на ряд принципиально важных вопросов, которые пока однозначно не разрешены в теоретическом отношении и практически не регулируются законом, а именно:

1) что представляют собой коррупционные правонарушения, в чем состоят их особенности, и какие последствия они влекут за собой?

2) каково назначение и содержание «минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений» в действующем антикоррупционном механизме?

3) чем «ликвидация» таких последствий отличается от их «минимизации»; какие из них «минимизируются», а какие «ликвидируются»?

4) какие положения действующего российского законодательства входят в состав характеризуемого антикоррупционного института?

Важность ответа на первый из поставленных вопросов обусловлена тем, что в российской науке, отечественном законодательстве и правоприменительной практике пока отсутствует целостная концепция коррупционного правонарушения и однозначно не определены его квалифицирующие признаки. Необходимость этого очевидна, потому что в противном случае сложно прояснить суть легального определения коррупции⁹, не говоря уже о создании в стране механизма ее системного искоренения.

В этой связи следует учесть, что рекомендательное определение искомого понятия уже дано в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятом Межпарла-

8 Заседание Совета по противодействию коррупции, 26 января 2016 года, Москва, Кремль. Официальный сайт Президента Российской Федерации: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207>

9 В Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (статья 1) использовано так называемое «казуальное» определение коррупции, когда она охарактеризована через перечисление тех правонарушений, которые в совокупности образуют ее содержание. Соответственно, не имея полного представления об особенностях «части», сложно вести речь о специфике «целого».

ментской Ассамблей СНГ (Постановление № 22–15 от 15 ноября 2003 года)¹⁰, где коррупционное правонарушение охарактеризовано как «деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность». Практически дословно данное определение повторено в первом Национальном плане противодействия коррупции (утвержден Указом Президента Российской Федерации № Пр-1568 от 31 июля 2008 года¹¹).

Однако приведенное определение не отличается должной информативностью, поскольку оно оставляет за скобками главное – сущностные признаки коррупции, без которых однозначно идентифицировать интересующий нас вид правонарушений довольно сложно. Тем не менее, приняв во внимание данную дефиницию и положения статьи 13 (часть 1) Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», где названы виды юридической ответственности, которую несут субъекты коррупционного поведения, можно констатировать, что интересующие нас правонарушения, во-первых, имеют многоотраслевой характер, а во-вторых, по критериям общественной опасности и сферам проявления их можно разделить на коррупционные преступления, административные и дисциплинарные проступки коррупционного характера, а также гражданско-правовые деликты коррупционной направленности. При этом признаки и перечень (более 60 составов) «преступлений коррупционной направленности» в настоящее время определены специальным межведомственным актом Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации¹².

Для иных видов коррупционных правонарушений какие бы то ни было идентифицирующие их признаки ни в теории, ни в действующем законодательстве пока однозначно не сформулированы. С учетом этих обстоятельств, в поисках ответа на поставленный выше вопрос, следует учесть общие положения теории правонарушений [Общая теория государства..., 2007. С. 640–655], те признаки коррупции, которые можно выделить из ее легального определения (статья 1 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»), а также опубликованные в научной

литературе мнения по существу интересующей нас проблеме [Спектор, 2015. С. 41–45; Виноградова, 2015. С. 19–20; Илий, 2015. С. 462–468; Братановский, Зеленов, 2016. С. 42–43; Липинский, 2017. С. 107–108; Окунева, 2014. С. 12; Veresha, 2018. Р. 4–10].

Коррупционные правонарушения и их последствия: объективные и субъективные стороны

В своих последующих рассуждениях мы будем исходить из того, что коррупционное правонарушение – это противоправное деяние право- и дееспособного физического или юридического лица, за которое действующим антикоррупционным законодательством установлена уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность.

В свою очередь, любое правонарушение характеризуется определенным составом, элементами которого выступают объект и субъект противоправного посягательства, а также его объективная и субъективная стороны.

Учет данного обстоятельства, а также особенностей легального определения коррупции (статья 1 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции») позволяет отнести к особенностям составов коррупционных правонарушений следующее:

1) их объектом являются охраняемые антикоррупционным законодательством общественные ценности, интересы и отношения, принадлежащие практически ко всем сферам жизнедеятельности общества (права и свободы личности, отношения собственности, бюджетные отношения, порядок государственного и муниципального управления, различные аспекты обеспечения национальной безопасности и прочее);

2) объективную сторону данных правонарушений образуют предусмотренные действующим законодательством деяния, связанные с нарушением установленных антикоррупционных запретов и ограничений, а также неисполнением аналогичных обязанностей, причиняющих вред охраняемым общественным отношениям (данные деяния, как правило, связаны со служебным положением субъекта правонарушения и являются отступлением от его прямых прав и обязанностей);

3) субъектами коррупционных правонарушений являются правоспособные и дееспособные физические (граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства), а также юридические лица. При этом физические лица, в том числе действующие от имени юридического лица, обладают специальным статусом должностного лица;

4) субъективной стороной исследуемых правонарушений (в случае совершения их физическими лицами), по мнению большинства специалистов, является только прямой умысел, а также наличие корыстного мотива.

10 Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2004. № 33.

11 Российская газета. 2008. 5 августа.

12 О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: Указание Генпрокуратуры России № 870/11, Министерства внутренних дел Российской Федерации № 1 от 27 декабря 2017 года (документ официально не опубликован).

НОРМЫ И ПРАВИЛА

Как и все иные противоправные деяния, коррупционные правонарушения влекут за собой определенные негативные (с точки зрения интересов общества и государства) последствия для охраняемых отношений (объекта посягательства).

В научной литературе последствия коррупционных правонарушений определяются как «реальный вред, причиняемый коррупционной деятельностью общественным интересам, выражаящийся в причинно связанных с совершенными коррупционными деяниями прямых и косвенных, непосредственных и опосредованных негативных изменениях, которым подвергаются социальные ценности, а также в экономических и иных издержках общества, касающихся борьбы с коррупцией и ее социальной профилактики» [Власенко, Цирин, 2016. С. 115–116].

В этом определении искомое понятие сведено к «реальному вреду общественным интересам», а также «экономическим и иным издержкам общества». В целом соглашаясь с подобной его трактовкой, мы все же считаем необходимым несколько уточнить ее, поскольку в приведенной дефиниции не конкретизированы социальные последствия коррупции, а также не показано их соотношение с такими устоявшимися в отечественном законодательстве терминами, как «вред», «ущерб», «убытки» и другие¹³. Без этого понять логику законодателя при выборе им способов реагирования на «последствия коррупционных правонарушений» довольно сложно.

При сопоставлении излагаемых в исследовательской литературе точек зрения [Бондаренко, 1995. С. 10–22; Жилкин, 2001. С. 15–26; Кожин, 2006. С. 5–17; Нагиева, 2009. С. 12–15; Шкабин, 2016. С. 62–75] наиболее обоснованным оказывается вывод о том, что «последствия» – это родовое понятие, с помощью которого можно характеризовать все негативные изменения в объекте правовой охраны, которые обусловлены совершением любого (в том числе и формального по составу) правонарушения. В зависимости от объекта посягательства данные «последствия» разделяются на «ущерб» и «вред» охраняемым ценностям и отношениям. При этом термин «ущерб» в основном используется для описания последствий предметного (материального) характера, которые имеют физически осязаемый характер, могут быть зафиксированы, оценены количественно, измерены и посчитаны, что принципиально важно для квалификации повлекших их правонарушений и доказывания вины совершивших их субъектов.

¹³ Проблема соотношения интересующих нас понятий является дискуссионной и активно обсуждается специалистами, поскольку отраслевые законы (Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях) трактуют ее неоднозначно.

Финансовым эквивалентом «ущерба», как известно, является понятие «убытки», которые в Гражданском кодексе Российской Федерации (часть 2 статьи 15) определяются как «расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода)»¹⁴. В отличие от этого, понятие «вреда» обычно используют для характеристики отрицательных изменений неимущественного, субъектного (личного), морального, репутационного и иного характера. Их особенность состоит в том, что они, как правило, не поддаются точному измерению (исчислению).

Последствия правонарушений могут иметь комплексный характер, то есть причинять потерпевшему имущественный ущерб одновременно с нанесением ему морального вреда и существенным ограничением его конституционных прав. Учитывая особую широту объекта коррупционных правонарушений, дать полный перечень тех негативных изменений в охраняемых обществом и государством отношениях, обусловленных актами коррупции, не представляется возможным.

По указанной причине ограничимся лишь теми из них, которые названы в основополагающих для России актах антикоррупционного характера (Конвенция ООН против коррупции 2003 года¹⁵ и Национальная стратегия противодействия коррупции). Основными негативными последствиями коррупционных правонарушений являются:

- 1) нарушение прав и свобод личности;
- 2) экономический, политический и иной вред (ущерб) интересам государства, а также подрыв его международного авторитета (репутации);
- 3) материальный ущерб физическим и юридическим лицам;
- 4) нематериальный (моральный) вред физическим лицам, а также подрыв деловой репутации юридических лиц;
- 5) повышение уровня социальной напряженности;
- 6) снижение эффективности систем публичного управления;
- 7) снижение уровня национальной безопасности страны;
- 8) создание угроз всеобщей безопасности и прочее.

По причине их «сложной (множественной) противоправности» [Липинский, 2017. С. 101–107] акты коррупции влекут за собой общественно опас-

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

ные последствия, имеющие комплексный характер и причиняющие самый разнообразный вред (ущерб) законным интересам различных социальных субъектов. При этом в зависимости от тех сфер общества, к которым принадлежат отношения, которым наносится этот вред, можно говорить о политических, гуманитарных, экономических, организационных, социальных (в узком значении), нравственных, репутационных и других последствиях коррупции.

Основные направления антикоррупционной деятельности

Приняв во внимание указанное обстоятельство, законодатель предусмотрел разные способы реагирования на возможные последствия таких правонарушений со стороны субъектов антикоррупционной деятельности. Так, поскольку материальные последствия (экономический ущерб и финансовые убытки), как правило, очевидны, могут быть оценены количественно (измерены), то их можно устраниТЬ и компенсировать в полном объеме, то есть ликвидировать¹⁶.

Иной (нематериальный) вред от коррупционных правонарушений точно измерить невозможно в связи с его идеальным характером. Кроме того, его негативное влияние может проявиться в отдаленной перспективе, а поэтому полная ликвидация таких последствий невозможна. Соответственно, в теоретическом и практическом отношении здесь можно говорить только о минимизации¹⁷ коррупционного вреда.

С учетом данных замечаний, установленного в Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» перечня субъектов антикоррупционной деятельности, а также круга реализуемых ими в рамках противодействия коррупции мер (статьи 1 и 3), можно дать определение интересующего нас направления этой деятельности.

По нашему мнению, «минимизация и/или ликвидация последствий коррупционных правонарушений» – это система политических, социально-экономических, правовых, организационных, информационно-пропагандистских, специальных и иных мер, осуществляемых федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, различными институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами в пределах их полномочий, установленных действующим законодательством, с целью компенсации финансово-экономического ущерба, а также со-

кращения (уменьшения) масштабов и тяжести иного вреда, причиненного актами коррупции охраняемым социальным ценностям, интересам и отношениям.

Характеризуя значение названного направления антикоррупционной деятельности, следует отметить, что ее наличие вполне закономерно. Оно полностью соответствует гуманистической идее правовой государственности, а также логике и особенностям правоохранительной деятельности.

Исходя из служебной роли государства по отношению к индивиду (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации 1993 года¹⁸), пострадавшие от противоправных посягательств лица имеют право на компенсацию причиненного им при этом ущерба (статья 52 Конституции Российской Федерации). Поскольку в легальном определении коррупции (статья 1 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции») она характеризуется как совокупность разнородных правонарушений, влекущих за собой целый комплекс негативных для личности, общества и государства последствий, вне сомнения, они тоже должны быть нейтрализованы.

В этой связи вызывает возражение позиция О.Р. Афанасьевой, которая при характеристике «минимизации последствий коррупционных правонарушений» в качестве одного из ее направлений называет «уменьшение масштабов коррупции и предупреждение коррупционных правонарушений»¹⁹. При всей бесспорности довода, приводимого автором в качестве обоснования своей позиции («нет деликта, нет и его последствий»), полностью согласиться с ним нельзя. Дело в том, что в Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (статья 1) «предупреждение коррупционных правонарушений» понимается как «профилактика коррупции». В отличие от этого, «минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений» осуществляется тогда, когда правоохранительные органы не смогли предотвратить совершение правонарушения, и оно уже произошло. То есть данная деятельность является последующей реакцией государства на уже совершенный деликт.

Определенного уточнения, по нашему мнению, требует также позиция В.В. Астанина, который фактически отождествляет «возмещение вреда, наступившего в результате совершения коррупционного преступления», с «гражданской-правовой ответствен-

18 Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

19 Афанасьева О.Р. Минимизация последствий коррупционных правонарушений: понятие, содержание, основные направления. Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. № 5-1: <http://cyberleninka.ru/article/n/minimizatsiya-posledstviy-korruptsionnyh-pravonarusheniy-ponyatie-soderzhanie-osnovnye-napravleniya.pdf>

16 Ликвидация (от лат. liquidation – «окончание дела») – «уничижение, прекращение существования кого-либо, чего-нибудь» [Ожегов, Шведова, 1995. С. 319].

17 Минимизация (от лат. minimum – «наименьшее») – «уменьшение размеров чего-либо, снижение остроты, напряженности» [Захаренко, Комарова, Нечаева, 2003. С. 403].

НОРМЫ И ПРАВИЛА

ностью за коррупцию»²⁰. Не вызывает никаких сомнений, что возмещение материального и морального вреда, причиненного коррупционными преступлениями, является составной частью гражданско-правовой ответственности. В то же время причиненный коррупционными деликтами вред намного шире, чем материальные и нравственные потери. Минимизация этих последствий в полном объеме выходит за рамки предмета гражданско-правового регулирования. Кроме того, ответственность за совершение коррупционных правонарушений, по нашему мнению, логичнее было бы отнести к такому направлению антикоррупционной деятельности, как «борьба с коррупцией»²¹.

Характеризуя правовую основу названного направления антикоррупционной деятельности, следует заметить, что институт «минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений» является межотраслевым. В его состав, прежде всего, входят требования важнейших международных договоров по вопросам противодействия коррупции, которые ратифицированы нашей страной, а именно:

- требование об аресте и конфискации уполномоченными органами государств-участников имущества и доходов, полученных в результате актов коррупции (статья 31 Конвенции ООН против коррупции 2003 года; статьи 19 и 23 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года²²);

- провозглашение коррупции в качестве основания для «аннулирования или расторжения контрактов, или отзыва концессий» (статья 34 Конвенции ООН против коррупции 2003 года);

- обязанность государств-участников гарантировать юридическим и физическим лицам, которым нанесен ущерб в результате какого-либо коррупционного деяния, право возбудить производство в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации (статья 34 Конвенции ООН против коррупции 2003 года);

- требование о возвращении активов, незаконно полученных коррупционером, в страну их происхож-

дения (статьи 51, 53 и 57 Конвенции ООН против коррупции) и другое.

Что касается норм российского законодательства, которые подлежат включению в состав интересующего нас института, то к их числу следует отнести следующее:

- 1) нормы Конституции Российской Федерации 1993 года, предусматривающие право лиц, потерпевших от правонарушений, на компенсацию причиненного ущерба (статья 52), в том числе на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53);

- 2) ряд положений гражданского законодательства:

- право «жертв коррупции» на возмещение вреда, причиненного в результате коррупционных правонарушений (статьи 15 и 16 в совокупности с нормами глав 59 и 60 Гражданского кодекса Российской Федерации);

- институт недействительности гражданско-правовых сделок, совершенных в результате коррупционных правонарушений (статьи 168, 169 и 170 Гражданского кодекса Российской Федерации);

- ответственность за нарушение порядка предоставления услуг (глава 39 Гражданского кодекса Российской Федерации);

- возможность признания полученной в результате коррупционной сделки выгоды неосновательным обогащением в порядке, предусмотренном нормами главы 60 Гражданского кодекса Российской Федерации;

- правило об обращении в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы по законодательству о противодействии коррупции (часть 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации) и прочее;

- 3) ряд положений уголовного законодательства, предусматривающих, например, что при решении проблемы конфискации в первую очередь должен быть решен вопрос о «возмещении вреда, причиненного законному владельцу» (статья 104.3 Уголовного кодекса Российской Федерации);

- 4) некоторые положения уголовно-процессуального законодательства:

- включение «защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений» в число принципов уголовного процесса (статья 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации);

- возложение законом на следователя и дознавателя обязанности по принятию мер, направленных на «установление имущества подозреваемого, обвиняемого либо лиц, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за вред, причиненный подозреваемым, обвиняемым, стоимость которого обеспечивает

²⁰ Стенограмма заседания «Круглого стола» на тему «О совершенствовании правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений (включая развитие института конфискации)»: <http://crimas.ru/?p=2179>

²¹ В статье 1 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» «борьба с коррупцией» понимается как деятельность по «выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений», которая должна завершиться привлечением виновных лиц к ответственности.

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 3424.

В.Н. Зайковский, В.Г. Давыдов. Правонарушения коррупционного характера: общая характеристика, последствия, проблемы минимизации и ликвидации

возмещение причиненного имущественного вреда, и по наложению ареста на данное имущество» (статья 160.1. Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) и другие.

Заключение

Оценивая современное состояние правовых основ функционирования названного выше института, следует отметить, что в целом он позволяет решать задачи, поставленные в Национальной стратегии противодействия коррупции. В то же время для повышения эффективности функционирования института «минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений» следует принять ряд мер, а именно:

1) учредить в отечественном законодательстве институт уголовной ответственности юридических лиц (по оценке авторитетных специалистов, эта мера позволит повысить результативность усилий по возвращению в Россию активов, незаконно полученных коррупционером и выведенных им за рубеж, за счет которых и должны в основном осуществляться минимизация и ликвидации последствий коррупции)²³;

2) дополнить Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» нормой следующего содержания: «Нанесенный в результате совершения коррупционных правонарушений вред (ущерб) подлежит возмещению (компенсации) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в том числе за счет средств лиц, признанных виновными в их совершении»;

3) включить причинение вреда (ущерба) обороноспособности и безопасности государства в резуль-

23 Как дела? Александр Баstrykin о задержках зарплат, подпольных миллиардерах и конфискации имущества. *Российская газета*. 2017. 24 июля.

тате совершения коррупционных преступлений в перечень отягчающих вину обстоятельств (статья 63 Уголовного кодекса Российской Федерации);

4) включить в уголовно-процессуальное законодательство норму об обязательном международном розыске, аресте и конфискации активов лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений, а также закрепить четкий перечень тех процессуальных действий, которые должны быть выполнены доказавшему, следователем, прокурором и судом для возмещения причиненного преступлением вреда;

5) дополнить перечень «основных показателей, необходимых для оценки состояния национальной безопасности» России (пункт 115 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»²⁴) еще одним: «Уровень (или состояние) коррупции в стране, установленный по результатам его официального мониторинга»;

6) для обеспечения материальных гарантий реализации конституционного права лиц, потерпевших от правонарушений, на компенсацию причиненного ущерба (статьи 52 и 53 Конституции Российской Федерации), необходимо создать в России специальный фонд, источниками пополнения которого (помимо бюджетного финансирования) в основном должны стать средства, полученные от реализации арестованного имущества (взысканные по приговору суда с виновных лиц штрафы и т.п.);

7) путем обобщения правоприменительной практики целесообразно разработать для правоохранительных органов и иных лиц, вовлеченных в процесс противодействия коррупции, рекомендации по использованию возможностей гражданского и иного законодательства для возмещения вреда, нанесенного «жертвам коррупции».

24 <http://www.pravo.gov.ru>

Литература

- Бельский А.В. Взыскание ущерба по коррупционным преступлениям. *Законность*. 2018. № 1. С. 20–21.
- Бондаренко И.В. Уголовно-правовое понятие вреда, причиненного преступлением, и проблемы его возмещения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 1995. 23 с.
- Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Концептуальные подходы к определению сущности коррупционных проявлений. *Российская юстиция*. 2016. № 12. С. 41–44.
- Виноградова П.А. Квалификация коррупционных деяний на муниципальном уровне. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2015. № 1. С. 18–21.
- Власенко Н.А., Цирин А.М. и др. Глоссарий юридических терминов по антикоррупционной тематике: словарь-справочник. М.: ИНФРА-М, 2016. 168 с.
- Гришко А.Я. Возмещение вреда, причиненного преступлением: постановка проблемы. *Административное право и процесс*. 2017. № 10. С. 56–60.
- Дубровин В.В. Возмещение вреда, причиненного преступлени-

ем, путем компенсации со стороны государства (отечественный и зарубежный опыт). *Международное уголовное право и международная юстиция*. 2010. № 3. С. 15–19.

Жилкин М.Г. Уголовно-правовая оценка последствий преступлений в сфере экономической деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 27 с.

Захаренко Е.Н., Комарова Л.Н., Нечаева И.В. Новый словарь иностранных слов: 25 000 слов и словосочетаний. М.: Азбуковник, 2003. 784 с.

Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности. *Административное и муниципальное право*. 2015. № 5. С. 460–468.

Кожин И.Г. Уголовно-процессуальный механизм обеспечения возмещения вреда физическому лицу: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. 18 с.

Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. 688 с.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

- Липинский Д.А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения. *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2017. № 3(41). С. 100–108.
- Нагиева Э.Э. К вопросу о соотношении терминов «вред», «ущерб», «последствия», «результат». *Российский следователь*. 2009. № 18. С. 12–16.
- О совершенствовании правового регулирования выявления коррупционных правонарушений и возмещения причиненного ими ущерба: Сборник материалов. М., 2012. 137 с.
- Общая теория государства и права. Академический курс: В 3-х т.т. Т. 3: 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Норма, 2007. 698 с.
- Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: АЗЪ, 1995. 907 с.
- Окунева К.Д. Понятие коррупционного правонарушения как особенность методики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления. *Правовая инициатива*. 2014. № 4. С. 12.
- Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора: Материалы научно-практического семинара / Под общ. ред. Г.В. Штадлера. СПб., 2015. 104 с.
- Синицын С.А., Позднышева Е.В. Гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений. *Законодательство и экономика*. 2015. № 5. С. 7–10.
- Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации. *Журнал российского права*. 2015. № 8. С. 40–46.
- Чорновол Е.П. Возмещение и компенсация вреда, причиненного коррупционными правонарушениями. *Юрист*. 2015. № 8. С. 31–36.
- Шкабин Г.С. Вред в уголовном праве: виды и правовое регулирование. *Lex Russica*. 2016. № 8. С. 62–80.
- Veresha R. Corruption-related offences: articulation of pervasive prevention mechanisms. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2018. Vol. 21. Issue 4. P. 1–12.

References

- Anti-corruption by means of prosecutorial oversight. Materials of a scientific and practical seminar / Ed. by G.V. Schtadler. St. Petersburg, 2015. 104 p. In Russian
- Belsky A.V. Recovery of corruption crimes. *Zakonnost*. 2018. № 1. P. 20–21. In Russian
- Bondarenko I.V. The criminal law concept of harm caused by a crime, and the problems of its compensation. Cand. Sci. (Law) Diss. Abstract. Ryazan, 1995. 23 p. In Russian
- Bratanovsky S.N., Zelenov M.F. Conceptual approaches to the definition of the essence of corruption. *Rossiiskaya yustitsiya*. 2016. № 12. P. 41–44. In Russian
- Chernovol E.P. Compensation for harm caused by corruption offenses. *Yurist*. 2015. № 8. P. 31–36. In Russian
- Corruption: nature, manifestations, opposition: Monograph / Ed. by T.Y. Khabrieva. M.: Yurisprudentsiya, 2012. 688 p. In Russian
- Dubrovin V.V. Compensation of harm caused by the crime, by compensation from the state (domestic and foreign experience). *Mezhdunarodnoe ugolovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya*. 2010. № 3. P. 15–19. In Russian
- General theory of state and law. Academic course: In 3 vol. Vol. 3: 3d Ed. / Ed. by M.N. Marchenko. M.: Norma, 2007. 698 p. In Russian
- Grishko A.Y. Compensation for harm caused by a crime: problem statement. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2017. № 10. P. 56–60. In Russian
- Ily S.K. Administrative offenses of corruption. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*. 2015. № 5. P. 460–468. In Russian
- Kozhin I.G. Criminal procedure mechanism for ensuring compensation for damage to an individual. Cand. Sci. (Law) Diss. Abstract. Tyumen, 2006. 18 p. In Russian
- Lipinsky D.A. On the issue of the concept of corruption offense. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika*. 2017. № 3(41). P. 100–108. In Russian
- Nagieva E.E. On the question of the relationship between the terms 'harm', 'damage', 'consequences', 'result'. *Rossiiskii sledovatel*. 2009. № 18. P. 12–16. In Russian
- On the improvement of legal regulation of the detection of corruption offenses and compensation for the damage caused by them. Collection of materials. M., 2012. 137 p. In Russian
- Okuneva K.D. The concept of a corruption offense as a feature of the prosecutor's supervision over the implementation of legislation on combating corruption in local government. *Pravovaya initiativa*. 2014. № 4. P. 12. In Russian
- Ozhegov S.I., Shvedova N.Y. Explanatory dictionary of the Russian language. M.: AZ, 1995. 907 p. In Russian
- Shkabin G.S. Harm in criminal law: types and legal regulation. *Lex Russica*. 2016. № 8. P. 62–80. In Russian
- Sinitsyn S.A., Pozdnysheva E.V. Civil sanctions for corruption offenses. *Zakonodatelstvo i ekonomika*. 2015. № 5. P. 7–10. In Russian
- Spektor E.I. Corruption offenses: problematic issues of legal qualification. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2015. № 8. P. 40–46. In Russian
- Veresha R. Corruption-related offences: articulation of pervasive prevention mechanisms. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2018. Vol. 21. Issue 4. P. 1–12. In English
- Vinogradova P.A. Qualification of corruption acts at the municipal level. *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy*. 2015. № 1. P. 18–21. In Russian
- Vlasenko N.A., Tsirin A.M. and others. Glossary of legal terms on anti-corruption topics. Reference dictionary. M.: INFRA-M, 2016. 168 p. In Russian
- Zakharenko E.N., Komarova L.N., Nechaeva I.V. New dictionary of foreign words: 25 000 words and collocations. M.: Azbukovnik, 2003. 784 c. In Russian
- Zhilkin M.G. Criminal law assessment of the consequences of crimes in the field of economic activity. Cand. Sci. (Law) Diss. Abstract. M., 2001. 27 p. In Russian

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЛАТЫ РАБОТ, ВЫПОЛНЕННЫХ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В ОТСУТСТВИЕ КОНТРАКТА

ИНГА ЮРЬЕВНА СИНДЕЕВА, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового регулирования экономики и финансов Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: iy.sindeeva@migsu.ru
адвокат

Адвокатская палата города Москвы (119002, Российская Федерация, Москва, переулок Сивцев Вражек, 43). E-mail: info@advokatymoscow.ru

Аннотация: В статье анализируются проблемы, возникающие при предъявлении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) требования оплаты предоставленных государственному и муниципальному заказчику в соответствии с устной договоренностью с ним или в иных обстоятельствах товаров, выполненных работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта. Автор рассматривает правовую сущность отношений сторон, участников контрактной системы, особенности правового положения заказчика, некоторые особенности формирования цены контракта и расчета неустойки. В работе дается правовая оценка многочисленным фактам выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд без заключения контракта, анализируется обширная судебная практика по делам из данных отношений. Разбираются конкретные ситуации, при которых выполнялись такие работы и оказывались услуги (их характер, обстоятельства производства, причины отказа фактическим заказчиком в оплате работ, услуг, выполненных по его заданию в отсутствие государственного или муниципального контракта). Определяется соотношение положений гражданского законодательства о свободе договора с положениями норм о контрактной системе, исследуются отдельные положения законодательства о контрактной системе и конкуренции.

Ключевые слова: государственный и муниципальный контракт, закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, строительство, бюджет, неосновательное обогащение, публичный интерес, арбитражный суд

Статья поступила в редакцию 3 декабря 2019 года.

Синдеева И.Ю. Государственное регулирование оплаты работ, выполненных для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта. *Государственная служба*. 2019. № 6. С. 35–42.

STATE REGULATION OF PAYMENT FOR WORK PERFORMED TO ENSURE STATE AND MUNICIPAL NEEDS IN THE ABSENCE OF A CONTRACT

INGA Y. SINDEEVA, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of Legal Support of Legal Regulation of Economy and Finance of the Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: iy.sindeeva@migsu.ru

Lawyer

Moscow City Lawyer Chamber (43, pereulok Sivtsev Vrazhek, Moscow, Russian Federation, 119002).
E-mail: info@advokatymoscow.ru

Abstract: The article analyzes the problems that arise when a supplier (contractor, provider) makes a demand for a payment to a state and municipal customer in accordance with an oral agreement with him or in other circumstances, for goods, work, services to satisfy state and municipal needs in the absence of a contract. The author considers the legal nature of the relations of the parties, participants of the contract system, peculiarities of the legal status of the customer, some features of the formation of the contract price and calculation of the penalty. The paper gives a legal assessment of the numerous facts of the performance of work, the provision of services for state and municipal needs without concluding a contract, analyzes the extensive judicial practice in cases from these relations. The specific situations in which such works were performed and services were provided (their nature, circumstances of production, reasons for refusal by the actual customer to pay for works, services performed on his behalf in the absence of a state or municipal contract) are analyzed. The correlation of the provisions of civil legislation on freedom of contract with the provisions of the norms on the contract system is determined, separate provisions of the legislation on the contract system and competition are investigated.

Keywords: state and municipal contract, procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs, construction, budget, unjust enrichment, public interest, arbitration court

The article was received on December 3, 2019.

Sindeeva I.Y. State regulation of payment for work performed to ensure state and municipal needs in the absence of a contract. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 6. P. 35–42. In Russian

Введение

В 2018–2019 годах происходит реформирование законодательства и других нормативных актов в сфере закупок. С 1 июня 2018 года были обновлены требования к банкам, имеющим право выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов, ужесточены требования к порядку проведения контрольных мероприятий в сфере закупок. Существенными являются изменения законодательства, касающиеся внедрения цифровых технологий в процессы определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, контроля за исполнением контрактов, закупок работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносе объектов капитального строительства. В частности, закреплена обязанность заказчика включать проектную документацию, за исключением случаев, когда в соответствии с законодательством подготовка проектной документации не требуется или предметом контракта является проектирование объекта. Включены также новые возможности изменения существенных условий контракта в процессе его исполнения по соглашению сторон; выделены требования к проведению работ по сохранению объектов культурного наследия.

Реформа контрактной системы

Данные изменения внесены Федеральным законом Российской Федерации от 1 мая 2019 года № 71 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”»¹. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 1752 утвержден порядок регистрации участников закупок в Единой информационной системе (ЕИС) и ведения единого реестра участников закупок, внесены существенные изменения в процесс их планирования. С 1 октября 2019 года действует новый порядок формирования и направления сведений в реестр контрактов, дополнен Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»².

Изменения масштабные – их называют реформой контрактной системы. Событием явилось также включение в 2018 году в Уголовный кодекс Российской Федерации специальных составов, предусматривающих уголовную ответственность за преступления

в сфере закупок (теперь их пять). Предусмотрена уголовная ответственность за злоупотребления в сфере закупок, подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок, за заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок и другие преступления. При этом в вопросах оплаты поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг существенных изменений не происходит. Учитывая, что именно вопрос оплаты исполненного является насущным, его разъяснению следует уделить особое внимание.

Реализация государственного или муниципального контракта: эффективность системы

Невзирая на различные правовые и жизненные коллизии, возникающие при поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд, положения нормативных актов, регулирующие их оплату, судебная практика по делам из отношений по оплате таких товаров, работ, услуг практически не меняются. Следовательно, государственным и муниципальным заказчикам, поставщикам (подрядчикам, исполнителям) при поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг в отсутствие государственного или муниципального контракта следует сделать определенные выводы.

Прежде всего, вывод об обязательности соблюдения необходимых процедур при привлечении поставщика, подрядчика, исполнителя. Требование поставщика (подрядчика, исполнителя) оплаты товаров, работ, услуг, поставленных, выполненных в отсутствие государственного или муниципального контракта, чаще в виде иска о взыскании с фактического заказчика неосновательного обогащения, остается одним из основных в судебной практике по делам, связанным с рассмотрением споров по применению Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³, Федерального закона Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Поставщики на протяжении многих лет поставляют товары в отсутствие заключенного контракта в надежде на их оплату, невзирая на положения нормативных актов, регулирующих отношения в этой сфере, на сложившуюся позицию ныне упраздненного Высшего арбитражного суда Российской Федерации, затем Верховного суда Российской Федерации, в соответствии с которой по общему правилу в пользу исполнителя

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 1 мая 2019 года № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323784

² Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964

³ Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624

И. Ю. Синдеева. Государственное регулирование оплаты работ, выполненных для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта

плата за услуги, исполненные в отсутствие контракта, с государственного или муниципального заказчика (или с иного лица) взыскана быть не может. Такая поставка товаров не дает исполнителю право требовать оплаты соответствующих товаров, работ, услуг.

Выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд в отсутствие контракта производится чаще, чем поставка товаров в отсутствие контракта. Особенно часто по просьбе заказчика – публичного органа, государственной, муниципальной организации – подрядчики производят строительные и ремонтные работы, надеясь на их последующее надлежащее оформление и оплату. Поэтому остановимся именно на таких случаях.

Возможно, некоторые подрядчики, исполнители, соглашаясь выполнить такие работы в отсутствие контракта (даже предлагая свои услуги государственному или муниципальному заказчику без заключения контракта) проводят аналогию права. Действительно, в иных ситуациях, не в отношениях с государственным или муниципальным заказчиком, при выполнении работ, оказании услуг, если они прияты фактическим заказчиком без заключения договора, но не оплачены, судом может быть взыскана с заказчика стоимость таких работ в пользу подрядчика с применением, соответственно, государственных, отраслевых, территориальных сметных нормативов (если выполнялись строительные работы) или цен, рассчитанных по определенным методикам, средних цен на такие услуги в данной местности, поскольку оплата производится не из бюджетных средств. Отсутствие договора подряда не является безусловным основанием для отказа подрядчику в оплате таких работ. Более того, при их принятии, но неоплате заказчиком юристы рекомендуют требовать оплату в судебном порядке⁴.

В случае выполнения работ «частным» подрядчиком для «частного» заказчика определяющим обстоятельством для обоснованности требования их оплаты является факт принятия заказчиком результатов этих работ, что свидетельствует о их ценности для заказчика и сложившихся между сторонами подрядных отношениях [Чумаченко, 2015. С. 11–15]. При обычных договорах подряда допускается оплата работ различными способами. Например, заказчик в счет оплаты работ передает подрядчику неиспользованные им строительные материалы, возвратные материалы, пригодные для повторного применения, материалы попутной добычи (камень, щебень, песок, древесина), чего не должно быть при реализации государственного или муниципального контракта [Комментарий практики рассмотрения..., 2017. С. 14–210]. При оплате работ без достаточных оснований встает вопрос о законности действий заказчика по производству платежа, а проблема закон-

ности в сфере закупок актуальна всегда и для любой страны [Максютов, 2017. С. 24–27; Ssennoga, 2006. Р. 223–248].

Принцип эффективности контрактной системы [Овчаров, Игнатьева, 2018. С. 138–143] также подвергается риску нарушения, если оплата поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг без заключения контракта становится обычным делом. Поэтому аналогию права проводить не стоит, учитывая особый субъектный состав государственного и муниципального контракта [Андреева, 2017. С. 14–16], особый статус юридических лиц с участием государства [Право и экономическое развитие..., 2017. С. 125–430]. Заказчик является, по справедливому определению Е.А. Суханова, государственным юридическим лицом [Суханов, 2018. С. 7–15]. Любой договор с участием публично-правовых образований имеет особый правовой режим [Андреева, 2016. С. 3–6]. Он должен быть заключен в письменной форме, обеспечен финансово. Часто такой договор имеет типовую форму. Его заключение планируется заранее, нередко согласовывается с органами исполнительной власти в установленном порядке в зависимости от предмета договора. Договор между частными лицами может быть признан заключенным, если между ними достигнуто согласие по его существенным условиям и при отсутствии единого документа, подписанного полномочными представителями сторон (бывает достаточно обмена письмами, телеграммами). Кроме того, существенные условия контракта установлены законом и могут отличаться от условий аналогичного гражданско-правового договора.

Поставщиком (подрядчиком) по контракту в соответствии с законом является победитель торгов, а также единственный исполнитель, который должен отвечать определенным требованиям в зависимости от предмета контракта (чаще всего повышенным, по сравнению с требованиями, предъявляемыми в связи с заключением аналогичных гражданско-правовых договоров). В отношении него не должна проводиться ликвидация: он не может быть признан банкротом, его деятельность не должна быть приостановлена. При этом учитываются отсутствие недоимки по налогам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджет. Поставщик (подрядчик, исполнитель) не должен быть офшорной компанией. При проведении некоторых закупок обязательно проверяется наличие финансовых ресурсов для исполнения контракта, нахождение на праве собственности или на ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта, наличие опыта работы, связанного с предметом контракта. Соответствие участника закупки этим требованиям проверяется еще до заключения с ним контракта. В отсутствие контракта такие проверки заказчиком, как правило, не проводятся, состоятельность подрядчика и сама возможность исполнить работы для удовлетворения публичных нужд ничем не подтверждаются.

⁴ Некрасов А. В суд – без договора. ЭЖ-Юрист. 2012. № 43: <http://center-bereg.ru/b2620.html>

Нормы права и судебная практика

Суды удовлетворяют требования об оплате работ, услуг для государственных или муниципальных нужд, если они выполнены при отсутствии контракта в чрезвычайных обстоятельствах, в связи с аварией, если работы были жизненно необходимы, исполнены для обеспечения безопасности государства и в некоторых других случаях, которые будут рассмотрены ниже.

Перечень таких ситуаций фактически уже сложился, и, скорее всего, судами расширяться не будет, что подтверждается многолетней судебной практикой: требования оплаты работ подрядчика, исполнителя, выполненных в отсутствие государственного или муниципального контракта, из года в год удовлетворяются лишь в аналогичных случаях. По общему правилу подрядчик может требовать оплаты только таких работ, которые были предусмотрены контрактом, договором. Кроме того, бывают ситуации, когда контракт в таких случаях, когда исполнитель может претендовать на оплату своей работы, заключался, но срок его действия истек, а новое соглашение заключить еще не успели (на процедуры, предшествующие заключению контракта (планирование закупки, торги, выделение бюджетных средств), нужно время, а продлевать по своему усмотрению срок действия прежнего контракта стороны не могут). Поэтому работы продолжают выполняться в промежуток времени, когда срок действия старого контракта истек, а новый контракт еще не заключен, так как прерывание таких работ угрожает жизни или здоровью людей, имуществу физических или юридических лиц, публичной собственности, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений, безопасности государства. Суд проверяет эти обстоятельства и отражает их в своем решении. Но и тогда заказчик отказывается оплачивать такие работы, а иногда не имеет возможности их оплатить, так как они выполнены в отсутствие заключенного контракта. Ведь оплата должна быть произведена в пределах лимитов бюджетных средств.

Рассмотрим отдельно подобную ситуацию. Например, государственное бюджетное учреждение здравоохранения (заказчик) направляло в медицинскую организацию (исполнитель) пациентов для производства им гемодиализа в соответствии с государственным контрактом. Когда срок действия контракта истек, а новый контракт еще не заключен, медицинская организация продолжала проводить пациентам гемодиализ, но заказчик эти услуги не оплатил, так как они были оказаны в отсутствие государственного контракта. Суд взыскал стоимость услуг с заказчика, так как гемодиализ является методом заместительной почечной терапии и проводится пациентам с терминальной стадией болезни, поэтому является жизненно важной процедурой, которая не может быть прервана. Бездействие заказчика, выразившееся в непроведении конкурса в установ-

ленный срок и незаключении контракта, не может служить основанием для прекращения или приостановления выполнения социально значимой функции. В соответствии с законодательством об охране здоровья граждан Российской Федерации, каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи⁵.

Взыскивается стоимость социально значимых услуг, оказанных в экстренной ситуации в связи с аварией, работ, проводимых при возникновении чрезвычайных ситуаций, жизненно необходимых услуг, оказываемых в целях поддержания боеготовности войсковой части и других⁶. Но и в этом случае суд проверяет, действительно ли работы носили экстренный характер и были направлены на устранение последствий аварии, ее предупреждение. Так, с администрации района была взыскана стоимость услуг автотранспортного предприятия по перевозке населения в отдаленном районе, по ремонту и обслуживанию транспортных средств. К тому же, с размером их стоимости администрация в суде согласилась⁷. Взыскивается стоимость услуги по очистке сточных вод⁸, водоснабжению, водоотведению⁹, стоимость поставки электроэнергии¹⁰, тепловой энергии¹¹, при-

5 «Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации 26 августа 2017 года.

6 Определение Верховного суда Российской Федерации от 21 января 2015 года № 308-ЭС14-2538 по делу № А77-602/2013.

7 Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 25 июня 2013 года № 1838/13 по делу № А43-15951/2011; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 3 апреля 2018 года № Ф03-550/2018 по делу № А73-5597/2017.

8 Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 31 августа 2016 года № Ф10-2881/2016 по делу № А64-5032/2015.

9 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12 декабря 2018 года № Ф03-5161/2018 по делу № А73-6597/2018; Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 мая 2018 года № Ф08-3307/2018 по делу № А53-28617/2017 и от 13 марта 2018 года № Ф08-11232/2017 по делу № А53-23214/2017.

10 Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 января 2017 года № Ф04-6453/2016 по делу № А70-5483/2016; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19 октября 2017 года № Ф09-6160/2017 по делу № А60-43108/2016.

11 Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 5 февраля 2018 года № Ф10-6182/2017 по делу № А62-6516/2017.

И. Ю. Синдеева. Государственное регулирование оплаты работ, выполненных для обеспечения государственных и муниципальных нужд от отсутствие контракта

родного газа¹². При этом за услуги по проведению тепловизионного и энергетического обследования (энергоаудит), выносу линии электропередач оплата взыскана судом не была¹³. Хотя оказание таких услуг, судя по их характеру, могло быть вызвано острой необходимостью, когда не было времени, возможности заключить контракт в соответствии с законодательством.

То же происходит с работами по техническому обслуживанию газопроводов и газового оборудования промышленных и коммунально-бытовых предприятий. Отказывая в иске о взыскании стоимости этих работ, суд указал, что истец не доказал, что он является на соответствующей территории монополистом в сфере обслуживания и ремонта газопроводов и газового оборудования¹⁴. Эти примеры показывают, что суды во всех случаях с особой тщательностью исследуют обстоятельства производства работ, оказания услуг в отсутствие контракта и их необходимость.

На практике взыскивается стоимость услуги экстренной связи, электросвязи, а также телефонной связи для Министерства обороны Российской Федерации¹⁵. Судом была взыскана стоимость видеотрансляции единого государственного экзамена в школах региона, произведенной в отсутствие контракта, так как ее нельзя было отложить до заключения контракта, поскольку сроки проведения экзамена установлены на федеральном уровне¹⁶. Взыскивается

стоимость услуги, если заказчик допустил просрочку: по окончании действия контракта не забрал из хранения имущество, не демонтировал оборудование¹⁷.

Н.А. Андрианов на основе практики Верховного суда Российской Федерации указывает в качестве основания взыскания стоимости работ наличие между сторонами длительных отношений по оказанию услуг, их неотложность [Андранинов, 2016]. Это основание применимо ко многим ситуациям, рассмотренным выше, когда была взыскана стоимость работ, жизненно необходимых, выполненных для обеспечения безопасности государства.

Из этого следует вывод: в обычной ситуации (не чрезвычайной), когда работы, услуги не являются социально значимыми или необходимыми, суды отказывают в требовании поставщика (подрядчика, исполнителя) об их оплате в отсутствие государственного или муниципального контракта¹⁸, в оплате дополнительных строительных работ, несогласованных с заказчиком, и при наличии контракта¹⁹. Данная практика сложилась еще в период действия утратившего силу Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муни-

12 Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23 июня 2017 года № Ф10-2354/2017 по делу № А68-4194/2016.

13 Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 июля 2017 года № Ф08-4516/2017 по делу № А32-36036/2016 и от 9 января 2016 года № Ф08-8079/2016 по делу № А53-4382/2016.

14 Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27 марта 2015 года № Ф08-10585/2014 по делу № А61-1375/2011.

15 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10 августа 2017 года № Ф05-8579/2017 по делу № А40-230962/2016; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23 июля 2018 года № Ф03-2618/2018 по делу № А73-12981/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 16 января 2019 года № Ф09-8219/2018 по делу № А60-24569/2018, от 19 февраля 2019 года № Ф09-9788/2018 по делу № А60-21325/2018, от 20 декабря 2018 года № Ф09-8590/2018 по делу № А60-49613/2017, от 27 ноября 2018 года № Ф09-7294/2018 по делу № А60-6614/2018, от 17 октября 2018 года № Ф09-6596/2018 по делу № А60-43475/2017, от 30 мая 2017 года № Ф09-2300/2017 по делу № А60-19210/2016, от 30 мая 2017 года № Ф09-2085/2017 по делу № А60-25660/2016 и от 23 апреля 2018 года № Ф09-2085/2017 по делу № А60-25660/2016; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 4 июня 2018 года № Ф10-1725/2018 по делу № А62-5242/2017.

16 Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18 января 2015 года № Ф09-7933/2015 по делу № А07-23773/2014.

17 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27 ноября 2018 года № Ф05-19067/2018 по делу № А40-28211/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 апреля 2015 года № Ф08-2419/2015 по делу № А32-29785/2014.

18 «Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 3(2011)», утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации 26 августа 2017 года (ред. от 28 марта 2018 года); Определения Верховного суда Российской Федерации от 14 февраля 2019 года № 308-ЭС18-26255 по делу № А32-12/2018; от 23 августа 2018 года № 308-ЭС18-12397 по делу № А53-13849/2017 и от 11 августа 2016 года № 307-ЭС16-9236 по делу № А56-47541/2015; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 7 июля 2016 года № Ф06-10050/2016 по делу № А65-22819/2015; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30 октября 2018 года № Ф10-4095/2018 по делу № А62-2108/2017; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 декабря 2016 года № Ф01-5517/2016 по делу № А17-1694/2016; Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 апреля 2018 года № Ф08-1505/2018 по делу № А53-13849/2017 и от 18 ноября 2016 года № Ф08-8372/2016 по делу № А53-4382/2016; Информационное письмо Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 года № 165; Постановления Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 4 июня 2013 года № 37/13 по делу № А23-584/2011 и от 28 мая 2013 года № 18045/12 по делу № А40-347822/12-55-344; Постановления Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 21 мая 2014 года по делу № А65-17636/2013 и от 31 октября 2013 года по делу № А65-28248/2012.

19 Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 23 мая 2018 года № Ф09-2306/2018 по делу № А60-25600/2017.

ципальных нужд»²⁰ и сохраняется до настоящего времени.

Такая позиция судов представляется законной и обоснованной, она соответствует правовому смыслу норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», государственные органы, органы исполнительной власти, внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, казенные учреждения, иные получатели средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут вступать в договорные отношения только посредством государственного или муниципального контракта. Привлечение исполнителя без соблюдения процедур, установленных Федеральным законом Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», приводит к необоснованному ограничению числа участников закупок, нарушает все правила конкуренции. Сторонам такой неоформленной сделки должно быть известно, что товары поставляются, работы выполняются, услуги оказываются при отсутствии обязательств. Следовательно, в силу пункта 4 статьи 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации не подлежит взысканию плата за фактически выполненные работы, оказанные услуги, так как неосновательное обогащение не подлежит возврату²¹.

В работе приведена только практика высших судов, арбитражных судов округов. Множество таких дел рассматривается нижестоящими судами; работы, услуги продолжают производиться, исполняться, товары поставляются в отсутствие контракта в надежде на их оплату. Государственный, муниципальный заказчик принимает поступившие товары, просит о производстве работ, допускает подрядчика на стройплощадку, дает задание, обещает оформление контракта в дальнейшем. Отдельные поставщики (подрядчики, исполнители) все же получают деньги за свою работу. Однако, принимая решение о выполнении работ в отсутствие контракта, если они не являются чрезвычайными, экстренными, жизненно необходимыми, исполнителю надо понимать, что

законного способа оплатить их у государственного или муниципального заказчика нет, как и у суда – взыскать плату за них. В связи с этим следует учитывать не только строго определенный порядок расходования бюджетных средств заказчиком, но и установленный государственный режим распоряжения средствами участников закупки, связанный с правилами предоставления обеспечения заявки и исполнения контракта, учета и возврата заказчиком средств участника закупки.

Ответственность сторон и правовое регулирование

Таким образом, процесс, основания оплаты товаров, работ, услуг, полученных государственным или муниципальным заказчиком, также тщательно регулируются государством, как и другие вопросы закупок. Например, при строительстве, капитальном ремонте объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением бюджетных средств, сметная стоимость, а значит и цена контракта, определяется с обязательным применением сметных нормативов, внесенных в федеральный реестр. Определены полномочия органов исполнительной власти в области ценообразования.

Потребность государства в товарах, работах и услугах требует четкого правового регулирования [Куличев, 2016. С. 25–180]. Ю.Н. Старилов и К.В. Давыдов обоснованно относят контракты для обеспечения государственных нужд к административным договорам [Старилов, Давыдов, 2013. С. 5–9]. Обоснованное начисление и взыскание неустойки также зависит от правильного определения цены контракта [Федоров, 2016. С. 129–133]. Установлены правила определения начальной (максимальной) цены контракта, определены применяемые при этом методы [Аверина, Сутягин, 2016. С. 78–81]. Так, сметная стоимость выполняемых работ является основным методом определения начальной (максимальной) цены контракта при строительстве²². Такая цена может определяться методом сопоставимых рыночных цен, нормативным методом и другими способами, указанными в статье 22 Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Возможно применение сразу нескольких указанных методов.

Как же взыскивать пени, штраф, если нет не только цены контракта, но и самого контракта? Действуя таким образом, стороны данного неоформленного обязательства нарушают практически все нормы за-

20 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598

21 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ (ред. от 18 марта 2019 года, с изм. от 3 июля 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/74101bba473ca3987c1700379355492346b8d062

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

И. Ю. Синдеева. Государственное регулирование оплаты работ, выполненных для обеспечения государственных и муниципальных нужд от отсутствие контракта

кононодательства о контрактной системе – от самих ее принципов до заключительных положений приведенного закона. В этих действиях имеются признаки административных правонарушений. Кроме того, размер неустойки и порядок ее взыскания также определены нормативными актами. Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательств в размере 1/300 действующей на дату уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от неуплаченной в срок суммы. Штрафы начисляются в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств). Размер штрафа определяется контрактом в установленном Правительством Российской Федерации порядке, если законодательством не предусмотрен иной порядок (часть 8 статьи 34 Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»). Суды обязаны руководствоваться этими положениями [Аутлева, 2018. С. 39–40]. Даже при правильно оформленном соглашении о неустойке в рамках контракта возникают споры по определению ее размера и периода взыскания.

Это еще один пример количества нарушаемых норм права лицами, осуществляющими закупку без заключения контракта. Как правило, в этих случаях не соблюдаются и правила оформления акта приема-передачи работ. Их нарушение, в свою очередь, влечет применение мер юридической ответственности [Байрашев, 2019. С. 109–111]. Закон о контрактной системе предусматривает проведение заказчиком экспертизы поставленного товара. Правительство Российской Федерации вправе определить случаи обязательного проведения экспертизы выполненной работы экспертами либо экспертными организациями. Результаты оказанных услуг, количество, качество, ассортимент поставленных товаров, сам факт поставки, исполнения удостоверяются актами приема-передачи, подписанными правоочальными лицами от обеих сторон. Чаще всего такие акты имеют утвержденную форму. Накладных, чеков, путевых листов, односторонних актов для оформления исполненного недостаточно. При проведении закупки без заключения контракта также игнорируются нормы о Единой информационной системе, нормировании и планировании закупок.

Заключение

Специалисты в сфере закупок в вопросах оплаты, а, скорее, неоплаты товаров, работ, услуг при отсутствии контракта практически единодушны: если подрядчику не удалось заключить государственный / муниципальный контракт, то от выполнения работ лучше отказаться, даже если заказчик

обещает впоследствии их надлежаще оформить и оплатить. Эксперты полагают, что вопросы защиты интересов, прав поставщика (подрядчика, исполнителя), обеспечивающего государственные и муниципальные нужды, не заключив контракта, также должны учитываться. Верховному суду Российской Федерации еще предстоит установить единый подход к разрешению проблемы неосновательного обогащения в контрактной системе. Оплата работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта допускается в редких, экстренных, неотложных случаях. Специалисты обращают внимание на то, что не всегда дополнительные работы (нужные, но не предусмотренные контрактом) могут быть оплачены [Кикавец, 2016. С. 17–20]. При установлении судом факта, что сделка для удовлетворения публичных нужд заключена заказчиком в обход конкурентных процедур, суд должен оценить такую сделку на предмет ничтожности на основании нарушения требований закона или иного нормативного акта и посягательства на публичные интересы. Тем более это актуально в условиях реформирования законодательства о закупках в части юридической ответственности в этой сфере.

Кроме указанных выше изменений, в Уголовный кодекс Российской Федерации внесены соответствующие поправки в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации²³. Следует обратить особое внимание на определение степени вины заказчика, допустившего факт поставки товаров, производства работ, оказания услуг в отсутствие государственного или муниципального контракта. В этой ситуации он виновен более, чем поставщик, от которого мало что зависит и который движим желанием получить работу, заказ.

Оплата товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта противоречит самой природе обеспечения таких нужд, посягает на публичный интерес, поскольку происходит расходование бюджетных средств вне законного порядка, лица приобретают незаконные имущественные выгоды в обход установленных процедур. Ведь кроме непроведения торгов, когда они обязательны, поставщики (подрядчики, исполнители) не предоставляют банковские гарантии обеспечения заявки, в обеспечение исполнения контракта, игнорируются положения законодательства об определении начальной (максимальной) цены контракта, об отчетности и контроле.

23 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 4 ноября 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/a8ce863fe783cf2bec75f4f1de3e5ffb7b4cc043

Литература

- Аверина Л.В., Сутягин А.В. Особенности определения цены контракта на выполнение подрядных работ в соответствии с Законом о контрактной системе. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2016. № 5(176). С. 78–83.
- Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд. *Гражданское право*. 2016. № 5. С. 3–8.
- Андреева Л.В. Субъектный состав специального инвестиционного контракта. *Журнал предпринимательского и корпоративного права*. 2017. № 4(8). С. 13–16.
- Андианов Н.А. Добросовестность подрядчика и оплата работ, выполненных в отсутствие Государственного контракта. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда РФ от 07.04.2016 № 302-ЭС15-17338. *Вестник экономического правосудия Российской Федерации*. 2016. № 6. С. 10–14.
- Аутлева Р.В. Проблема применения правовых норм о неустойке при рассмотрении арбитражными судами споров с участием получателей бюджетных средств. *Российская юстиция*. 2018. № 4. С. 38–40.
- Байрашев В.Р. Приемка товаров, работ, услуг с учетом новых видов юридической ответственности. *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*. 2018. № 54. С. 108–111.
- Кикавец В.В. Неосновательное обогащение в контрактной системе в сфере закупок. *Финансовое право*. 2016. № 3. С. 17–21.
- Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики): Выпуск 22 / Отв. ред. В.Ф. Яковлев. М.: ИНФРА-М, 2017. 212 с.
- Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М: Юстицинформ, 2016. 191 с.
- Максютов М.Ф. К вопросу об оценке состояния законности в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. *Журнал предпринимательского и корпоративного права*. 2017. № 4(8). С. 24–28.
- Овчаров А.О., Игнатьева Ю.И. Правовые механизмы формирования эффективной контрактной системы в сфере государственных закупок. *Актуальные проблемы российского права*. 2018. № 3(88). С. 138–145.
- Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: Монография / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 432 с.
- Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды. *Административное право и процесс*. 2013. № 5. С. 4–9.
- Суханов Е.А. О гражданской правоспособности государственных юридических лиц. *Журнал российского права*. 2018. № 1. С. 5–15.
- Федоров А.А. Проблемные вопросы начисления и взыскания неустоек по контрактам // Государственные и муниципальные закупки – 2016: Сб. докладов XI Всероссийской практической конференции-семинара. М.: ПРИНТ ПРО, 2016. С. 128–133.
- Чумаченко И.В. Договоры в области строительства. *Правовые вопросы строительства*. 2015. № 2. С. 9–15.
- Ssennoga F. Examining discriminatory procurement practices in developing countries. *Journal of Public Procurement*. 2006. Vol. 6. № 3. P. 218–249.

References

- Andreeva L.V. State contract as an effective way to meet state needs. *Grazhdanskoe pravo*. 2016. № 5. P. 3–8. In Russian
- Andreeva L.V. The subject composition of the special investment contract. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava*. 2017. № 4(8). P. 13–16. In Russian
- Andrianov N.A. Conscientiousness of the contractor and payment for work performed in the absence of the State contract. Commentary on the Determination of the Judicial Board on Economic Disputes of the Armed Forces of the Russian Federation of 07.04.2016 No. 302-ES15-17338. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossii-koi Federatsii*. 2016. № 6. P. 10–14. In Russian
- Autleva R.V. The problem of applying legal norms on forfeit when arbitration courts consider disputes involving recipients of budget funds. *Rossiiskaya yustitsiya*. 2018. № 4. P. 38–40. In Russian
- Averina L.V., Sutyagin A.V. Features of determining the price of a contract for the performance of contract work in accordance with the Law on the contract system. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federatsii*. 2016. № 5(176). P. 78–83. In Russian
- Bairashev V.R. Acceptance of goods, works, services taking into account new types of legal liability. *Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie*. 2018. № 54. P. 108–111. In Russian
- Chumachenko I.V. Construction contracts. *Pravovye voprosy stroitelstva*. 2015. № 2. P. 9–15. In Russian
- Commentary on economic dispute resolution (arbitration practice): Issue 22 / Ed. by V.F. Yakovlev. M.: INFRA-M, 2017. 212 p. In Russian
- Fedorov A.A. Problematic issues of accrual and recovery of contractual penalties // State and municipal procurement – 2016: Reports of the XI All-Russian Practical Conference-Seminar. M.: PRINT PRO, 2016. P. 128–133. In Russian
- Kikavets V.V. Unjust enrichment in the procurement contract system. *Finansovoe pravo*. 2016. № 3. P. 17–21. In Russian
- Kulichev R.B. Legal regulation of contract work for state needs. M.: Yus-titsinform, 2016. 191 p. In Russian
- Law and economic development: problems of state regulation of the economy: Monograph / Ed. by V.A. Vaipan, M.A. Egorova. M.: Yus-titsinform, 2017. 432 p. In Russian
- Maksyutov M. F. On the issue of assessing the state of legality in the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava*. 2017. № 4(8). P. 24–28. In Russian
- Ovcharov A.O., Ignat'eva Y.I. Legal mechanisms for the formation of an effective contract system in the field of public procurement. *Aktual-nye problemy rossijskogo prava*. 2018. № 3(88). P. 138–145. In Russian
- Ssennoga F. Examining discriminatory procurement practices in developing countries. *Journal of Public Procurement*. 2006. Vol. 6. № 3. P. 218–249. In English
- Starilov Y.N., Davydov K.B. Administrative contract in the public administration system: purpose, legal conditions, types. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2013. № 5. P. 4–9. In Russian
- Sukhanov E.A. On civil legal capacity of state legal entities. *Zhurnal rossijskogo prava*. 2018. № 1. P. 5–15. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-43-48

ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА СПЕЦИФИКИ ДУХОВНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА ГИЛЬМИДИНОВА, кандидат педагогических наук, доцент кафедры педагогики, профессор по учебной работе

Заокский христианский гуманитарно-экономический институт (301000, Российская Федерация, Тульская область, п. Заокский, ул. Руднева, 43-а). E-mail: institute@zau.ru

Аннотация: В статье анализируются затруднения в правоприменительной практике, с которыми сталкиваются духовные образовательные организации. Автор подчеркивает необходимость доработки законодательных актов в области организации и осуществления деятельности, аккредитации и лицензирования духовных образовательных организаций. Деятельность духовных образовательных организаций нацелена на подготовку специалистов, решаящих узкопрофессиональные задачи. Богатство национальных культур, разнообразие форм религиозной жизни, учет многовековых традиций страны не возможен без создания образовательных курсов, отражающих грани и проблемы развития поликультурного общества. Духовные организации существуют на единой нравственной платформе, имеют общие аксиологические основания деятельности, что позволяет достигать совокупных образовательных целей и одновременно дает возможность сосредоточиться на уникальных особенностях отдельных религиозных групп и конфессий, осуществлять открытый диалог верований и культур. Религиозное просвещение нацелено не только и не столько на получение обучающимися определенной профессии в избранном виде деятельности, сколько на приобщение к моральным и культурным ценностям, обогащению духовного мира человека. Включение в общий перечень программ, предусмотренных для реализации духовными образовательными организациями, позволит учесть их специфику, увеличит спектр задач, решаемых ими, удовлетворит имеющиеся запросы на дополнительное образование.

Ключевые слова: религиозное образование, духовная образовательная организация, профессиональное обучение, учебная деятельность, нормативно-правовые акты в области религиозного образования, федеральные государственные образовательные стандарты, законодательная практика

Статья поступила в редакцию 2 сентября 2019 года.

Гильмидинова Т.В. Проблемы учета специфики духовных образовательных организаций в законодательной практике Российской Федерации. Государственная служба. 2019. № 6. С. 43–48.

PROBLEMS OF CONSIDERATION THE SPECIFIC FEATURES OF RELIGIOUS EDUCATIONAL ORGANIZATIONS IN LEGISLATIVE PRACTICE OF RUSSIAN FEDERATION

TATYANA V. GILMIDINOVA, Cand. Sci. (Pedagogics), Associate Professor at the Chair of educational science, vice-rector for academic affairs

Zaoksky Christian Institute of Humanities and Economics (43-a, ul. Rudneva, p. Zaoksky, Tula region, Russian Federation, 301000). E-mail: institute@zau.ru

Abstract: The article analyzes the difficulties in law enforcement practice faced by spiritual educational organizations. The author emphasizes the need to finalize legislative acts in the field of organization and implementation of activities, accreditation and licensing of spiritual educational organizations. The activity of spiritual educational organizations is aimed at training specialists who solve narrow professional tasks. The richness of national cultures, the diversity of forms of religious life, and taking into account the centuries-old traditions of the country are not possible without the creation of educational courses that reflect the facets and problems of the development of a multicultural society. Spiritual organizations exist on a single moral platform, have common axiological foundations of activity, which makes it possible to achieve aggregate educational goals and at the same time makes it possible to focus on the unique characteristics of individual religious groups and confessions, and to carry out an open dialogue of beliefs and cultures. Religious education is aimed not only and not so much at getting students a certain profession in their chosen type of activity, but at introducing them to moral and cultural values, enriching the spiritual world of a person. Inclusion in the general list of programs provided for implementation by spiritual educational organizations will allow to take into account their specifics, will increase the range of tasks solved by them, will satisfy the existing requests for additional education.

Keywords: religious education, spiritual educational organization, vocational training, educational activities, legal acts in the field of religious education, federal state educational standards, legislative practice

The article was received on September 2, 2019.

Gilmidinova T.V. Problems of consideration the specific features of religious educational organizations in legislative practice of Russian Federation. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 6. P. 43–48. In Russian

Введение

Религиозное образование – самостоятельная, динамично развивающаяся сфера, которая занимает равное положение с иными образовательными институтами, при этом обладающая уникальными свойствами и характеристиками. В настоящее время регулирование отношений в данной области происходит с помощью правовых актов, важнейшими из которых являются Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ и Федеральный закон Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»².

Законодательная практика в области религиозного образования

Примером законодательных инициатив может служить право духовных образовательных организаций разрабатывать программы среднего профессионального и высшего религиозного образования, создавать учебно-методическое обеспечение таких программ. Также они могут вводить дополнительные условия приема и отчисления учащихся, обозначать их права и обязанности в соответствии с морально-нравственными и конфессиональными традициями и установлениями. При лицензировании таких организаций учитываются сведения о педагогах, имеющих богословские степени и звания. Согласно пункту 2 статьи 19 Федерального закона Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» при аккредитации учреждений профессионального религиозного образования не устанавливается государственный статус (тип, вид и категория организации), что позволяет давать таким учреждениям наименования «академия», «университет» и др. Важным изменением в их деятельности стало получение права на реализацию дополнительных профессиональных программ, а также программ профессионального обучения³.

Законодательство Российской Федерации предусматривает как суверенные права и обязанности образовательных учреждений, созданных религиозными организациями, так и требования, предпи-

саные для выполнения иными образовательными организациями.

Гармонизация государственной политики в сфере духовного образования и профессионального обучения

Усовершенствование механизмов нормативно-правового регулирования деятельности духовных организаций способствует гармонизации государственной политики в сфере образования в целом. При этом процесс развития религиозного просвещения по-прежнему не закончен. Его место в общей системе окончательно не определено, категориальный аппарат продолжает формироваться [Basil, 2007. P. 35–52].

Так, понятие «религиозное образование» рассматривается исследователями с различных точек зрения. Обобщенное определение мы находим в работах Г.А. Гараниной, понимающей под ним «любой религиозный компонент в системе образования, то есть все многообразие возможных светских и конфессиональных форм приобщения к знаниям о религии» [Гаранина, 2016. С. 109]. С позиции конфессионального подхода оно рассматривается как «целенаправленный процесс обучения и воспитания, осуществляемый на основе определенного религиозного вероучения <...>, а также формирование качеств личности на основе этого вероучения и присущих ему нравственных ценностей» [Понкин, 2003. С. 36], как «воцерковление, приобщение к вере» [Козырев, 2013. С. 222].

В свою очередь, религиозное профессиональное образование в работах Е.М. Мирошниковой – это «подготовка профессиональных служителей той или иной религиозной организации непосредственно в конфессиональных учебных заведениях» [Мирошникова, 2017. С. 96]. Этот тип обучения в некоторых работах соотносится с понятием «духовное образование» [Уемлянина, 2002. С. 133–134].

В рамках светского подхода разрабатываются такие понятия, как «религиоведческое образование» (получение определенных знаний о религии, истории ее возникновения, сравнение с другими религиями мира, а также различными мировоззренческими позициями [Мирошникова, 2002. С. 97]) и «религиозное просвещение» (передача системы религиозных знаний, знакомство с различными теологическими концепциями мироздания в целях расширения познавательного кругозора учащихся, формирования умения мыслить и оперировать религиозно-этическими категориями [Аскарова, 2005. С. 37]). Ключевой позицией этого подхода выступает соблюдение мировоззренческого нейтралитета и объективности в изложении концепций. Принцип отделения церкви от государства также разграничивает данные подходы в области воспитания подрастающего поколения.

Однако на практике обозначенные подходы не всегда четко разграничены. Духовные образовательные организации нередко преследуют не столько просветительские, узко конфессиональные цели, сколько

1 Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 26 июля 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/18ecc06c654c0f2e1ffdf7fa3f8c1ef137f01615

2 Федеральный закон Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изменениями и дополнениями от 12 мая 2019 года): <https://base.garant.ru/171640>

3 Федеральный закон Российской Федерации от 1 мая 2019 года № 85-ФЗ «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и статью 87 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: <https://rg.ru/2019/05/08/fz85-dok.html>

приоритеты духовно-нравственного развития человека. По словам М.В. Головушкиной, «понимание духовности несводимо к религиозности, проявляющейся лишь в формальном соблюдении церковных канонов и обрядов; существует внутреннее единство этих категорий в органической глубине – вере в Бога» [Головушкина, 2012. С. 122]; «она обнаруживается в обращенности человека к высшим ценностям, к идеалу, в сознательной устремленности человека к совершенству; соответственно одухотворение заключается в освоении человеком высших ценностей, в приближении к идеалу» [Этика, 2001. С. 131–132]. С другой стороны, невозможно переоценить силу влияния на формирующуюся личность концепций, создающих основу религиоведческих предметов и курсов, наличие последствий выбора ребенком пути духовно-нравственного развития.

Создание и развитие системы духовных образовательных организаций (в соответствии с целями деятельности) – незавершенный процесс, требующий как развития, так и правового регулирования. Ряд противоречий возникает при учете специфики духовного образования в законодательной практике, с одной стороны, и ограничения возможностей таких организаций в сравнении с потенциалом светских учреждений, с другой. Рассмотрим примеры таких противоречий, требующих решений.

Аккредитационная экспертиза и проблема оценки результатов освоения основных программ высшего образования в духовных организациях

Первое противоречие, на наш взгляд, связано с вопросом аккредитационной экспертизы духовных образовательных организаций высшего образования и непосредственно – формирования экспертных комиссий с целью определения качества деятельности вуза в области реализации федеральных государственных стандартов. Последние разработаны таким образом, что позволяют учреждениям разрабатывать профессиональные образовательные программы с учетом своей специфики, особенностей будущей профессии выпускников, ожиданий работодателей и потребностей в подобных специалистах.

Преимущества такого подхода очевидны, поскольку позволяют создавать уникальные образовательные маршруты, принимающие во внимание своеобразие теологии различных конфессий и религиозных групп. Однако при формировании аккредитационных экспертных комиссий положения религиозных образовательных профессиональных программ учитываются не полностью. Так, Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 20 мая 2014 года № 556 «Об утверждении квалификационных требований к экспертам, требований к экспертным организациям, порядка их аккредитации, в том числе порядка ведения реестра экспертов и экспертных организаций, порядка отбора экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы»⁴ предусмотрена совокупность требований к претендентам:

- наличие соответствующего образования, опыта работы в образовательной сфере;
- обладание знаниями в области законодательства Российской Федерации;
- наличие умений и навыков, необходимых для осуществления экспертной работы.

Навыки, позволяющие проводить экспертизу деятельности в духовной образовательной организации, не обозначены. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности»⁵ особенности проведения аккредитационной экспертизы подтверждают включение в состав экспертной группы работников религиозных организаций. При этом порядок принятия таких специалистов в состав комиссий и регламент их работы не обсуждается; не найдены ответы на следующие вопросы:

Каким образом экспертами осуществляется учет специфики таких учреждений?

Каким будет подход к оценке деятельности духовных организаций?

Каков набор компетенций, необходимых для работы специалиста в составе комиссий по оценке деятельности данных организаций?

Подобные вопросы требуют уточнения содержания нормативных актов, касающихся аккредитации духовных образовательных организаций и образовательных учреждений, созданных религиозными организациями. Проблемы экспертной оценки их деятельности касаются и работы государственных экзаменационных комиссий. «Порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования...» № 636, утвержденный Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 июня 2015 года, содержит пункт 24, в котором отмечается, что «председатель государственной экзаменационной комиссии утверждается из числа лиц, не работающих в данной организации, имеющих ученую степень доктора наук и (или) ученое звание профессора либо являющихся ведущими специалистами – пред-

⁴ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 20 мая 2014 года № 556 «Об утверждении квалификационных требований к экспертам, требований к экспертным организациям, порядка их аккредитации, в том числе порядка ведения реестра экспертов и экспертных организаций, порядка отбора экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166968

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1039 (ред. от 15 августа 2019 года) «О государственной аккредитации образовательной деятельности» (вместе с «Положением о государственной аккредитации образовательной деятельности»): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154680

ставителями работодателей или их объединений в соответствующей области профессиональной деятельности»⁶. В пункте 26 данного документа говорится, что «в состав государственной экзаменационной комиссии включаются не менее 4 человек, из которых не менее 2 человек являются ведущими специалистами – представителями работодателей или их объединений в соответствующей области профессиональной деятельности». Приказ не уточняет, имеют ли право в качестве таковых выступать учредители и члены попечительских комитетов религиозных организаций, непосредственно заинтересованные в подготовке специалистов данной профессиональной сферы и, соответственно, выступающие представителями работодателей в религиозной сфере.

Отсутствие подобной информации при утверждении кандидатур на пост председателя государственной экзаменационной комиссии и оценке ее деятельности экспертными комиссиями дает право отклонять или утверждать эти кандидатуры на усмотрение уполномоченных лиц и допускать разнотечения при трактовке законодательного акта. Последнее требует доработки правовых основ для создания механизмов, позволяющих оценивать результаты освоения основных программ высшего образования в духовных организациях.

Затруднения, на наш взгляд, имеют место и при определении содержания образовательного процесса в духовных организациях. Они обнаруживаются при лицензировании отдельных профессиональных образовательных программ. Пункт третий статьи 19 Федерального закона Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» подчеркивает, что «духовные образовательные организации реализуют образовательные программы, направленные на подготовку служителей и религиозного персонала религиозных организаций...»⁷. Правоприменительная практика обнаруживает разнотечения в трактовке данного пункта, поскольку возникает вопрос: могут ли духовные образовательные учреждения реализовывать профессиональные программы среднего или высшего образования, не имеющие прямого отношения к работе обучающихся в церковных организациях? Подобное затруднение побуждает членов экспертных комиссий требовать нали-

чия содержательного компонента программ, который подтверждает значимость профессии для духовных организаций и структур.

Подобное противоречие не учитывает, что религиозное просвещение нацелено не только и не столько на получение обучающимися определенной профессии в избранном виде деятельности, сколько на приобщение к моральным и культурным ценностям, обогащению духовного мира человека. Студент, выбирающий для обучения духовную образовательную организацию, предполагает, что наряду с обучением он сможет получить и духовно-нравственное развитие. Такой выбор не всегда связан с последующей профессиональной деятельностью выпускника, но предполагает обучение в особой атмосфере, в условиях реализации принципов, близких верующей молодежи. Учет этой особенности служит основой для диалога о праве духовных организаций реализовывать различные направления и виды образовательной деятельности, о выборе содержания обучения при приоритете воспитательного компонента как показателя специфики религиозного образования.

Дополнительное обучение

и предпрофессиональная подготовка

в религиозных образовательных организациях

Последние изменения в законодательстве, касающиеся дополнительного образования, к сожалению, ограничивают право религиозных организаций реализовывать его в полном объеме. Федеральный закон Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» предполагает реализацию профессиональных программ и программ профессионального обучения. Действительно, среднее и высшее профессиональное образование рассчитано преимущественно на молодых людей в возрасте от 17 до 30 лет; оно является долгосрочным по времени реализации и подчиняется требованиям федеральных государственных образовательных стандартов. Приход на работу в религиозную организацию, как правило, происходит в зрелом возрасте и связан с осознанным выбором человека, уже имеющего профессию, а значит, требует понимания специфики деятельности, учета конфессиональных особенностей. Подобные обстоятельства требуют создания условий, при которых возможна реализация краткосрочных дополнительных профессиональных программ, выходящих за рамки образовательных стандартов.

Однако, в соответствии со статьей 76 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁸, к освоению дополнительных программ допускаются

6 Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 июня 2015 года № 636 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры»: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71045690>

7 Федеральный закон Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ (ред. от 1 мая 2019 года) «О свободе совести и о религиозных объединениях». Статья 19. «Духовные образовательные организации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/32c847ef8c39f2960a666361f9f294ca9ce22b69

8 Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 26 июля 2019 года: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/18ecc06c654c0f2e1ffdf7fa3f8c1ef137f01615

лица, имеющие профессиональное или высшее образование либо получающие его. Рассматривая проблему дополнительного обучения, нельзя не отметить его развивающий характер, наличие возможностей для личностного роста и самоопределения детей и подростков. Предоставление права духовным образовательным организациям на реализацию дополнительных программ позволит осуществлять творческое развитие детей, предпрофессиональную подготовку молодежи, планирующей продолжить обучение в выбранной сфере деятельности при участии высококвалифицированных специалистов. Преимуществом обучения в духовных организациях в этом случае выступает интеграция образовательных и воспитательных целей, когда в основу образовательного процесса положены духовно-нравственные ориентиры, воспитание гражданственности, привитие общечеловеческих ценностей – то, в чем так нуждается современное общество.

Деятельность духовных образовательных организаций нацелена на подготовку специалистов, решаящих узкопрофессиональные задачи. Богатство национальных культур, разнообразие форм религиозной жизни, учет многовековых традиций страны не возможен без создания образовательных курсов, отражающих грани и проблемы развития поликультурного общества. Духовные организации существуют на единой нравственной платформе, имеют общие аксиологические основания деятельности, что позволяет достигать совокупных образовательных целей и одновременно дает возможность сосредоточиться на уникальных особенностях отдельных религиозных групп и конфессий, осуществлять открытый диалог верований и культур. Включение в общий перечень программ, предусмотренных для реализации духовными образовательными организациями, позволит учесть их специфику, увеличит спектр задач, решаемых ими, удовлетворит имеющиеся запросы на дополнительное образование, расширит поликультурное образовательное пространство в целом.

Условия для реализации образовательных программ и духовно-нравственного развития

Духовные образовательные организации сталкиваются с большими затруднениями и при соблюдении материально-технических условий для реализации образовательных программ. Это обычно малокомплектные структуры, находящиеся на самообеспечении. Предъявление требований, которые относятся к крупным государственным вузам, обрекает подобные организации на выживание, поскольку предполагает большие финансовые затраты в ущерб развитию образовательной организации в иных направлениях.

Некоторое затруднение встречается и при выполнении такими организациями пункта внутреннего распорядка, касающегося общественно-полезного труда обучающихся как компонента воспитательного процесса. Пунктом 4 статьи 34 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определено, что

«привлечение обучающихся без их согласия и несовершеннолетних обучающихся без согласия их родителей (законных представителей) к труду, не предусмотренному образовательной программой, запрещается»⁹. Разработаны «Методические рекомендации для общеобразовательных организаций в части определения видов трудовой деятельности обучающихся в рамках образовательной деятельности с учетом возрастных и психофизиологических особенностей обучающихся»¹⁰, однако нет четких критериев, по которым можно было бы определить объемы или правила привлечения к общественно-полезному труду обучающихся организаций профессионального образования, что требует уточнения данного пункта и регулирования подобной деятельности.

Заключение

Таким образом, можно выделить актуальные направления, способствующие гармонизации государственной политики в сфере религиозного образования.

При проведении процедур лицензирования и аккредитации образовательных организаций необходимо осуществить ряд мер, а именно:

Выработать квалификационные требования к экспертам, проводящим процедуру лицензирования или аккредитационную экспертизу в духовных образовательных организациях или образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями; включить требования о толерантном отношении экспертов к представителям различных религий и вероисповеданий; исключить возможность субъективного суждения экспертов о теологии различных конфессий и его влияния на ход процедуры лицензирования или аккредитационной экспертизы.

Обозначить состав экспертных групп, обладающих компетенциями для учета специфики духовных образовательных организаций различных конфессий; исключить возможность включения в состав групп экспертов, имеющих теологическую конфронтацию.

Содействовать обучению экспертов, обладающих определенной конфессиональной принадлежностью, включить их в состав экспертных групп для проведения процедур лицензирования или аккредитации.

Предоставить образовательным организациям, созданным религиозными учреждениями, духовным образовательным организациям, существующим в

⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 года) «Об образовании в Российской Федерации». Статья 34. «Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/6b08530edad66747252fe4b34361d250e7af65ac

¹⁰ Разработаны по Поручению Правительства Российской Федерации ПР-1191 и комплексу мер по развитию и самореализации учащихся в процессе воспитания и обучения на 2016–2020 годы от 27 июня 2016 года № 4455п-П8: http://www.apkpro.ru/rekomend_mon

НОРМЫ И ПРАВИЛА

ограниченном количестве и обладающим уникальной спецификой, права выбора категорий экспертов, набор компетенций которых позволяет наиболее полно учесть их особенности.

В области проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, специалитета и магистратуры – следует обеспечить возможность представителям учредителей и попечительских комитетов религиозных организаций возглавлять государственные экзаменационные комиссии или входить в их состав с целью определения качества высшего религиозного образования и содействия в трудоустройстве выпускников.

При подборе профессорско-преподавательского состава для работы в духовных образовательных организациях или образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями, необходимо иметь право самостоятельно определять условия проведения конкурса на замещение должностей научно-педагогических работников, учета богословских ученых степеней и званий, полученных в конфессиональных учебных заведениях высшего образования.

Для формирования направлений образовательной деятельности важным представляется получение права реализовывать образовательные программы, не имеющие прямого отношения к деятельности служителей и персонала религиозных организаций (наделен-

ние возможностью выбора молодежью особой среды воспитания и духовно-нравственного развития).

В области расширения образовательного пространства для всех категорий населения необходимо расширить права духовных образовательных организаций или образовательных учреждений, созданных религиозными организациями, осуществлять дополнительное обучение детей, молодежи и взрослых с целью профессиональной переподготовки, повышения квалификации, духовно-нравственного и творческого развития.

При работе с подрастающим поколением нужно включить элементы трудового воспитания во внеучебную деятельность (в случае, если это не препятствует процессу получения образования, не приводит к перегрузке обучающихся или ухудшению их здоровья и не противоречит правоприменительной практике).

Научные исследования в области религиозного образования необходимы для создания условий духовно-нравственного развития подрастающего поколения, реализации права выбора образовательными организациями концепции, целей, содержания и методов работы, основанных на духовно-нравственных ценностях. Отмеченные проблемы нормативно-правовой практики обуславливают необходимость диалога духовных образовательных организаций с органами законодательной власти, переосмысления роли и места религиозного обучения в общей системе образования Российской Федерации.

Литература

- Априсян Р.Г., Гусейнов А.А. Этика: энциклопедический словарь. М., 2001. 671 с.
- Аскарова Г.Б. Религиозно-этическое просвещение учащихся в светской школе. *Педагогика*. 2005. № 1. С. 37–44.
- Гаранина Г.А. Религиозное и религиоведческое образование: термины и дискуссии. *Научные ведомости Белгородского государственного университета*. 2016. № 3(224). С. 106–109.
- Головушкина М.В. Формирование основ духовно-нравственного воспитания. *Гуманитарные науки, Педагогика. Известия высших учебных заведений. Поволжский регион*. 2012. № 2(22). С. 122–126.
- Козырев Ф.Н. Религия в современном образовании: основные понятия и типологии. *Вестник Русской христианской гуманитарной академии*. 2013. Т. 14. Вып. 1. С. 222–237.
- Мирошникова Е.М. Религиозное образование в современной России: проблема definicijii и тенденции развития. *Научные ведомости Белгородского государственного университета*. 2017. Т. 42. № 24. С. 95–102.
- Понкин И.В. Правовые основы светской государственности и образования. М.: Про-пресс, 2003. 416 с.
- Уемлянина Е.С. Пайдея как образование личности: дис. ... канд. филос. наук. Архангельск, 2002. 161 с.
- Basil J.D. Orthodoxy and public education in the Russian Federation: The first fifteen years. *Journal of Church and State*. 2007. Vol. 49(1). P. 27–52.

References

- Apresyan R.G., Guseinov A.A. Ethics: encyclopedic dictionary. M.: 2001. 671 p. In Russian
- Aksarova G.B. Religious and ethical education of students in a secular school. *Pedagogika*. 2005. № 1. P. 37–44. In Russian
- Basil J.D. Orthodoxy and public education in the Russian Federation: The first fifteen years. *Journal of Church and State*. 2007. Vol. 49(1). P. 27–52. In English
- Garanina G.A. Religious education: terms and discussions. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2016. № 3(224). P. 106–109. In Russian
- Golovushkina M.V. Formation of the foundations of spiritual and moral education. *Gumanitarnye nauki, Pedagogika. Izvestiya vyschikh uchebnykh zavedenii. Povolzhsky region*. 2012. № 2(22). P. 122–126. In Russian
- Kozyrev F.N. Religion in modern education: basic concepts and typologies. *Vestnik Russkoi khristianskoi gumanitarnoi akademii*. 2013. Vol. 14. Issue 1. P. 222–237. In Russian
- Miroshnikova E.M. Religious education in modern Russia: the problem of definition and development trends. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2017. Vol. 42. № 24. P. 95–102. In Russian
- Ponkin I.V. Legal basis of secular state and education. M.: Pro-press, 2003. 416 p. In Russian
- Uemlyanina E.S. Paideia as a personality formation: Dis. Cand. Sci. (Philosophy). Arkhangelsk. 2002. 161 p. In Russian

БАНКОВСКИЙ НАДЗОР И ЕГО СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

САМИР АДИЛ ОГЛЫ НАБИЕВ, кандидат юридических наук, докторант кафедры административного права и процесса

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: samir-nabiev@yandex.ru

Аннотация: Автором поставлена задача в условиях осложнения финансовых связей и зависимости банковской деятельности от осуществления банковского надзора раскрыть сущность, функции, роль последнего, а также его развитие и совершенствование на основе экономических интересов участников банковской деятельности. Рассмотрены вопросы теории и методологии банковского надзора, функции, роль Банка России и кредитных организаций в их взаимосвязи и взаимообусловленности с учетом перехода к интенсивной модели развития банковской системы; освещаются механизм, формы и методы осуществления банковского надзора, а также основные тенденции в развитии банковского надзора. Сделан вывод о том, что основным содержанием нового этапа в развитии банковского надзора должно стать повышение качества банковской деятельности, обусловленное активным использованием достижения современных информационных технологий, составляющих основу модернизации банковской деятельности. В связи с этим особое значение приобретает формирование в перспективе ближайших нескольких лет более эффективной системы банковского регулирования и надзора, способной противостоять кризисам.

Ключевые слова: банковский надзор, банковская деятельность, кредитная организация, Банк России, финансовый контроль, банковские риски

Статья поступила в редакцию 5 февраля 2019 года.

Набиев С.А. Банковский надзор и его стратегические ориентиры в условиях модернизации банковской деятельности. Государственная служба. 2019. № 6. С. 49–54.

BANKING SUPERVISION AND ITS STRATEGIC GUIDELINES IN THE CONTEXT OF BANKING MODERNIZATION

SAMIR ADIL OGLY NABIYEV, Cand. Sci. (Law), doctoral candidate of the Chair of Administrative Law and Process Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: samir-nabiev@yandex.ru

Abstract: The author has set a task in the conditions of complicating financial relations and the dependence of banking activities on banking supervision to reveal the nature, functions, role of the latter, as well as its development and improvement based on the economic interests of banking participants. The article deals with the theory and methodology of banking supervision, functions, role of the Bank of Russia and credit institutions in their relationship and interdependence, taking into account the transition to an intensive model of the banking system; highlights the mechanism, forms and methods of banking supervision, as well as the main trends in the development of banking supervision. It was concluded that the main content of the new stage in the development of banking supervision should be the improvement of the quality of banking activities, due to the active use of the achievements of modern information technologies that form the basis for modernizing banking activities. In this regard, the formation of a more effective system of banking regulation and supervision capable of coping with crises in the next few years is of particular importance.

Keywords: banking supervision, banking activity, credit organization, Bank of Russia, financial control, banking risks

The article was received on February 5, 2019.

Nabiev S. A. Banking supervision and its strategic guidelines in the context of banking modernization. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 6. P. 49–54. In Russian

Введение

Банковский надзор – важная функция Банка России в управлении банковской деятельностью. Объективная необходимость банковского надзора со стороны Банка России за деятельность кредитных организаций вытекает из экономической основы банковской системы и функции Банка России. Сущность его заключается в систематической проверке с использованием административных и экономических форм и методов исполнения законов и нормативных актов Банка России, он призван обеспечить всестороннее воздействие на развитие банковской деятельности в целях повышения его эффективности, конкурентоспособности и устойчивости банковского сектора.

Банковский надзор принципиально отличается от финансового контроля, направленного на выявление нарушений банковской дисциплины независимо от ведомственной принадлежности объекта. Финансовый контроль носит повседневный, систематический и регулярный характер. Функции же Банка России связаны исключительно с проверкой соблюдения кредитными организациями законодательства. Поэтому вполне обосновано утверждение, что Банк России выполняет не контрольные, а надзорные полномочия [Гейвандов, 2001. С.332–360]. Однако при этом, как справедливо отмечает Е.Ю. Грачева, банковский надзор является составной частью государственного финансового контроля [Грачева, 2004. С.185].

Назначение банковского надзора заключается также в выявлении конечных результатов финансовой деятельности кредитных организаций, в обеспечении действенности методов управления банковской деятельностью и установления обоснованной оценки их финансового состояния.

Эффективность надзора как необходимое условие качества банковской деятельности

Только правильная организация надзора за банковской деятельностью обеспечит дальнейшее повышение уровня стабильности банковской системы и рыночной дисциплины в банковском секторе. В связи с этим установление эффективной системы банковского надзора рассматривается как необходимое условие повышения качества банковской деятельности и защиты интересов вкладчиков и кредиторов.

Необходимость эффективного надзора подчеркивается действующими условиями нестабильности рыночной экономики, призванного противостоять кризисным явлениям в мировой финансовой системе. Как показывает исторический опыт, поворотными пунктами трансформации банковской деятельности становились именно финансовые кризисы [Софронова, 2011. С. 20]. При этом важно, чтобы проверялась деятельность не только проблемных кредитных организаций, но и хорошо работающих. Осознание того, насколько кредитные организации подготовлены к финансовому кризису, обеспечивает основу для лучшего понимания роли бан-

ковского надзора¹. Спасение банков во время и после финансового кризиса 2007–2009 годов возобновило дискуссию о влиянии государственной поддержки на управляемый потенциал банков и причины их иска- жения в банковском секторе.

Банковскому надзору присущие такие характерные черты, как публичность, действенность и гласность. В 2017 году в отношении кредитных организаций в рамках реализации процедур раннего реагирования на выявление негативных тенденций в банковской деятельности 601 кредитной организации направлена письменная информация о недостатках в деятельности организации и рекомендации по их исправлению, 247 кредитных организаций были оштрафованы, 135 – ограничены в осуществлении отдельных банковских операций, 28 – запрещено осуществлять отдельные банковские операции и так далее [Отчет о развитии..., 2018. С. 84].

В отчете о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2017 году указано, что необходимым условием успешного развития банковской деятельности является твердое и последовательное соблюдение банковской дисциплины, обеспечение непрерывности надзорной деятельности, внедрение единых подходов к надзорной деятельности. Большое внимание уделяется вопросам повышения скорости принятия надзорных решений; независимости кураторов при осуществлении надзорных функций; уровня квалификации и надзорной компетентности сотрудников банковского надзора и другие.

В основу организации банковского надзора должны быть положены международно признанные подходы в области банковского регулирования, в том числе рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору. Соответствие национальных подходов к оценке рисков кредитных организаций международным стандартам банковского надзора является важнейшим принципом эффективной деятельности. Объективная необходимость введения Базельских принципов в Российской Федерации определяется глобализацией мировой финансовой системы и направлена на совершенствование существующих надзорных механизмов, упрочение финансовой устойчивости как на национальном, так и на международном уровне, взаимодействие в сфере информационного обмена между национальными надзорными органами в странах, где российские банки осуществляют свою деятельность, а также в тех странах, инвесторы которых вкладывают средства в капитал российских банков. Так, система Базель-3 на 2019 год охватывает целый ряд нормативных документов, включая стандарты капитала и ликвидности, покрытие рисков и леверидж соотношение².

¹ Lee Seung Jung, Posenau Kelly E., Stebunovs Viktors. The anatomy of financial vulnerabilities and banking crises. Journal of Banking and Finance. Available online 25. 04. 2018: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2018.04.013>

² Fidrmuc Jarko, Lind Ronja. Macroeconomic impact of Basel III: Evidence from a meta-analysis. Journal of Banking and Finance. Available online 31. 05. 2018: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2018.05.017>

В банковской деятельности имеются большие риски: кредитный, рыночный, риск ликвидности, операционный риск и кибербезопасность, достаточность собственных средств, операции с нерезидентами и другие. Поэтому главным стержнем надзорной деятельности Банка России должно быть всемерное выявление потенциальных угроз, изыскание возможностей для дальнейшего повышения качества банковской деятельности, повседневная борьба за соблюдение банковской дисциплины, широкое внедрение в банковский сегмент инновационных технологий. Это обусловлено тем, что банки стали более привязаны к показателям рыночного капитала, тесно взаимосвязаны друг с другом и осложнены банковских продуктов [Hryckiewicz, Kozłowski, 2017. Р. 1–24].

Значение надзора в модернизации банковского сектора

Восстановление банковской системы Российской Федерации после объявления санкций 2014 года позволило стране перейти к новому этапу экономического развития – к модернизации банковского сектора. К середине 2017 года произошла значительная перегруппировка кредитных организаций. Укрепление позиций банковского надзора позволило банковской деятельности достичь докризисного уровня, банковская система обеспечила финансовую стабильность страны, существенную поддержку кредитных организаций и вытеснение негативных элементов, представляющих серьезную угрозу для денежно-кредитной политики государства. Были созданы предпосылки для модернизации банковской деятельности с учетом ее стратегических ориентиров в условиях возросшей неопределенности в экономике. Однако в технико-экономическом и культурном отношении банковская деятельность в России остается отсталой, и это является главным препятствием организации эффективной системы банковского надзора.

Модернизация банковской деятельности в России предусматривает ликвидацию экономической зависимости и технической отсталости банковской системы путем формирования собственной платежной системы, перевода кредитных организаций на рельсы процессного управления, преобразование банковской системы и превращение ее в структуру нового типа. Одной из важных задач органов государственной власти и управления остается организация эффективного банковского надзора. Банковский надзор выступает наиболее существенным элементом всей совокупности надзорных функций, выполняемых Банком России [Симановский, 2001. С. 12–19].

Банковский надзор опирается на всю совокупность средств, которыми располагает Банк России; его принципы должны пронизывать всю банковскую деятельность. Банковский надзор использует не только административные методы, но и широкий арсенал финансово-экономических методов воздействия на повышение эффективности и качества банковской деятельности. В Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период

2019–2020 годов особо подчеркивается «устойчивость финансовых институтов, которая обеспечивается Банком России в рамках выполнения функций по регулированию и надзору, является необходимым условием нормальной работы трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики» [Основные направления... 2017. № 109–110. С. 13].

Важно, чтобы банковский надзор был неотъемлемой составной частью в деятельности кредитных организаций. Функции банковского надзора наиболее полно проявляются при условии сочетания и взаимодействия административных и экономических методов управления, принципов власти и подчинения и хозяйственной самостоятельности и инициативы кредитных организаций в определении путей технического совершенствования банковской деятельности и социального развития кредитных организаций. Поэтому толкование банковского надзора, на наш взгляд, очень тесно соотносится с сущностью банковского регулирования, которое справедливо определяется О.И. Лаврушиным как комплекс административных и экономических мер по организации и обеспечению стабильности и надежности работы банков, защиты интересов вкладчиков и кредиторов исходя из целей и задач денежно-кредитной политики [Лаврушин, 2009. С. 57]. Таким образом, банковский надзор является составной частью государственного финансового контроля, непосредственно связанного с осуществлением контрольной функции финансов, способствующей финансовой стабильности страны и исключающей негативную связь в конкуренции между кредитными организациями, склонными к рискованным действиям [Beirne, Friedrich, 2017. Р. 47–68].

Деятельность Банка России по развитию банковского сектора

Следуя предписаниям стратегии развития банковского сектора на период до 2015 года, Банк России провозгласил курс на переход к интенсивной модели развития банковской системы, которая обеспечивала бы решение главных задач – повышение качества банковской деятельности, использование современных информационных технологий, развитие и упрочнение уровня конкуренции, транспарентности и рыночной дисциплины. Стратегия определила и пути организации эффективной системы регулирования и надзора – первоочередное развитие в соответствии с международными стандартами в этой области. На этой основе можно было бы реорганизовать не только полномочия Банка России согласно международным требованиям, предъявляемым банковскому регулированию и надзору, но и оценку устойчивости кредитных организаций.

Переход к интенсивной модели развития банковского сектора, основанной на эффективности и конкурентоспособности, должен базироваться на экономических интересах участников банковской системы. Он служит одним из инструментов государственно-управленческого механизма и применяется Банком России в ходе реализацией нормативности в банковской деятельности, для

управления рисками в банковской системе. Трудность реформирования банковского надзора для Российской Федерации усложняется тем, что Банк России в современных условиях игнорирует возможность взаимодействия с банковским сообществом по вопросам надзора.

Сегодняшнее состояние сферы надзора характеризуется повышением активности кредитных организаций, усилением роли Банка России, сочетающего государственный контроль в форме надзора с системой внутреннего контроля в кредитных организациях, осуществляющей в целях соблюдения законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов, учредительных и внутренних документов кредитных организаций [Осипов, 2007. С. 11]. Данная взаимосвязь обусловлена состоянием трансграничных банковских потоков, которые показали необычные закономерности, отражающие особенности финансового кризиса [Kleimeier, Sander, Heuchemer, 2013. Р. 884–915].

Банк России определяет не только направление и темпы осуществления банковского надзора, но и объекты, где его необходимо осуществлять. Так, один из нормативных актов Банка России устанавливает «порядок оценки качества системы внутреннего контроля и особенности надзора за соблюдением требований к системе внутреннего контроля»³. Однако главное его назначение состоит в том, чтобы не вмешиваться в оперативную деятельность кредитных организаций, так как фактор потери банковской репутации из-за нарушений установленных требований контролирующего органа имеет решающее значение для анализа выбора инструментов банковского надзора [Picard, Pieretti, 2011. Р. 942–955]. В зависимости от времени совершения проверки банковский надзор можно классифицировать на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный надзор проводится главным образом на стадии разработки и представления планов восстановления финансовой устойчивости кредитных организаций. Этот вид надзора играет исключительно важную роль в обеспечении стабильности банковской деятельности, способствует выбору наиболее оптимальных вариантов и инструментов для действий в различных стрессовых ситуациях и поддержанию непрерывности осуществления функций кредитной организации в случае существенного ухудшения финансового состояния кредитной организации⁴.

Текущий банковский надзор сводится к регулярной проверке выполнения кредитными организациями порядка осуществления банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности; требований к системам управления рисками и капиталом, внутреннего контроля кредитных организаций, а также квалификационных

требований к руководящим органам и должностным лицам и т.д. Главной задачей текущего надзора является своевременное принятие на основе анализа финансовой информации мер, направленных на безусловное выполнение обязательных нормативов и соблюдение установленных требований.

Последующий банковский надзор осуществляется при подведении итогов выполнения и представления бухгалтерской (финансовой) и статистической отчетности кредитных организаций. Он нацелен на выявление и общую оценку финансового состояния кредитной организации и изучение целесообразных путей повышения ее эффективности и законности.

Таким образом, в процессе осуществления банковской деятельности переплетаются и взаимодействуют предварительный и последующий банковский надзор. Последующий банковский надзор направлен на анализ достигнутых конечных финансовых результатов кредитных организаций в процессе выполнения отчетности; предварительный банковский надзор, опираясь на полученную информацию, призван вырабатывать наиболее рациональные финансовые решения. Иными словами осуществление банковского надзора будет зависеть от многих факторов: размеров ликвидности кредитных организаций, использования финансовой информации, управления рисками и капиталом, проведения банковских операций и других источников.

Главным надзорным органом России в сфере банковской деятельности является Комитет банковского надзора Банка России⁵. В нем аккумулирована основная часть полномочий по регулированию и надзору банковской деятельности, ему принадлежит центральное место в организации эффективной системы банковского надзора. Основными целями Комитета банковского надзора Банка России является содействие укреплению и развитию банковской системы и защита интересов вкладчиков и кредиторов.

С 2017 года система банковского надзора России подверглась коренным изменениям, направленным на усиление ограничения банковских операций и изъятия банковских лицензий, для чего была представлена классификация лицензий на универсальный и базовый; была введена технология сетевого взаимодействия Банка России и кредитных организаций путем предоставления последним доступа к личному кабинету; для обеспечения транспарентности банковской деятельности, Банку России предоставлено право обнародовать отдельные формы отчетности кредитных организаций; право надзора за банковскими холдингами и другие. В результате этих изменений число действующих кредитных организаций уменьшилось почти на 62 единицы, или на 10%. Если в 2010 количество кредитных организаций составляло свыше тысячи единиц, то на 1 апреля 2019 года число действующих кредитных организаций сократилось вдвое.

3 Положение об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах (утв. Банком России 16 декабря 2003 года № 242-П).

4 Письмо Банка России от 29 декабря 2012 года № 193-Т «О Методических рекомендациях по разработке кредитными организациями планов восстановления финансовой устойчивости».

5 Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)».

Развитие системы банковского надзора

Концентрация в Банке России большей части надзорных функций позволила целенаправленно использовать эти меры на оздоровление банковской системы, форсировать развитие банковской деятельности, исходя из общегосударственных интересов, решать социально-экономические задачи. С помощью банковского надзора претворяется в жизнь денежно-кредитная политика государства – решаются сложные задачи по обеспечению максимальной финансовой стабильности при оптимальном сочетании административных и экономических методов регулирования банковской деятельности.

Развитие банковского надзора в России в условиях переходного периода отражало отсутствие достаточного опыта регулирования и надзора и неразвитость надзорных мер в управлении банковской деятельностью, широкую сферу стихийного функционирования денежно-кредитных отношений, неналаженность банковской деятельности. В этих условиях преобладали административные формы и методы банковского регулирования и надзора, которые не обеспечивали надлежащий уровень развития банковской деятельности. С вступлением в силу санкционных ограничений банковская система перестала соответствовать новым условиям и требованиям развития экономики. Возрастающая необходимость регулирования банковской деятельности, внедрение и усиление принципов рыночной экономики требовали создания более надежных форм и методов банковского надзора и более совершенных форм финансовых взаимоотношений в банковской сфере и повышения заинтересованности кредитных организаций в развитии банковской деятельности.

В современный период банковский надзор испытывает прямое воздействие банковской системы, так как кредитные организации, включаясь в процесс банковского надзора, выступают тем самым в качестве одного из элементов управляемой системы. Посредством банковского надзора Банк России оказывает прямое воздействие не только на уровень развития качества банковской деятельности, но и на всю структуру и соотношение уровней банковской системы. Организация эффективной системы банковского надзора, необходимость внедрения международного опыта банковского надзора как измерителя банковского сектора требуют разработки единых правил осуществления банковского надзора, прямого участия банковского сообщества и учета интересов кредитных организаций.

Проблема несовершенства банковского надзора затрагивает всю денежно-кредитную политику страны и, прежде всего, банковскую систему. Реформирование банковского надзора было осуществлено в рамках сложившихся негативных внешнеэкономических условий и введения экономических санкций в отношении России и не ставило целью значительное изменение финансовых взаимоотношений в банковской системе.

Изменения коснулись форм осуществления надзора, на приспособление этих форм к новым задачам развития банковского сектора.

Реформа банковского надзора состояла в создании так называемой системы «подушки безопасности», то есть в подготовке кредитных организаций к еще более негативному сценарию развития финансовых условий. Важнейшими задачами стали поддержание устойчивости российского банковского сектора и снижение зависимости кредитных организаций от иностранных активов. Однако предпринятые действия стали не просто количественным регулированием кредитных организаций – отдельные меры неоднозначно воздействовали на осуществление банковской деятельности. Ослабление национальной валюты, рост инфляции и снижение деловой активности вызывали снижение денежной оценки стоимости банковских услуг, вследствие чего большая часть денежных потоков утекала в теневой оборот.

Усиление банковского надзора обеспечивало гарантию безопасности и означало образование наряду с поясом безопасности новой формы регулирования, качественно отличающейся от существовавшей. Банковский надзор фиксировал в общей массе всех денежных активов ту часть, образование которой, в основном, связано с распределительными функциями и не отражает прямых результатов финансовой деятельности кредитных организаций. Введение такой формы банковского надзора было вызвано не упрощением техники изъятия лицензий кредитных организаций, а крайней неравномерностью финансового положения последних, при которой резкие колебания уровня ликвидности, достаточности капитала не отражали действительные результаты их деятельности и не способствовали укреплению финансовой стабильности.

Банк России получил в форме банковского надзора устойчивую, равномерно функционирующую банковскую систему. Были четко определены порядок расчета краткосрочной ликвидности, повышен норматив достаточности капитала, разграничены функции внутреннего аудита и контроля, были установлены принципы построения безопасного функционирования банковской деятельности. В процессе реорганизации банковского надзора кризисного периода и реформирования системы осуществления банковской деятельности возникла необходимость внесения существенных поправок в нормативные акты Банка России.

Дальнейшее совершенствование системы банковского надзора в течение 2014–2018 годов выразилось в том, что установленные лицензии, приводившие к нарушению принципов рыночной экономики в деятельности кредитных организаций, были заменены универсальной и базовой лицензией в зависимости от размера собственных средств; были внесены изменения в части совершенствования обязательных требований к учредителям, органам управления кредитных

организаций; установлены новые виды банковских договоров и так далее. Действующий порядок взаимодействия с кредитными организациями, крайне затруднявший банковский надзор, был заменен современным информационным ресурсом: между Банком России и кредитными организациями наложен электронный обмен информацией, в частности, Банк России передает запросы, предписания, а кредитные организации – отчетные документы. Платформа должна обеспечить качественно новую систему взаимодействия участников банковской деятельности в сети Интернет при обязательном обеспечении сохранности данных⁶. Реформирование системы банковского надзора способствовало концентрации и централизации властных полномочий у Банка России.

- 6 Указание Банка России от 3 ноября 2017 года № 4600-У «О порядке взаимодействия Банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями и другими участниками информационного обмена при использовании ими информационных ресурсов Банка России, в том числе личного кабинета».

Выводы

Надзорная деятельность Банка России призвана обеспечить всестороннюю проверку банковской деятельности кредитных организаций, исходя из требования повышения ее эффективности и финансовой стабильности, выполнение ими установленных нормативных требований и соблюдение банковской дисциплины. Известно, какие крупные потери несет банковская система страны после мировых финансовых кризисов. Именно поэтому деятельность Банка России по надзору в этой сфере обеспечивает не только финансовую безопасность и стабильность страны, но и во многом способствует удовлетворению интересов бизнеса, в том числе и самого банковского сектора. Очевидно, что отечественные кредитные организации постепенно пришли к пониманию такой позиции Банка России, о чем свидетельствует сегодняшняя более стабильная картина в сфере банковских услуг. При этом и Банку России и законодателю следует обращать внимание на необходимость закрепления позитивных тенденций в банковской системе, существенное расширение предложения банковских услуг в Российской Федерации.

Литература

- Гейвандов Я.А. Государственный банковский надзор в России. Банковское право Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2001.
- Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. Страховой и банковский надзор. М., 2004.
- Лаврушин О.И. Основы банковского дела. М.: КноРус, 2009.
- Осипов А.В. Внутренний финансовый контроль в кредитной организации: понятие и значение. *Банковское право*. 2007. № 1. С. 32–34.
- Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов. *Вестник Банка России*. 2017. № 109–110. С. 3–108.
- Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2017 году. Центральный банк Российской Федерации. М.: Типография Парадиз, 2018.
- Симановский А.Ю. Надзорные и контрольные функции Банка Рос-

сии: краткий курс. *Деньги и кредит*. 2001. № 5. С. 12–19.

Софронова В.В. Банковская система после кризиса. *Финансы и кредит*. 2011. № 9. С. 20–25.

Beirne J., Friedrich C. Macroprudential policies, capital flows, and the structure of the banking sector. *Journal of International Money and Finance*. 2017. Vol. 75. P. 47–68.

Hryckiewicz A., Kozłowski Ł. Banking business models and the nature of financial crisis. *Journal of International Money and Finance*. 2017. Vol. 71. P. 1–24.

Kleimeier S., Sander H., Heuchemer S. Financial crises and cross-border banking: New evidence. *Journal of International Money and Finance*. 2013. Vol. 32. P. 884–915.

Picard P.M., Pieretti P. Bank secrecy, illicit money and offshore financial centers. *Journal of Public Economics*. 2011. Vol. 95, Is. 7–8. P. 942–955.

meaning. *Bankovskoe pravo*. 2007. № 1. P. 32–34. In Russian

Picard P.M., Pieretti P. Bank secrecy, illicit money and offshore financial centers. *Journal of Public Economics*. 2011. Vol. 95, Is. 7–8. P. 942–955. In English

Report on the development of the banking sector and banking supervision in 2017. The Central Bank of the Russian Federation. M.: Printing House 'Paradiz', 2018. In Russian

Simanovskij A.Y. Supervisory and control functions of the Bank of Russia: short course. *Dengi i kredit*. 2001. № 5 P. 12–19. In Russian

Sofronova V.V. Banking system after the crisis. *Finansy i kredit*. 2011. № 9. P. 20. In Russian

The main directions of the unified state monetary policy for 2018 and the period of 2019 and 2020. *Vestnik Banka Rossii*. 2017. № 109–110. P. 3–108. In Russian

References

- Beirne J., Friedrich C. Macroprudential policies, capital flows, and the structure of the banking sector. *Journal of International Money and Finance*. 2017. Vol. 75. P. 47–68. In English
- Geyvandov Y.A. State banking supervision in Russia. Banking law of the Russian Federation: Textbook. M.: Yurist, 2001. In Russian
- Gracheva E.Y., Tolstopiatenko G.P., Ryzhkova E.A. Financial control. Insurance and banking supervision. M., 2004. In Russian
- Hryckiewicz A., Kozłowski Ł. Banking business models and the nature of financial crisis. *Journal of International Money and Finance*. 2017. Vol. 71. P. 1–24. In English
- Kleimeier S., Sander H., Heuchemer S. Financial crises and cross-border banking: New evidence. *Journal of International Money and Finance*. 2013. Vol. 32. P. 884–915. In English
- Lavrushin O.I. Banking basics. M.: KnoRus, 2009. In Russian
- Osipov A.V. Internal financial control in a credit institution: concept and

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-55-59

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА ПОРТФЕЛЯ ШЕЛЬФОВЫХ НЕФТЕГАЗОВЫХ ПРОЕКТОВ

НИКОЛАЙ СЕРГЕЕВИЧ КОНДРАТЕНКО, кандидат экономических наук, заместитель директора Департамента разработки и добычи на шельфе

Публичное акционерное общество «Нефтяная компания «Роснефть»» (117997, Российская Федерация, Москва, Софийская набережная, 26/1). E-mail: n_kondratenko@rosneft.ru

Аннотация: В России сегодня отсутствуют как общепризнанные теоретико-методологические подходы к формированию программы освоения нефтегазовых ресурсов шельфа, так и единое мнение в отношении целесообразности их освоения. Разработка российского шельфа способна не только подготовить новую ресурсную базу углеводородов, но и, как показывает мировой опыт (Норвегия, Бразилия), стать локомотивом национальной экономики, обеспечив рост целой цепочки смежных отраслей за счет высокого мультипликативного эффекта. Выбор стратегии разработки нефтегазовых ресурсов российского шельфа, нацеленной на ускорение экономического роста в стране, требует глубокого анализа государственной политики и практического опыта стран, достигших значительных успехов в области освоения энергетических ресурсов и сумевших использовать их в качестве фундамента благосостояния населения и катализатора инновационного развития. В статье представлена авторская методика комплексной оценки портфеля нефтегазовых проектов шельфа, применение которой за счет многокритериального анализа проектов дает возможность сформировать программу освоения шельфа, ориентированную на получение максимального эффекта для национальной экономики.

Ключевые слова: нефтегазовый комплекс, многокритериальный анализ, программа освоения российского шельфа, стратегия развития нефтегазовой отрасли

.....
Статья поступила в редакцию 8 октября 2019 года.

.....
Кондратенко Н.С. Методологические основы анализа портфеля шельфовых нефтегазовых проектов. Государственная служба. 2019. № 6. С. 55–59.

METHODOLOGICAL BASIS FOR ANALYZING SHELF OIL AND GAS PROJECTS PORTFOLIO

NIKOLAI S. KONDRATENKO, Cand. Sci. (Economics), Deputy Director of the Shelf Development and Production Department
Rosneft (26/1 Sofiyskaya Embankment, Moscow, Russian Federation, 117997). E-mail: n_kondratenko@rosneft.ru

Abstract: Today, in Russia there is no agreement on recognized theoretical and methodological approaches concerning the formation of shelf oil and gas resources development programs and the desirability of their development. The development of the Russian shelf can prepare a new hydrocarbon resource base, and also, according to the international experience (Norway, Brazil), become the driving force of the whole national economy, in other words, to ensure the growth of an entire chain of related industries due to the high multiplier effect. The choice of the strategy for developing oil and gas resources of the Russian shelf, which is necessary to accelerate economic growth, requires an in-depth analysis of government policy and practical experience of countries that have achieved significant success in the development of energy resources and have been able to use them as a foundation to increase the population's prosperity and catalyst for innovative development. The article presents the author's technique of a complex estimation of a portfolio of shelf oil and gas projects, the use of which by multi-criteria projects analysis provides an opportunity to form the shelf development program that focuses on obtaining the maximum effect on the national economy.

Keywords: oil and gas industry, multi-criteria analysis, the Russian shelf development program, development strategy for the oil and gas industry

.....
The article was received on October 8, 2019.

.....
Kondratenko N.S. Methodological basis for analyzing shelf oil and gas projects portfolio. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No. 6. P. 55–59.

Introduction

On the one hand, Russia's oil and gas complex in recent years has generated a significant amount of federal budget revenues and industrial production, and on the other, it determines the raw material orientation of the Russian economy. According to such a structure, economic growth is achieved due to a simultaneous increase in hydrocarbon production and export, as well as beneficial market conjuncture (high oil prices worldwide).

In the post-Soviet era, the oil and gas industry in Russia mainly developed within the framework of the resource-inertial model (in the Soviet years, five production oil or gas wells accounted for one exploratory well, whereas in modern Russia this number of wells has decreased by five times), as a result, the structure of the resource base significantly declined, and now it requires an increasing amount of investment resources. Tough competition in international and fuel energy markets, the volatility of hydrocarbon prices, the presence of a significant geopolitical factor, sanction pressure on Russian energy companies, – these are the factors that determine the need to increase investment in expanding the reproduction of the mineral resource base and improving the overall performance of the oil and gas complex. But they also require the search for new industry development models that are capable to enhance the use and increase oil and gas potential on a national scale.

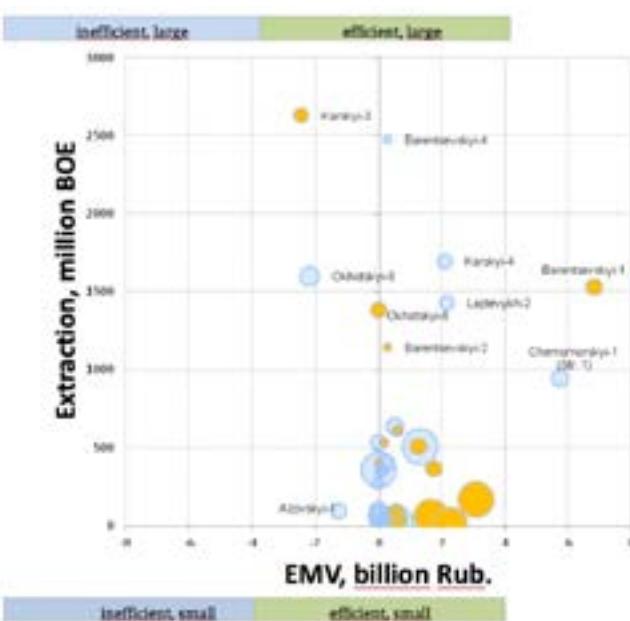
The role of the Russian shelf

Due to its unique resource potential, a special role in the development of the oil and gas industry is assigned to the Russian shelf, especially the Arctic one. The development of this shelf can prepare a new hydrocarbon resource base, and also, according to the international experience (Norway, Brazil), become the driving force of the whole national economy, in other words, to ensure the growth of an entire chain of related industries due to the high multiplier effect [Bystryakov, Kondratenko, 2017].

The choice of the strategy for developing oil and gas resources of the Russian shelf, which is necessary to accelerate economic growth, requires an in-depth analysis of government policy and practical experience of countries that have achieved significant success in the development of energy resources and have been able to use them as a foundation to increase the population's prosperity and catalyst for innovative development. The study of such experience is necessary for developing the principles of unified state policy. Such a strategy is aimed at using the potential of the oil and gas industry to achieve the best possible effect and qualitatively new growth of the Russian economy as a whole.

Currently, despite the presence of relevant documents on the development of the oil and gas complex, there is no single strategy for the development of oil and gas resources of the Russian Arctic shelf. With limited financial resources and in a short time, the implementation of such a strategy would make it possible to achieve the maximum economic effect in the development of the northern territories. Most modern approaches to the development of shelf resources are implemented by vertically integrated companies inde-

Figure 1. Ranking of projects by economic and geological criteria



pendently of each other and by projects, the assessment of which does not allow the full use of innovative approaches for the implementation of production in total.

The specifics of the development of the Russian shelf (poor exploration of territories, lack of infrastructure, ice conditions) is due to the need to take into account a broader range of issues and a systematic approach to their analysis.

A standard corporate approach to ranking oil and gas projects consists of three criteria: (1) economic efficiency (for projects in the geological exploration stage, the indicator of expected monetary value (EMV)), (2) the level of hydrocarbon production, (3) geological success [Kondratenko, 2017].

The results of such a ranking can be presented in the form of a bubble chart (Figure 1), where the X-axis shows the EMV values, the Y-axis shows hydrocarbon production indicators, the bubble diameter indicates the probability of geological success, the color is the type of hydrocarbon (yellow – oil, blue – gas).

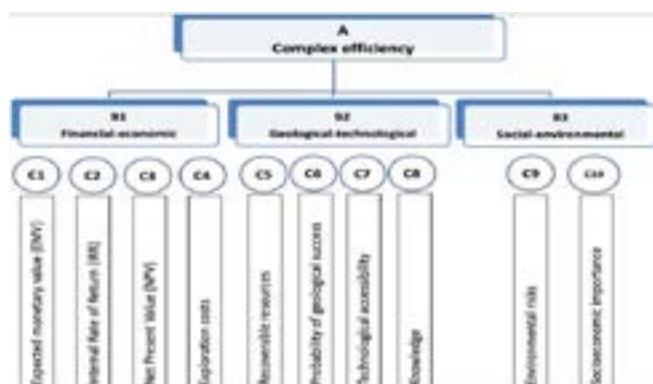
This approach is widely used in industry practice but does not take into account related aspects of shelf projects (ecology, technology accessibility, socio-economic importance). It is expedient to use multi-criteria evaluation methods to identify priority projects that allow you to take into account all relevant characteristics of the studied objects.

The shelf projects portfolio

To analyze the shelf projects portfolio, it is suggested to use three groups of criteria: (1) financial and economic; (2) geological and technical; (3) socio-environmental. Figure 2 shows the hierarchy of selected criteria.

The criteria for evaluating the effectiveness of the shelf project portfolio may differ depending on the market situation and the strategy of the subsoil user and the state.

The author analyzed 42 licensed areas of the Russian shelf in the course of the research. The Okhotsk, Caspian,

Figure 2. Hierarchy of performance criteria

Black, Azov, Barents, Kara, Pechora, Chukchi and Laptev seas areas were selected; the deposits were discovered in seven areas. A discount rate of 15% was used to determine economic indicators; Brent crude oil price: 40 US dollars per barrel for 2016 and 70–75 US dollars for 2017–2019; US dollar exchange rate: 65 rubles per dollar for 2016 and 50 rubles per dollar for 2017–2019.

The assessment of the resource base for the given areas was confirmed by the independent appraiser DeGolyer and MacNaughton Corp.; geological risks were assessed using the Petrel software product.

An example of ranking projects, according to the probability of geological success, is presented in **Figure 3**. Here, we can see that almost in the entire portfolio, the indicator is below 25%.

A different degree of importance of the criteria under consideration defines the need to calculate weighting factors (priority vector). Due to the interconnections of the considered criteria, it is suggested to use the Saati method of hierarchies analyzing. The criteria priority vector is shown in **Figure 4**.

In the framework of multi-criteria evaluation for ranking projects, three schemes of compromise were simultaneously used: (1) weighted additive convolution of criteria; (2) guaranteed result (Bellman-Zadeh principle); (3) ranking of alternatives (Bord's procedure). This allows us to reveal projects that are comparable in overall efficiency.

In the first case, the compromise criterion (consolidated indicator) has the form:

$$K_{cb}^j = \sum \alpha_i \omega_{ij} \quad (3)$$

Where α_i is the substance (significance) of the i -th criterion; ω_{ij} is the meaning of the normalized i -th criterion for the j -th shelf project.

In the second case:

$$K_{cb}^j = \text{MAX MIN } \alpha_i (\mu_{ij}), \quad (4)$$

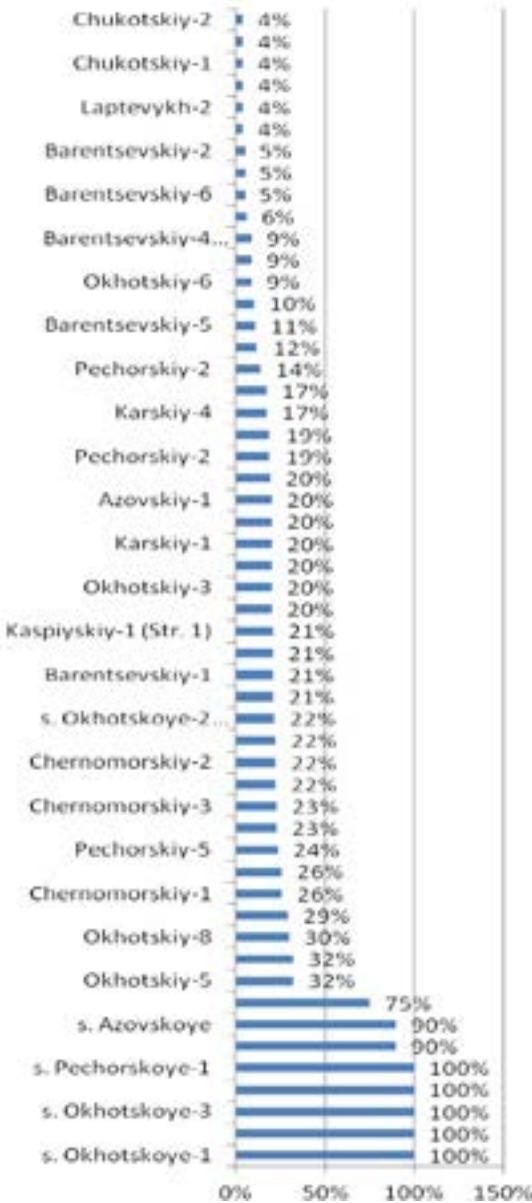
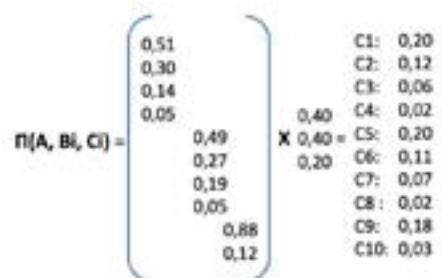
Where μ_{ij} is the function of belonging of the j -th shelf project to the worst value by the i -th criterion.

In the third case:

$$r(x) = \sum r_i(x) \quad (5)$$

The values of $r_i(x)$ are defined as follows:

$$r_i(x) = \{b \in A : P_i(x) < P_i(b) \leq i\} \quad (6)$$

Figure 3. The probability of geological success, in %**Figure 4. Priority vector of selected criteria**

Where b are proposals in which the value of the i -th parameter $P_i(b)$ is better than the value $P_i(x)$ – the i -th parameter of the proposal x ; ϵ_i is the characteristic of «sensitivity» [Stepin, Trakhtengerts, 2007].

At the last stage, projects are divided into three groups based on the obtained values. To do this, it is necessary to set the limits of the final values for each of the three compro-

mise schemes. For example, for the first group $\sum \alpha_i \omega_{ij} = 20 - 35$; MAX MIN $\alpha_i (\mu_{ij}) = 0$; $r(x) = 47 - 127$. For the second group $\sum \alpha_i \omega_{ij} = 36 - 49$; MAX MIN $\alpha_i (\mu_{ij}) = 0,01 - 0,09$, $r(x) = 128 - 207$. For the third group $\sum \alpha_i \omega_{ij} = 50 - 60$; MAX MIN $\alpha_i (\mu_{ij}) = 0,1 - 0,39$; $r(x) = 208 - 286$. The final result (assignment to a specific group) is designated by the intersection of the sets of projects for each group, which obtained by using the selected compromise schemes.

The results obtained in the framework of the proposed multi-criteria analysis (**Table 1**) make it possible to scientifically substantiate a phased model for the development of resources on the Russian shelf, form a consistent work program, and give a scientific reason for managerial decisions at the state and corporative levels.

The development of the Russian shelf

Considering the diversity of Russian water areas, a significant part of shelf projects is not ready for development because of the technological, environmental, economic and infrastructural factors. At the same time, some projects are technically available; although it is characterized by some environmental risks it provides an acceptable level of profitability. This emphasizes the efficiency of such a phased concept for the development of hydrocarbon resources of the Russian shelf. This concept allows reducing environmental risks and, at the same time, activates import substitution work; that is, it has the best effect on the growth of the Russian economy.

It is proposed to identify three stages in the development of the shelf:

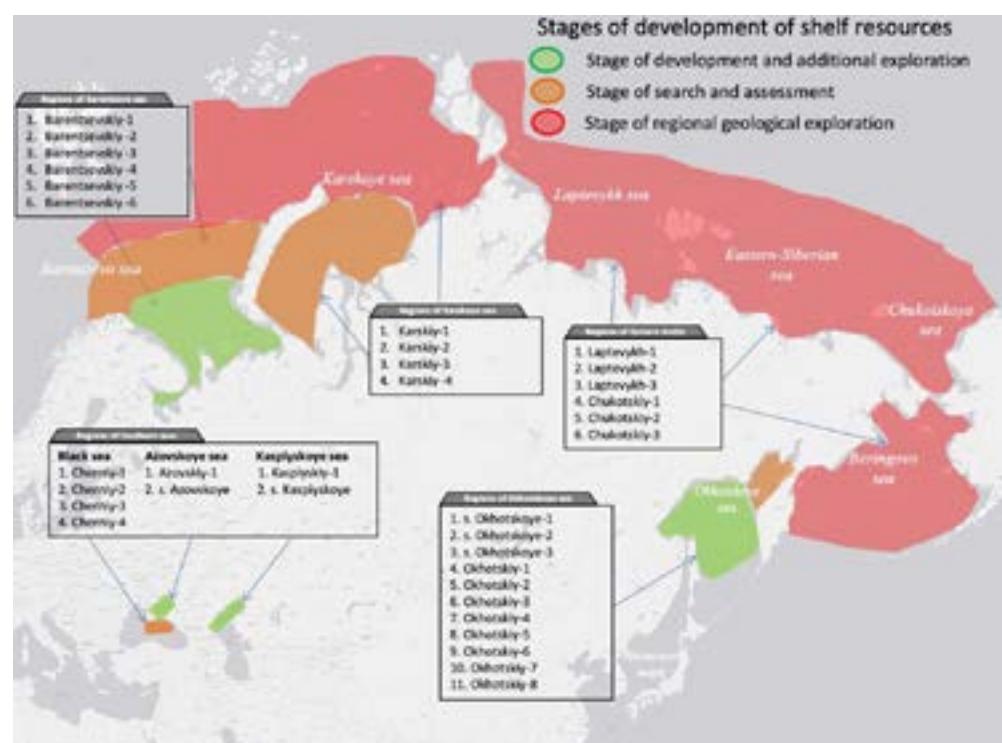
- The stage of development and additional exploration;
- Search and evaluation stage;
- Regional geological exploration.

The first stage includes work in areas with mineral deposits on the surface or in areas prepared for drilling, while environmental risks are controllable (the presence of means to reduce any environmental risks). It is also supposed that

Table 1. Project Ranking

Name of the site	Ranking										MIN value of the ω_{ij} indicator of the project	Borda
	EMV	IRR	NPV	Exploration costs	Resources	Chance of geological success	Technological Accessibility	Site exploration	Ecology	Socio-economic importance		
Karskiy-1	0,00	0,64	0,87	1,00	1,00	0,17	0,25	0,75	0,25	0,25	45	0,00
m. Pechorskoye-1	0,76	0,71	0,39	0,91	0,03	1,00	0,50	0,75	0,50	0,50	55	0,39
Barentsevskiy-4 (p. 2)	0,52	0,96	0,98	0,33	0,62	0,05	0,25	0,25	0,25	0,75	50	0,10
Pechorskiy-1 (p. 1)	0,73	0,95	0,41	0,98	0,07	0,19	0,50	0,75	0,50	0,50	49	0,07
Chernomorskiy-2	0,76	0,69	0,48	1,00	0,28	0,19	0,50	0,50	0,50	0,75	52	0,18
Chernomorskiy-3 (p. 1)	0,70	0,93	0,36	0,88	0,09	0,20	0,50	0,50	0,50	0,75	49	0,09
Chernomorskiy-1 (p. 1)	0,05	0,56	1,00	1,00	0,30	0,18	0,50	0,50	0,50	0,75	39	0,05

Figure 5. Stages of Russian shelf development



there is practical Russian or foreign experience (as a criterion for making an investment decision, it is possible to consider to reduce risks to the level of work on the high seas).

The results of the multi-criteria analysis show that the geography of this stage covers the Azov, Caspian, Black, Pechora seas, the central and southern parts of the Sea of Okhotsk, and the southern part of the Barents Sea (**Figure 5**). These territories are characterized by the presence of proper infrastructure and mineral deposits on the surface [Kondratenko, 2017].

The application of the proposed methodology for the multi-criterial analysis of the shelf projects portfolio allows us to justify the amount of exploration work, the level of financing, determine the necessary equipment and human resources required for the implementation of the phased program for the development of the Russian shelf.

Table 2. Amount of investments for the implementation of the proposed program

	2019	2020	2021	2022	2023
Drilling	4 116	13 474	19 731	20 469	35 938
Marine IGI	245	532	679	1 463	1 062
Seismic exploration 2D	289	1 556	2 524	2 826	2 235
Seismic exploration 3D	978	2 610	2 600	440	4 730
Total	5 628	18 172	25 534	25 198	43 965

Table 3. The need for new specialists for shelf projects

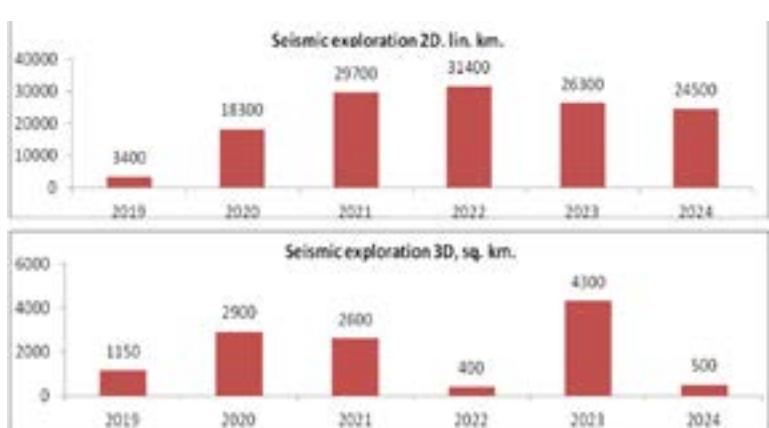
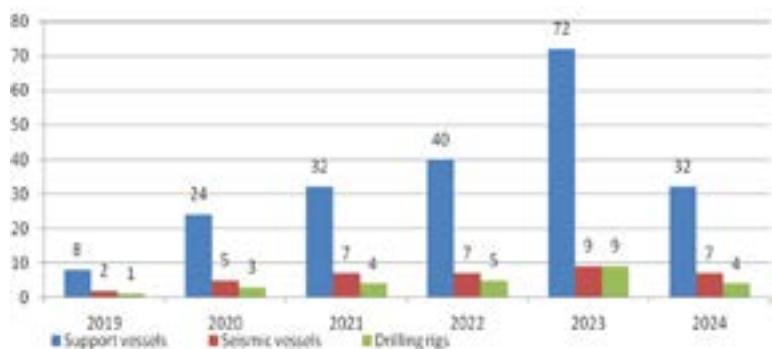
Qualification	The need for specialists, people per year					
	2019	2020	2021	2022	2023	Всего
Project management	12	8	7	6	5	38
Work Management	32	38	46	35	27	178
Geology	43	42	54	34	28	201
Geophysics	31	37	46	23	7	144
Drilling	83	45	47	43	41	259
Logistical Support	31	27	32	26	31	147
Engineering Survey	12	2	1	0	0	14
Industrial safety, labor protection and the environment	39	15	8	2	0	32
Information Technology	7	8	3	5	3	26
Developers	23	51	103	13	7	199
Total:	313	271	347	187	149	1268

In the next five years, the implementation of this phased program supposes 87400 kilometers of 2D seismic surveys, 11350 square kilometers of 3D seismic surveys, drilling of 27 search and evaluation wells and 3 exploration wells (**Figure 6**).

The amount of required investments for the implementation of the program for the next five years is approximately 120 billion rubles (**Table 2**).

Figure 7 shows the assessment of the needs of Russian subsoil users in the number of ships and drilling rigs in the implementation of the proposed program.

Working on the shelf will require the involvement of new

Figure 6. Phased exploration program**Figure 7. The need for ships and marine equipment**

specialists. The implementation of this exploration program in the next five years implies the necessity of attraction more than a thousand highly qualified specialists (**Table 3**). Transferring projects to the preparation stage will lead to a multiple increase in these figures.

Conclusion

An accurate understanding of the needs of the industry makes it possible to plan the development of related branches of the economy, allows a systematic approach to the issue of localization of oil and gas equipment production, to prepare domestic qualified personnel in advance.

References

- Bystryakov A.Y., Kondratenko N.S. Economic problems of sustainable development of the oil and gas industry. M.: Scientific Library, 2017. In Russian
- Kondratenko N.S. Economic factors of choosing the concept for Russian shelf oil and gas resources development. *Neft', Gaz i Biznes*. 2017. No. 7. P. 27–33. In Russian
- Kondratenko N.S. Methodological approaches to decision-making when developing oil and gas resources of the Russian shelf. *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom*. 2017. No. 2. P. 19–27. In Russian
- Stepin Y.P., Trakhtengerts E.A. Computer support for the management of oil and gas technological processes and production / Ed. by Trakhtengerts E.A. M.: Gubkin Russian State University of Oil and Gas, 2007. In Russian

КОНТРАКТ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА КАК МЕХАНИЗМ ДЛЯ ОБНОВЛЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИЛЬЯ АЛЕКСЕЕВИЧ КОВАЛЕВ, исполнительный директор

Автономная некоммерческая организация «Агентство инвестиций в социальную сферу» (Российская Федерация, 123317, Москва, Пресненская набережная, 12). E-mail: info@aiis.org.ru

Аннотация: Взаимодействие государственного и частного секторов приобретает все большее значение в условиях, которые характеризуют текущие экономические тенденции в Российской Федерации (международные санкции, задачи по приватизации привлекательных российских компаний, тренд на привлечение бизнеса вместо государственных унитарных предприятий, необходимость модернизации социальной инфраструктуры в регионах). Зависимость национальной экономической системы Российской Федерации от внешних факторов, а также подверженность системным экономическим кризисам повышают общую степень уязвимости национального бизнеса и предполагают активизацию действующих государственных институтов в целях прямой поддержки и стимулирования инвестиционных и предпринимательских инициатив. В данных обстоятельствах одной из наиболее успешных и соответствующих современным реалиям форм стимулирования инвестиционной и предпринимательской деятельности является модель привлечения частного бизнеса к обновлению государственной инфраструктуры, которая доказывает свою высокую результативность как в зарубежных странах, так и в России. В статье проведен анализ привлечения частных инвестиций в государственные и муниципальные объекты. Также была изучена практика по внедрению модели государственно-частного партнерства и возможности, которые помогут обеспечить частным инвесторам их интересы. Статья демонстрирует положительные результаты реализации с помощью данных проектов программ, направленных на стимулирование предпринимательской деятельности. В то же время подчеркивается, что в нашей стране развитие частных инвестиций и предпринимательского сектора испытывает множество проблем.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, частные инвестиции, социально-экономическое развитие, государственная инфраструктура, законодательная инициатива

Статья поступила в редакцию 13 декабря 2019 года.

Ковалев И.А. Контракт жизненного цикла как механизм для обновления инфраструктуры субъектов Российской Федерации. Государственная служба. 2019. № 6. С. 60–65.

LIFE CYCLE CONTRACT AS A MECHANISM FOR UPDATING THE INFRASTRUCTURE OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

ILYA A. KOVALEV, Executive Director

Autonomous Non-Profit Organization 'Social Investment Agency' (12, ul. Presnenskaya naberezhnaya, Moscow, Russian Federation, 123317). E-mail: info@aiis.org.ru

Abstract: The interaction between the public and private sectors is becoming increasingly important under the conditions that characterize the current economic trends in the Russian Federation (international sanctions, the tasks of privatizing attractive Russian companies, the trend to attract business instead of state unitary enterprises, the need to modernize social infrastructure in the regions). The dependence of the national economic system of the Russian Federation on external factors, as well as susceptibility to systemic economic crises increase the overall degree of vulnerability of national business and suggest the activation of existing state institutions in order to directly support and stimulate investment and entrepreneurial initiatives. In these circumstances, one of the most successful and relevant to modern realities forms of stimulating investment and entrepreneurial activity is the model of attracting private business to upgrade public infrastructure, which proves its high performance both in foreign countries and in Russia. The article analyzes the features of the organizational and managerial mechanism of interaction between business and the state in Russia, reveals its potential as an institution to stimulate the attraction of private investment in state and municipal facilities. The practice of implementing a public-private partnership model and the opportunities that will help to ensure the interests of private investors were also studied. The article demonstrates the positive results of the implementation of programs aimed at stimulating entrepreneurial activity with the help of these projects. At the same time, it is emphasized that the development of private investment and the business sector in our country is still experiencing many problems.

Keywords: public-private partnership, private investment, socio-economic development, public infrastructure, legislative initiative

The article was received on December 13, 2019.

Kovalev I.A. Life cycle contract as a mechanism for updating the infrastructure of the constituent entities of the Russian Federation. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. № 6. P. 60–65. In Russian

Введение

Можно выделить два основных законодательных акта, которые выступают как способ, помогающий привлечь частные инвестиции: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) и Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее – Закон о ГЧП).

Закон о ГЧП был принят в начале 2006 года, его основной целью были реализация на субъектных уровнях инфраструктурных проектов, привлечение частных инвестиций, возможность поиска публичного партнера. Закон предусматривает, что публичный партнер, которым могут быть Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, имеет право заключать соглашения с частными инвесторами. Таким инвестором может стать юридическое лицо, исключительно российское, в деятельности которого не участвуют Российская Федерация, ее субъекты или муниципальные образования (часть 2 статьи 5 Закона о ГЧП). Между участниками заключается соглашение, на основании которого частные инвесторы берут на себя обязанность по созданию инфраструктурного объекта. Взамен они становятся собственниками данного объекта, но с некоторыми обременениями, которые в соглашении о ГЧП оговариваются заранее. Если хотя бы один из существующих критериев нарушен или не соблюден, в рамках данного закона проект реализован не будет [Андреева, 2013]. Это делается для того, чтобы частные инвесторы не реализовали такие объекты, где их задача ограничивается только следующими задачами (на выбор): постройка или реконструкция, введение в эксплуатацию, техническое обслуживание.

В свою очередь, Закон о контрактной системе регулирует заключение государственных контрактов, которые предусматривают поставку товара, оказание услуг, выполнение работ для обеспечения государственных нужд, прописанных в бюджете государства, субъекта, муниципальных образований, казенного или бюджетного фонда, внебюджетного фонда. Закон устанавливает правила приобретения любых товаров, работ, услуг любыми государственными учреждениями, получающими бюджетное финансирование в рамках бюджетного законодательства (пункты 5 и 6 части 1 статьи 3 Закона о контрактной системе). В отличие от Закона о ГЧП, предусматривающего достижение необходимых государству целей с передачей частному инвестору в собственность созданного им объекта, из которого тот извлекает

прибыль (как пример, строительство и последующее содержание платных автомобильных дорог), государственные контракты заключаются исключительно на передачу в собственность государству тех или иных благ – передачу товаров, оказание услуг – на конкурентной основе, а государство их соответственно оплачивает.

В отличие от соглашений в рамках ГЧП, которые заключают на долгий срок, государственные контракты направлены на обеспечение текущих нужд, хотя Закон о контрактной системе предусматривает возможности заключения государственных контрактов на длительный период. Одной из таких возможностей является контракт жизненного цикла, который определен в качестве контракта, предусматривающего закупку работ или товаров; обслуживание в будущем; ремонтные работы; эксплуатацию и утилизацию.

В данной статье будет проведен анализ привлечения частных инвестиций в долгосрочные проекты и законодательные препятствия в отдельных сферах в рамках контрактов жизненного цикла. Более детальный разбор приведенной нормативной базы позволит вскрыть недостатки действующего законодательства. На примере указанных выше законов в данной статье будут обозначены необходимые законодательные изменения, которые будут способствовать притоку частных инвестиций в инфраструктуру регионов.

Особенности законодательной базы

Закон о контрактной системе не предусматривает возможность инвестиций в проекты государственно-частного партнерства в сфере государственных закупок, поскольку не содержит нормативов, регулирующих публичное и частное партнерство, в том числе при реализации комплексных инфраструктурных проектов [Белицкая, 2014. С. 33–37]. При этом различия применения институтов, регламентируемых Законом о ГЧП и Законом о контрактной системе, представляют собой узкую специализацию соглашений о ГЧП, возникновение права собственности на результат соглашения у частного инвестора, в то время как по государственному контракту право собственности переходит к государству, а сам государственный контракт является отдельным от ГЧП институтом, который регулируется Законом о контрактной системе и не может относиться к ГЧП [Трофимовская, Фатин, 2014. С. 12–17].

С другой стороны, контракты жизненного цикла являются инструментом государственно-частного партнерства, хотя и относятся к Закону о контрактной системе. В рамках государственно-частного партнерства наиболее эффективны именно контракты жизненного цикла. Однако споры до сих пор вызывает вопрос, необходимы ли они в государственных закупках или нет. Эта

позиция обусловлена тем, что современные законодательные нормы отличает пробельность и противоречивость [Трофимовская, Фатин, 2014. С. 12–17].

За рубежом понятия «традиционных государственных закупок» и контракта жизненного цикла как вида государственно-частного партнерства также разделены, при этом имеется положительный опыт государственно-частного партнерства в сфере контактов жизненного цикла. Вместе с тем отмечается, что когда речь идет о долгосрочных проектах, то на разных этапах государству приходится привлекать разные частные фирмы, при этом каждый этап может превращаться в отдельный проект. Подобный подход дает возможность государству сэкономить на издержках, так как оно само на каждом этапе выбирает наиболее выгодного поставщика, чем уменьшает долгосрочность проекта.

Однако есть и отрицательные стороны, а именно:

- транзакционные издержки конкурсного отбора возрастают (к примеру, приходится вместо одного тендера проводить несколько);
- возрастают также издержки оппортунистического поведения (дело в том, что зачастую, снижая качество блага, участники хотят повысить свой выигрыш).

В связи с этим можно сказать, что альтернатива классическому подходу это именно контракты жизненного цикла. Их главная отличительная черта заключается в том, что государство выбирает одного частного поставщика и заключает с ним договор. Согласно данному договору на поставщика по реализации всего комплекса услуг возлагается полная ответственность.

Как правило, указанный подход по отношению к последующему участнику проекта помогает в решении проблемы, касающейся оппортунистического поведения отдельного частного субъекта. Другими словами, благосостояние общества повышается, так как отрицательный внешний эффект интернализируется [Ракута, 2015. С. 53–78].

Некоторые ученые признают, что в отношении контрактов жизненного цикла возникла спорная ситуация. Законодатель рассматривает их двойственно как:

- 1) комплексные договоры, заключаемые на основании Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках отдельными видами юридических лиц);

- 2) инструменты государственно-частного партнерства.

В связи с этим конкретное правовое регулирование будет присуще каждому варианту, где применяются контракты жизненного цикла [Нуриев, 2014. С. 89–92].

Таким образом, единого мнения касательно того, какая правовая конструкция присуща контрактам жизненного цикла, среди исследователей нет. Однако всех объединяет единое мнение, что эффективная норма государственно-частного партнерства – это есть определение данных контрактов. Среди достоинств отнесения контракта жизненного цикла к государственно-частному партнерству отмечаются выбор выгодных и честных поставщиков; низкие издержки управления и транзакционные издержки; распределение во времени платежей за объект; облегчение бюджетного планирования; конечный спрос на объект больше не определяет доход поставщика. Однако есть и определенные недостатки: зависимость от надежности поставщика на долгосрочный период; принятие обязательств, которые выходят за рамки бюджетного планирования; возможное ограничение конкуренции [Белов, 2016]. Кроме того, отметим, что практика осуществления подобных контрактов не исследована, как и проблемы их применения в отношении отдельных видов деятельности.

Контракты жизненного цикла: успешная практика

Государственно-частное партнерство в Российской Федерации во многом помогает регионам достигнуть общих стратегических целей, одновременно создавая для экономического развития территории положительный тренд. Однако ГЧП в масштабах национальной экономики становится неравномерной пространственной структурой, так как в нашей стране регионы классифицируются по следующим критериям:

- отраслевая специфика;
- размещение ресурсов производства;
- качественные и количественные экономические показатели.

К сожалению, исследования, проведенные Центром развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации, продемонстрировали печальные результаты. Многие регионы России имеют низкие показатели внедрения этой формы сотрудничества, множество проектов ГЧП остаются нереализованными.

В то же время практика применения контрактов жизненного цикла нашла широкое применение в обновлении московского общественного транспорта города Москвы. Проект приобретения подвижного состава для метрополитена представлен на официальном портале города Москвы, он предусматривает обязательное техническое обслуживание вагонов. Такой подход снизит ежегодные затраты бюджета города, обеспечит поездами нового поколения повышенной комфортности и безопасности, даст дополнительную уверенность в непрерывности обслуживания поездов на срок их

эксплуатации. Важным моментом следует считать тот факт, что локализация производства вагонов должна быть обеспечена на территории нашей страны на уровне не менее 70%. Договор подразумевает и обязательное сервисное обслуживание вагонов в период жизненного цикла. Общий объем затрат по договору составил 11,5 млрд рублей. В течение нескольких лет планируется приобретение еще 1500 вагонов. Этую практику можно признать успешной.

Ограничения применения механизмов государственно-частного партнерства

Однако стоит отметить, что нормы федерального закона содержат ряд избыточных препятствий (ограничений) [Андреева, 2019] структурирования проектов ГЧП, что существенно ограничивает возможности применения механизмов ГЧП для создания публичной инфраструктуры, а также привлечения инвесторов, предоставляющих заемное финансирование проектов ГЧП. Более того, многим регионам необходимы такие проекты, которые помогут создать, модернизировать и ввести в техническую эксплуатацию движимое имущество, которое с недвижимостью не имеет технологической связи.

С 2013 года в ряде регионов реализуется проект по привлечению частных инвестиций в обновление автопарка скорой медицинской помощи для государственных учреждений здравоохранения с привлечением инвестиций от частных лиц, в рамках которого частный инвестор предоставляет автомобили скорой медицинской помощи с услугами по управлению ими и их эксплуатации. Проект заинтересовал инвесторов, так как государственные контракты заключались на трехлетний срок, который обеспечивал окупаемость частных инвестиций. Но он не позволял полностью удовлетворять потребности частного инвестора, поскольку полная амортизация автомобилей скорой медицинской помощи происходит за пятилетний срок эксплуатации, а специализация транспорта не позволяет эффективно находить иные рынки его применения в случае непродления контракта.

Существуют и другие потенциальные проекты, которые невозможно сделать привлекательными для частного инвестора в рамках действующего законодательства. К таким проектам относится привлечение частных операторов к эксплуатации школьных автобусов, срок эксплуатации которых, в соответствии с пунктом 3 Правил организованной перевозки детей автобусами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 года № 1177 «Об утверждении Правил организованной перевозки группы детей автобусами», с 30 июня 2020 года не может составлять более 10 лет. Вступление в силу данно-

го пункта неоднократно откладывалось по причине отсутствия бюджетных средств для обновления всего автопарка школьных автобусов, подлежащих в таком случае замене.

Аутсорсинг услуг по предоставлению специализированного транспорта частному партнеру позволяет повысить качество обслуживания населения, а также снимает нагрузку по содержанию специализированного транспорта и помимо этого позволяет обновить парк транспортных средств, не выделяя единовременно существенное финансирование на его закупку, поскольку оплата будет происходить поэтапно за весь период действия контракта, а закупать транспорт будет частный инвестор. Подобные проекты являются умеренно капиталоемкими и могут быть реализованы в сжатые сроки, что дополнительно повышает их социально-экономическую эффективность и целесообразность реализации на принципах государственно-частного партнерства.

Однако действующее законодательство не позволяет успешно реализовать данный проект, так как не предусматривает возможность заключения договора с частным инвестором на предоставление специализированного транспорта на срок, обеспечивающий окупаемость финансовых вложений, затраченных на приобретение новых транспортных средств.

Заключение долгосрочных договоров в процессе реализации инвестиционных проектов посредством ГЧП предусмотрено Законом о ГЧП. Но в отношении объектов соглашения о государственном частном партнерстве указанный закон имеет множество важных ограничений. При этом пункт 2 статьи 2 Закона относит к группе объектов соглашения о ГЧП весь общий транспорт (кроме метрополитена), но часть 1 статьи 12 комментируемого Закона устанавливает, что частный партнер на основании соглашения создает за свой счет как движимое, так и недвижимое имущество, которое между собой имеет технологическую связь.

Таким образом, данное соглашение обязательно должно предусматривать факт создания объекта недвижимого имущества, что не позволяет в рамках Закона о ГЧП заключать соглашения исключительно на предоставление специализированного транспорта. А понятие транспорта общего пользования также не может относиться к специализированному транспорту, так как перевозки коммерческих организаций специализированным транспортом не рассматриваются в качестве перевозок, которые осуществляют транспорт общего пользования.

Другим законодательным инструментом привлечения частных инвестиций в государственные и муниципальные объекты является Закон о контрактной системе, который содержит ограничения по сроку действия контракта.

Далее рассмотрим Бюджетный кодекс Российской Федерации, который был принят в 1998 году. В нем сказано, что пределы бюджетных обязательств определяют оплату государственных (муниципальных) контрактов. А это обязательство, между тем, устанавливает двухлетний плановый период и бюджет на текущий финансовый год.

Однако исключение все-таки есть, оно прописано в части 3 статьи 72 Бюджетного кодекса. Здесь речь идет об иных государственных контрактах, которые могут быть заключены от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального контракта от имени муниципальных образований. Если сроки исполнения предмета таких контрактов, а также бюджетные средства, выходят за утвержденные лимиты, следует брать за основу Постановления Правительства и иные нормативные акты высших исполнительных органов.

Исходя из положений Бюджетного кодекса, непосредственные заказчики рассматриваемой услуги по предоставлению специализированного транспорта (автомобили скорой медицинской помощи, школьные автобусы), то есть государственные бюджетные учреждения, не имеют возможности заключать контракты на срок, превышающий утвержденные лимиты бюджетных средств на основании части 3 статьи 72 Бюджетного кодекса. Для заключения долгосрочных контрактов в рамках Закона о контрактной системе применяются контракты жизненного цикла, которые указываются в части 16 статьи 34 Закона о контрактной системе, а перечень работ, услуг, в отношении которых может быть заключен контракт жизненного цикла, раскрыт в Постановлении Правительства от 28 ноября 2013 года № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».

Предлагаемые меры по корректировке законодательства

Как правило, контракты жизненного цикла предусматривают следующие этапы: закупка работ и товаров, обслуживание, ремонтные работы, эксплуатация; утилизация. Последние два пункта реализуются лишь в случае необходимости. Но Перечень Постановления Правительства РФ № 1087 не включает в себя случай заключения контракта жизненного цикла в отношении школьных автобусов или иных специализированных транспортных средств (например, автомобилей скорой медицинской помощи). А самым ближайшим пунктом является пункт «з», который говорит о закупке железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена, внеуличного транспорта, а также городского наземного электрического транспорта, что, как было показано ранее, не может рассматриваться в отношении школьных автобусов или, допустим, автомобилей скорой медицинской помощи.

Таким образом, законодательство не содержит возможностей обеспечения интересов частного инвестора по оказанию услуг по предоставлению, управлению и эксплуатации специализированного транспорта, поскольку максимальный срок такого контракта не может превышать три года, а срок амортизации для транспорта обычно составляет пять лет, для школьных автобусов – 10 лет.

Частный инвестор сталкивается с затратами на приобретение транспортных средств, наем персонала, подготовку материально-технической базы с риском непродления контракта после его трехлетнего исполнения или изменения технических условий в отношении транспортных средств, что делает экономически невыгодным участие в такой закупке.

И если в отношении парка автомобилей скорой медицинской помощи речь идет о необходимости его обновления, то к моменту вступления в силу 30 июня 2020 года пункта о сроке использования школьных автобусов государственные образовательные учреждения будут обязаны обновлять парк школьных автобусов за счет закупки на собственные средства, что приведет к большим финансовым единовременным затратам выделенных бюджетных средств. Во-первых, эти средства могут оказаться недостаточными, во-вторых, могут быть затрачены непосредственно на образовательные цели, в-третьих, на образовательные учреждения будут возложены непрофильные функции, что также приведет к перерасходу бюджетных средств.

Контракт жизненного цикла освободит государственную организацию от непрофильных функций по эксплуатации средства повышенной опасности, позволит эффективнее расходовать бюджетные средства.

В данной связи в целях привлечения частных инвестиций в проекты по обновлению специализированного транспорта предлагается внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации № 1087, изложив пункт «з» части 1 в следующей редакции: «з) закупка, а также последующие обслуживание, ремонт и эксплуатация железнодорожного подвижного состава, транспортных средств городского наземного, внеуличного транспорта, метрополитена, транспорта, который обеспечивает регулярные перевозки детей для государственных и муниципальных образовательных учреждений, специализированного транспорта экстренных служб». Помимо этого, следует также рассмотреть возможность включения в перечень иных специализированных транспортных средств, срок амортизации которых превышает три года, а их использование вне рамок государственных контрактов является затруднительным.

В отношении автомобилей скорой медицинской помощи существует и иной законодатель-

ный барьер в реализации возможности заключения контрактов жизненного цикла. Речь идет об особенностях оплаты услуг, финансируемых в рамках программы обязательного медицинского страхования. Совокупность норм, установленных Федеральным законом от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», прямо говорит о невозможности выделения финансирования из средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования на срок, превышающий текущий финансовый год и плановый период, кроме как в случае принятия Постановления Правительства, в котором будет предусмотрено выделение средств на такую закупку.

Исходя из этого, предлагается также рассмотреть возможность внесения дополнений в Постановление Правительства № 1087, которые прямо закрепят право заключать контракты жизненного цикла в отношении тех услуг, которые оплачиваются внебюджетным фондом обязательного медицинского страхования.

Заключение

Реализация данных законодательных инициатив позволит заключать контракты жизненного цикла

ла, что обеспечит окупаемость финансовых вложений частного инвестора, снимет непрофильные функции с государственных учреждений, приведет к экономии бюджетных средств, уменьшит единовременную финансовую нагрузку на бюджеты государственных учреждений, увеличит привлечение частных инвестиций в рамках государственно-частного партнерства.

Эффективность контрактов жизненного цикла и необходимость расширения перечня случаев их заключения подтверждается текущими законодательными инициативами, в том числе проектом постановления Правительства Российской Федерации «О Правилах заключения контрактов жизненного цикла и о внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации в целях совершенствования механизма обеспечения государственных и муниципальных нужд путем заключения контрактов жизненного цикла», подготовленным Министерством транспорта Российской Федерации, в котором существенно расширяется перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла в отношении автомобильной инфраструктуры¹.

¹ <https://regulation.gov.ru/projects#nra=90316>

Литература

- Андреева Л.В. Закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2013.
- Андреева Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию. М.: Прогресс, 2019.
- Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство как альтернатива контрактной системе. *Юрист*. 2014. № 5. С. 33–37.
- Белов В.Е. К вопросу о среднесрочных и долгосрочных договорах (контрактах) в сфере публичных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 года, МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016.

- Нуриев А.Х. Контракты жизненного цикла: проблемы и пути развития. *Законы: опыт, теория, практика*. 2014. № 8. С. 89–92.
- Ракута Н.В. Использование контрактов жизненного цикла при госзакупках. Опыт развитых стран. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 2. С. 53–78.
- Трофимовская А.В., Фатин М.В. Контракты жизненного цикла в государственных закупках. *Госзаказ в вопросах и ответах*. 2014. № 2. С. 12–17.

References

- Andreeva L.V. Procurement of goods, works and services for state needs: legal regulation. M.: Volters Kluver, 2013. In Russian
- Andreeva L.V. Public procurement in Russia: legal regulation and measures to improve it. M.: Prospekt, 2019. In Russian
- Belitskaja A.V. Public-private partnership as an alternative to the contract system. *Jurist*. 2014. № 5. P. 33–37. In Russian
- Belov V.E. On the issue of medium-term and long-term agreements (contracts) in the field of public procurement // Public procurement: problems of law enforcement. Proceedings of the IV International conference (June 10, 2016, Lomonosov

- Moscow State University). M.: Justicinform, 2016. In Russian
- Nuriev A.H. Life cycle contracts: challenges and development paths. *Zakony: opyt, teorija, praktika*. 2014. № 8. P. 89–92. In Russian
- Rakuta N.V. Using of life cycle contracts in public procurement. Experience of developed countries. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenija*. 2015. № 2. P. 53–78. In Russian
- Trofimovskaja A.V., Fatin M.V. Life cycle contracts in public procurement. *Goszakaz v voprosah i otvetah*. 2014. № 2. P. 12–17. In Russian

ПРИМЕНЕНИЕ СТАТИСТИЧЕСКОГО АППАРАТА ДЛЯ МОНИТОРИНГА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ АРГУНОВ, кандидат технических наук, первый заместитель генерального директора Научно-проектный центр «Развитие города» (129090, Российская Федерация, Москва, проспект Мира, 19/3). E-mail: s.argunov@dev-city.ru

ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА КОГАН, кандидат географических наук, начальник отдела научных исследований Научно-проектный центр «Развитие города» (129090, Российская Федерация, Москва, проспект Мира, 19/3). E-mail: y.kogan@dev-city.ru

МАКСИМ НИКОЛАЕВИЧ НАЗАРОВ, кандидат физико-математических наук, проректор Российской академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nazarovmn@rane.ru

НАТАЛИЯ ГЕНРИХОВНА СТАРОСТИНА, кандидат технических наук, заведующий Лабораторией системного анализа градостроительного развития территорий Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: starostina-ng@ranepa.ru

Аннотация: Авторы рассматривают проблемные вопросы применения существующего статистического аппарата для мониторинга градостроительного развития и комфорtnости проживания в разномасштабных населенных пунктах. В статье анализируются действующие методики формирования индекса качества городской среды и возможности их применения. Были выделены индикаторы, для оценки которых можно использовать официально утвержденные и апробированные статистические формы. Современные здания и сооружения возводятся в соответствии с нормативными требованиями, обеспечивающими доступность для лиц с ограниченными физическими возможностями. Возможности фактической (не формальной) адаптации существующего фонда недвижимости, улично-дорожной сети в каждом конкретном случае очень различаются, что нередко требует дополнительных проектных решений. Одним из наиболее сложных вопросов является оценка доступности инженерной и транспортной инфраструктуры.

Ключевые слова: муниципальное планирование, градостроительное развитие, индекс качества городской среды, комплексное развитие территорий, статистическая информация, градостроительные показатели, населенные пункты

Статья поступила в редакцию 19 декабря 2019 года.

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н., Старостина Н.Г. Применения статистического аппарата для мониторинга градостроительного развития. Государственная служба. 2019. № 6. С. 66–71.

USING THE STATISTICAL APPARATUS FOR MONITORING URBAN DEVELOPMENT

SERGEI V. ARGUNOV, Cand. Sci. (Technics), First Deputy General Director

Scientific and Design Center ‘Development of the city’ (19/3, prospekt Mira, Moscow, Russian Federation, 129090). E-mail: s.argunov@dev-city.ru

YULIYA V. KOGAN, Cand. Sci. (Geography), Head of Research Department

Scientific and Design Center ‘Development of the city’ (19/3, prospekt Mira, Moscow, Russian Federation, 129090). E-mail: y.kogan@dev-city.ru

MAKSIM N. NAZAROV, Cand. Sci. (Physics and Mathematics), Vice Rector

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: nazarovmn@rane.ru

NATALIYA G. STAROSTINA, Cand. Sci. (Technics), Head of the Laboratory for System Analysis of Urban Development of the Territories of the Institute of Applied Economic Research

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: starostina-ng@ranepa.ru

Abstract: The authors consider the problematic issues of using the existing statistical apparatus for monitoring urban development and living comfort in different-sized settlements. The article analyzes the existing methods of forming the urban environment quality index and the possibility of their application. Indicators were identified that could be evaluated using approved and validated statistical forms. Modern buildings and structures are being erected in accordance with regulatory requirements that ensure accessibility for people with disabilities. The possibilities of actual (non-formal) adaptation of the existing real estate fund, the road network in each specific case are very different, which often requires additional design solutions. One of the most difficult issues is assessing the availability of engineering and transport infrastructure.

Keywords: municipal planning, urban development, urban environment quality index, integrated development of territories, statistical information, urban development indicators, settlements

The article was received on December 19, 2019.

Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N., Starostina N.G. Using the statistical apparatus for monitoring urban development. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 6. P. 66–71. In Russian

Введение

В мировой и отечественной практике стратегического планирования применяются разнообразные методы оценки качества жизни и городской среды, в том числе предусматривающие ранжирование индикативных показателей [Овсянникова, Преображенская, 2014; Тургель, Власова, 2016; Adams, Tiesdell, 2013]. В Российской Федерации на сегодняшний день имеются утвержденные методики оценки качества городской среды¹. В настоящей статье была проанализирована в соответствии с этими методиками возможность применения существующего статистического аппарата для мониторинга градостроительного развития и комфортности проживания в разномасштабных населенных пунктах. По итогам исследования были выделены основные индикаторы, для оценки которых можно использовать официально утвержденные и аprobированные статистические формы. Рассмотрим каждый из них отдельно.

Индекс качества городской среды: комплексное развитие территории

Индикатор «Доля жилого фонда, обеспеченного централизованными услугами тепло-, водо-, электроснабжения и водоотведения, в общем объеме жилого фонда» характеризует уровень обеспеченности жилых помещений всеми видами коммунальных услуг. Он характеризует благоустройство жилищного фонда. Для расчета данного индикатора предлагается использовать следующие статистические формы:

сведения об общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными плитами; публикуются в статистической форме 1-жилфонд (код – 0609200)²;

сведения об общей площади жилых помещений; публикуются в статистической форме 1-жилфонд (код – 0609200).

Индикатор «Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве многоквартирных домов» должен характеризовать «упорядоченность правоотношений в районах жилой застройки» («выделение и закрепление в кадастровом учете границ земельных участков, вхо-

дящих в состав общего имущества многоквартирного дома, снижает риски конфликтов по поводу использования таких территорий»).

Согласно утвержденным методикам, для расчета данного индикатора предлагается использовать следующий алгоритм (формулу):

$$\frac{МКД_{3у}}{МКД} \times 100, \quad (1)$$

где МКД_{3у} – количество многоквартирных домов в городе, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет;

МКД – общее количество многоквартирных домов в городе.

Также предлагается для расчета этого индикатора использовать следующие статистические формы:

значение переменной «МКД_{3у}» публикуется в форме приложения к 1-МО (код – 0601023)³;

значение переменной «МКД» – общее количество многоквартирных домов в городе. Такой индикатор имеется в форме 1-жилфонд (код – 0609200), о которой говорилось выше.

Индикатор «Доля освещенных частей улиц, проездов, набережных на конец года в общей протяженности улиц, проездов, набережных». Для определения значения индикатора рекомендована следующая формула расчета:

$$\frac{\Pi_{ОСВ}}{\Pi_{МО}} \times 100, \quad (2)$$

где Π_{ОСВ} – общая протяженность освещенных частей улиц, проездов и набережных;

Π_{МО} – общая протяженность улиц, проездов и набережных.

Перечисленные выше переменные публикуются в официальной статистической форме – 1-КХ (код – 0609210)⁴.

Индикатор «Доля (процент) населения, живущего в аварийном жилье». Этот индикатор должен характеризовать качество жилья, в котором живет население города. Для его расчета используется следующая формула:

$$\frac{\sum N_{аж}}{N_i} \times 100, \quad (3)$$

1 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 31 октября 2017 года № 1494/пр: <http://www.minstroyrf.ru/docs/15538>; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 года № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды»: <http://government.ru/docs/36153>

2 Приказ Федеральной службы государственной статистики от 27 июля 2018 года № 462 (ред. от 12 октября 2018 года) «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за строительством, инвестициями в нефинансовые активы и жилищно-коммунальным хозяйством»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303913

3 Приказ Федеральной службы государственной статистики от 6 февраля 2013 года № 48 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141858

4 Приказ Федеральной службы государственной статистики от 27 июля 2018 года № 462 (ред. от 12 октября 2018 года) «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за строительством, инвестициями в нефинансовые активы и жилищно-коммунальным хозяйством»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303913

где $N_{аж}$ – численность населения, живущего в аварийном жилье;

N_i – численность населения.

Для оценки данного индикатора целесообразно использовать форму 5-жилфонд (0609241), которая предназначена для анализа аварийного жилищного фонда. Выбор такой формы позволяет учитывать «число проживающих в аварийных жилых домах человек в городских и сельских населенных пунктах».

Результаты проведенных исследований позволяют выделить группу индикаторов, для вычисления которых необходима дополнительная обработка данных, публикуемых в официальных статистических формах. Авторами методик оценки качества городской среды предполагалось, что индикатор «Разнообразие жилой застройки» характеризует степень монотонности городской планировки и рассчитывается следующим образом:

$$\frac{\max h_1 + \max h_2}{\Sigma h}, \quad (4)$$

где h_1 и h_2 – количество жилых домов самого распространенного и второго самого распространенного типа; h – количество жилых домов всех типов.

Этот показатель очень слабо формализуем, поскольку не понятно, что имеется в виду под формулировкой «тип жилого дома»: серия дома, его этажность или что-либо другое? Рекомендуется заменить его на индикатор «Распределение жилого фонда по материалу стен» или «Распределение жилого фонда по времени постройки». Данные показатели имеются в форме 1-жилфонд (код – 0609200).

Индикатор «Доля улично-дорожной сети, обеспеченной ливневой канализацией, в общей протяженности улично-дорожной сети» характеризует среднее качество улично-дорожной сети города с точки зрения обеспечения поверхностного стока. Формула его расчета выглядит таким образом:

$$\frac{\Pi_{удс}}{\Pi_k} \times 100, \quad (5)$$

где $\Pi_{удс}$ – общая протяженность улиц, проездов и набережных. Этот показатель имеется в форме 1-КХ (код – 0609210);

Π_k – общая протяженность ливневой канализации.

Данный показатель приведен в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 года № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» ошибочно. Необходимо заменить его индикатором «Общая протяженность улиц, проездов и набережных, обеспеченных подземными водостоками», который имеется в форме 1-КХ (код – 0609210). Формула должна быть исправлена на следующую:

$$\frac{\Pi_k}{\Pi_{удс}} \times 100%, \quad (6)$$

где Π_k – общая протяженность улиц, проездов и набережных, обеспеченных подземными водостоками;

$\Pi_{удс}$ – общая протяженность улиц, проездов и набережных.

Индикатор «Доля озелененных территорий общего пользования (парки, сады и другое) в общей площади зеленых насаждений» оценивает потенциальную безопасность озелененных участков города, выявляет долю территорий, к которым не применяются такие требования, как освещение, охрана, комфорт передвижения и другие (в их общем количестве):

$$\frac{O_{общ}}{O_{вс}} \times 100, \quad (7)$$

где $O_{общ}$ – общая площадь зеленых насаждений. Данный показатель приведен в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 года № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» ошибочно. Необходимо заменить его индикатором «Общая площадь зеленых насаждений общего пользования (парки, сады, скверы и бульвары)». Такой показатель имеется в форме 1-КХ (код – 0609210);

$O_{вс}$ – площадь всех зеленых насаждений в пределах городской черты. Этот показатель также имеется в форме 1-КХ (код – 0609210).

При этом, если использовать трактовку индикатора авторами методики, формула должна выглядеть так:

$$100 - \frac{O_{общ}}{O_{вс}} \times 100, \quad (8)$$

Индикатор «Концентрация объектов культурного наследия» должен показывать, по их мнению, какую историческую ценность представляет собой город. Действительно, такие объекты поддерживают уникальность облика города, рассказывают о его истории и наполняют городское пространство смыслами. Однако необходимо понимать, что концентрация объектов культурного наследия только в локальной части города нисколько не говорит о культурной ценности большей части его территории. Формула расчета такова:

$$\frac{\sum_i K_i}{P_{вс}}, \quad (9)$$

где K_i – количество объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения. Данный показатель не собирается в муниципальной статистике; сведения могут быть получены из Единого государственного реестра объектов культурного наследия; необходимо включить его в форму 1-МО или создать специальную форму.

$P_{вс}$ – площадь города. Такой показатель имеется в форме 1-КХ (код – 0609210).

Индикатор «Доля городского населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, в общей численности городского населения»:

$$\frac{N_{овгч}}{N}, \quad (10)$$

где $N_{\text{ОВГЧ}}$ – численность населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения. Данный показатель не собирается в муниципальной статистике. Аналогичный индикатор имеется в форме федерального статистического наблюдения № 18 «Сведения о санитарном состоянии субъекта РФ». Необходимо включить его в форму 1-КХ или создать специальную форму;

N – численность населения. Этот индикатор имеется в форме 1-МО (код – 0601022).

Основные градостроительные показатели и качество инфраструктуры

Результаты проведенных исследований позволяют выделить группу показателей, для вычисления которых нет данных, публикуемых в официальных статистических формах.

Индикатор «Загруженность дорог» предполагает следующий алгоритм его формирования: медианное значение загрузки дорог в течение четырех месяцев года (февраль, апрель, июль, ноябрь). Базовые показатели, используемые в расчете, не собираются в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен. Единственным методом автоматизированного сбора информации является привлечение данных сервиса «Яндекс. Карты».

Индикатор «Количество улиц с развитой сферой услуг». Алгоритм его формирования: сумма улиц с развитой сферой услуг в городе. Под такими улицами подразумеваются те, на которых не менее 75% участка имеют плотность объектов торговли и услуг не менее 1 единицы на 100 м. Для малых городов – 50% улицы. Учитываются функции в 50-метровой зоне от осевой линии улично-дорожной сети по обе стороны.

Данный индикатор должен отражать, по мнению авторов методики оценки качества городской среды, наличие интересных для пешеходов пространств, разнообразие и идентичность городских улиц, повышение пешеходного потока, развитие городской экономики и общую безопасность городских улиц. В реальности он не может отражать разнообразие и идентичность, так как не подразумевает анализ разнообразия сферы услуг на улице. Так же количество улиц не отражает качество услуг в конкретном городе, так как не показывает их долю в общем количестве. Показатели, использованные в индикаторе, не собираются в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен.

Этот индикатор должен быть заменен. В качестве простой замены, не сильно меняющей смысл предложенного показателя, можно предложить следующий «Доля улиц с развитой сферой услуг». Он рассчитывается как доля от общего количества улиц в городе. Единственным способом автоматизированного сбора информации является использование данных сервиса «Яндекс. Карты». При этом открытым остается вопрос легитимности использования термина «объект торговли и услуг», поскольку под объектом может пониматься

как крупный торговый центр, так и палатка по ремонту обуви или цветочный киоск. Таким образом, участок длиной в 200 м, на котором расположены палатка по ремонту обуви и цветочный киоск, будет считаться улицей с развитой сферой услуг, а улица аналогичной длины, на которой расположен крупный торговый центр, в котором находится 30 точек сферы торговли и услуг, – нет.

Более качественно отражает развитость данной сферы не индикатор «объект торговли и услуг», а показатель «общая площадь объектов торговли и услуг».

«Индекс пешеходной доступности», согласно точке зрения авторов методики, должен оценивать степень пешеходной доступности от жилых домов до объектов инфраструктуры, учитывать сложность геометрии улично-дорожной сети, наличие пешеходных переходов и тротуаров за 10 минут от каждого здания кратчайшим путем по улично-дорожной сети (800 м). Для каждого жилого дома определяется среднее значение величин, полученных по результатам расчета отношения длины кратчайшего пешеходного маршрута к длине предельного маршрута до точек притяжения в пределах 800-метровой зоны с учетом топологии улично-дорожной сети. Далее вычисляется среднее значение для всего города. Базовые показатели, используемые в формуле, отсутствуют.

Этот индикатор не собирается в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен. Единственным методом автоматизированного сбора информации является использование данных сервиса «Яндекс. Карты» / «Google Maps». При этом индикатор должен быть комплексным, отражать средневзвешенную пешеходную доступность до разных видов инфраструктуры в соответствии с эксперто определенными весами.

Предлагается использовать следующую формулу:

$$\sum_i n_i \cdot I_i , \quad (11)$$

где n_i – эксперто определенный вес индекса пешеходной доступности от жилых домов до объектов инфраструктуры i -го типа ;

I_i – индекс пешеходной доступности от жилых домов до объектов инфраструктуры i -го типа (учитывается сложность геометрии улично-дорожной сети, наличие пешеходных переходов и тротуаров).

Индикатор «Доля приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, которые доступны для инвалидов и других маломобильных групп населения, в общем количестве приоритетных объектов»:

$$\frac{\Pi_c}{\Pi} \times 100\%, \quad (12)$$

где Π_c – количество приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, которые доступны для инвалидов и других маломобильных групп населения;

Π – общее количество приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры.

Такой индикатор не собирается в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен. Основной проблемой является определение приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры и самого термина «приоритетность». Следует отметить, что современные здания и сооружения возводятся в соответствии с нормативными требованиями, обеспечивающими доступность для лиц с ограниченными физическими возможностями. Возможности фактической (не формальной) адаптации существующего фонда недвижимости, улично-дорожной сети в каждом конкретном случае очень различаются, что нередко требует дополнительных проектных решений. Одним из наиболее сложных вопросов является оценка доступности инженерной и транспортной инфраструктуры, так как эти понятия очень широкие.

Озелененные территории и развитие общественно-деловых районов города

Индикатор «Уровень озеленения» рассчитывается с помощью дешифрирования космических снимков и определения доли площади, покрытой растительностью (в общей площади города). Базовые показатели, используемые в формуле, отсутствуют. Такой индикатор не собирается в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации является сложным и спорным. При расчете индикатора для Москвы должна использоваться база данных Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы. Важно отметить, что термин «озеленение» нужно рассматривать в контексте природно-климатических условий. Для корректной оценки этого индикатора необходимо определить вид озеленения и функциональное назначение территории (жилое, общественно-деловое, рекреационное, санитарно-защитное, сельскохозяйственное и так далее). Однако в настоящее время стандартные единообразные методы для решения этой задачи не применяются, так как неоднозначна их практическая значимость в контексте разномасштабных населенных пунктов.

Индикатор «Доля населения, имеющего доступ к озелененным территориям общего пользования (парки, сады и другое), в общей численности населения»:

$$\frac{\sum N_{800} (\text{GR})}{\sum h}, \quad (13)$$

где – численность населения, проживающего в радиусе 800 м от границ парков;

N – численность населения.

Этот индикатор не собирается в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен. К сожалению, он не отражает того факта, что простой доступ населения к озелененным территориям общего пользования (парки, сады и другое) не определяет возможности комфортного отдыха (например, ввиду малого размера озелененной территории, ее

благоустроенностии). Предлагается использовать следующую формулу:

$$\frac{\sum_i n_i \cdot S_i}{N}, \quad (14)$$

где n_i – численность населения в жилом доме i ;

S_i – площадь озелененных территорий общего пользования (парки, сады и другое) в радиусе 800 м от жилого дома i ;

N – численность населения.

Для оценки качества городской среды в контексте конкретного населенного пункта индикатор должен учитывать как доступность озелененных территорий, так и функциональное их зонирование. В рассматриваемых методических документах нет обоснования «нормируемого» значения радиуса доступности 800 м. Применение единого условного подхода может приводить к некорректным оценкам в контексте конкретного населенного пункта, так как при этом не учитываются особенности рельефа, водных объектов, розы ветров, размещение промышленных и транспортных узлов, других природно-климатических и техногенных факторов.

Индикатор «Уровень развития общественно-деловых районов города».

Данный индикатор предполагается использовать как комплексный показатель качества общественно-деловой инфраструктуры и прилегающих пространств, оценивающий одновременно множество таких факторов, как привлекательность для горожан, доступность арендной платы и конъюнктурное окружение. Он рассчитывается как отношение среднего количества общественно-деловых организаций в районах к площади этих районов. Базовые показатели, используемые в формуле, отсутствуют. Такой индикатор не собирается в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен. Представленный алгоритм расчета не отражает характера индикатора. Не определено, что понимается под термином «общественно-деловой район», как должны учитываться положения генерального плана поселения, городского округа. Кроме того, количество организаций не может служить критерием качества общественно-деловой инфраструктуры и прилегающих пространств, так как не учитывает количества работающих. Непонятно, предполагает ли этот индикатор анализ разнообразия организаций, ведь крупный офисный центр, занимающий целый квартал, может объединять подразделения одной корпорации или предоставлять небольшие помещения в аренду десяткам различных фирм.

Предлагается использовать следующую формулу:

$$\frac{\sum_i n_i}{\sum_i S_i}, \quad (15)$$

где n_i – численность работающих в общественно-деловом районе i ;

S_i – площадь общественно-делового района i .

Индикатор «Разнообразие культурно-досуговой и спортивной инфраструктуры» рассчитывается при по-

мощи коэффициента вариации (разнообразия) по количеству культурных и спортивных учреждений в городе. Чем больше разных видов культурно-спортивных учреждений, тем выше коэффициент и, соответственно, индикатор. Рассчитывается количество организаций каждого типа, вычисляется отношение стандартного отклонения к среднему арифметическому значению и нормируется на численность населения. Базовые показатели, используемые в формуле, отсутствуют. Данный индикатор не собирается в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен. Представленный алгоритм расчета не отражает характера индикатора. Не разделена культурно-досуговая и спортивная инфраструктура, не определены типы инфраструктуры. Кроме того, количество организаций не может служить критерием качества культурно-досуговой и спортивной инфраструктуры, так как не учитывает ее мощность. Предлагается использовать следующую формулу:

$$\Pi_i \frac{P_i}{N_i}, \quad (16)$$

где P_i – мощность объектов культурно-досуговой и спортивной инфраструктуры i -го типа;

N_i – требуемая в соответствии с региональными нормативами градостроительного проектирования мощность объектов культурно-досуговой и спортивной инфраструктуры i -го типа для численности населения населенного пункта. При необходимости могут быть добавлены веса объектов.

Следует отметить, что для организации предоставления качественных услуг в сфере досуга и культуры должны быть созданы определенные предпосылки – как социально-экономические, так градостроительные (наличие помещений, «точек притяжения», общественных пространств, транспортной доступности).

Первые 50% оценки по индикатору «Доступность спортивной инфраструктуры» вычисляются как доля населения, проживающего в радиусе 800 м от спортивных площадок (в общей численности населения), вторые 50% – как отношение количества спортивных сооружений к численности населения города. Базовые показатели, используемые в формуле, отсутствуют.

Литература

Овсянникова Т.Ю., Преображенская М.Н. Индексный подход к оценке качества жизни населения и уровня развития урбанизированных территорий. *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2014. № 1(25). С. 30–47.

References

Adams D., Tiesdell S. Shaping places: urban planning, design and development. L: Routledge. 2013. 368 p. In English
Ovsyannikova T.Y., Preobrazhenskaya M.N. Index approach to assessing the quality of life of the population and the level of development of urban areas. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*. 2014. № 1(25). P. 30–47. In Russian

Тургель И.Д., Власова Н.Ю. Территориальное планирование развития городов в РФ: основные этапы формирования. *Муниципалитет: экономика и управление*. 2016. № 1(14). С. 5–15.
Turgel I.D., Vlasova N.Y. Territorial planning of urban development in the Russian Federation: the main stages of formation. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*. 2016. № 1(14). P. 5–15. In Russian

Этот индикатор не собирается в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен. Представленный алгоритм расчета не отражает характера индикатора. Количество спортивных сооружений не может служить критерием доступности спортивной инфраструктуры, так как не учитывает их мощность. Во второй части формулы предлагается использовать отношение мощности спортивных сооружений к требуемой в соответствии с региональными и местными нормативами градостроительного проектирования мощности для численности населения населенного пункта. Следует также конкретизировать виды спортивных объектов, которые будут учитываться в контексте расчета индикатора. Под термином «приспособленные для физической активности на открытом воздухе» можно понимать как спортивные площадки на придомовой территории, так и «спортивное ядро» на территории общеобразовательной школы, арену на территории ведомственного стадиона, который для большинства жителей не доступен.

Индикатор «Доступность остановок общественного транспорта» рассчитывается по формуле:

$$\frac{N_{\text{мкд_от}} + N_{\text{ижс_от}}}{N}, \quad (17)$$

где $N_{\text{мкд_от}}$, $N_{\text{ижс_от}}$ – число жителей многоквартирных домов и индивидуальных домов, проживающих на расстоянии кратчайшего пешеходного пути от остановок наземного общественного транспорта (500 и 800 м, соответственно);

N – численность населения.

Данный индикатор не собирается в муниципальной статистике. Способ сбора и обработки информации не предложен. Представленный алгоритм расчета не отражает характера этого показателя.

Заключение

Таким образом, действующие методики формирования индекса качества городской среды не могут обеспечить комплексный подход к оценке градостроительных индикаторов и не полностью приспособлены для стандартизированного сбора информации.

О НОВЫХ ЗАДАЧАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ, СВЯЗАННЫМИ С РЕШЕНИЕМ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ

МИХАИЛ ЮРЬЕВИЧ ВИКТОРОВ, доктор экономических наук, доцент кафедры инвестиционно-строительного бизнеса

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: noc@email.ru

НИКОЛАЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ КАЗАНСКИЙ, аспирант кафедры инвестиционно-строительного бизнеса

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: iim@ranepa.ru

Аннотация: Современный контекст решения жилищной проблемы, заданный майским указом Президента Российской Федерации, сфокусирован в основном на двух аспектах: соблюдении прав дольщиков и переходе на проектное финансирование. Перед органами государственного и отраслевого управления была поставлена задача перераспределить функции финансирования и контроля между представителями строительного и банковского бизнеса. При этом объемы и ликвидность строительной продукции не должны были пострадать. Такая постановка задачи актуализировала проблему расширения ипотечного кредитования, способного поддерживать, в первую очередь, ликвидность объектов жилой недвижимости. Принимаемые системные меры позволили за последние десять лет снизить ипотечную ставку более чем на 37%. Это дало возможность расширить на треть потенциальный спрос на жилую недвижимость ввиду его высокой эластичности. В то же время указанные процессы повлияли на повышение цены строящегося жилья. В результате анализ показал, что в условиях понижения уровня реальных доходов ипотечный бизнес не в состоянии поддержать спрос даже в условиях снижения процентной ставки до 8%. А падение спроса в совокупности с переходом на использование новых правил застройки, эскроу-счетов создает серьезные вызовы жизнеспособности субъектов инвестиционно-строительного бизнеса.

Ключевые слова: жилищное строительство, национальный проект, инвестиционно-строительный бизнес, ипотечный бизнес, стратегия развития строительства, производительность труда, цифровизация

Статья поступила в редакцию 13 мая 2019 года.

Викторов М.Ю., Казанский Н.В. О новых задачах государственного управления процессами, связанными с решением жилищной проблемы. Государственная служба. 2019. № 6. С. 72–77.

ON NEW TASKS OF STATE MANAGEMENT OF PROCESSES RELATED TO THE SOLUTION OF THE HOUSING PROBLEM

MIKHAIL Y. VIKTOROV, Dr. Sci. (Economics), Associate Professor of the Chair of Investment and Construction Business

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: noc@email.ru

NIKOLAY V. KAZANSKY, Postgraduate Student of the Chair of Investment and Construction Business

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: iim@ranepa.ru

Abstract: Modern context of housing solutions introduced in May by Presidential Decree is mainly focused on two issues: shared construction participants' rights provision and shift towards project financing. The state and sectoral authorities were tasked with redistributing functions of financing and control between representatives of the construction and banking business. At the same time, the volume of construction and liquidity of construction products should not have been affected. This tasking of reference actualized the problem of expanding mortgage lending, which is capable of supporting primarily the liquidity of residential real estate. The system measures taken have allowed for the last ten years reducing the mortgage rate by more than 37%. This made it possible to expand by a third the potential demand for residential real estate due to its high elasticity. At the same time these processes have affected the increase in the price of housing under construction. As a result, the analysis showed that in the conditions of a decrease in the level of real incomes, the mortgage business is not in a position to support the demand even in the conditions of a decrease in the interest rate to 8%. A drop in demand in conjunction with the transition to the use of new building rules, escrow accounts creates serious challenges to the viability of the subjects of the investment and construction business.

Keywords: housing construction, national project, investment and construction business, mortgage business, construction development strategy, labor productivity, digitalization

The article was received on May 13, 2019.

Viktorov M.Y., Kazansky N.V. On new tasks of state management of processes related to the solution of the housing problem. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 6. P. 72–77. In Russian

Введение

Актуальность проблемы обеспечения граждан жильем на заседаниях Правительства Российской Федерации сохраняется весь период новейшей истории России. Это связано, в первую очередь, с переходом от бесплатного предоставления жилья (как одного из основных социалистических, конституционно закрепленных достижений) к распространению рыночных принципов хозяйствования в жилищной сфере. Приватизация жилищных фондов положила начало формированию рынка жилья. Отложенный спрос на улучшение жилищных условий активизировал новое строительство, процессы купли-продажи и другое (поддержание расширенного воспроизводства и ускорение оборота жилой недвижимости). Органами государственного управления в оперативном порядке были созданы специализированные институты паевых фондов недвижимости, залоговые механизмы, льготные программы обеспечения жильем, но едва ли не самым быстро развивающимся и повсеместно распространившимся стал механизм ипотечного кредитования. Его институционализация позволяла последнее десятилетие акумулировать необходимые для строительной отрасли финансовые ресурсы, наполняя механизмы долевого строительства ликвидным спросом. В результате, даже во время мирового финансового кризиса 2008 года объемы жилищного строительства росли, а ипотечный бизнес стал неотъемлемой частью инвестиционно-строительного бизнеса. Имея в виду, что долевое строительство охватило практически весь сегмент многоквартирных домов и жилищных комплексов, технологии ипотечного кредитования быстро совершенствовались, обеспечивая упрощение и ускорение процедур заключения ипотечных договоров в безопасном для сторон режиме. Распространившись на вторичный рынок жилья, ипотека стала поддерживать и сегмент индивидуального жилищного строительства.

Инвестиционно-строительный бизнес и его эффективность

Анализ основных характеристик фактически заново созданного ипотечного бизнеса показал, что за последнее десятилетие он не только масштабировался (по самым скромным оценкам, объем кредитования увеличился более чем в 3 раза), но стал одним из самых высоко технологичных сегментов национальной экономики. Соответственно, и доходность этого вида предпринимательской деятельности в силу сложившейся высокой цены финансовых ресурсов априори была высокой. Несмотря на то, что за последние десять лет ипотечная ставка существенно упала с 15,5% в 2009 году до 9,8% в 2018 году в среднем по стране (то есть почти на 37%), банковские доходы за этот же период выросли, по данным Федеральной службы государственной статистики, на 65%.

Объединение и синхронизация инвестиционно-строительной деятельности и ипотечного бизнеса высвободило синергию технологически связанных процес-

сов расширенного воспроизводства недвижимости. Это позволило участникам рынка существенно снизить риски недофинансирования строительства и на этой основе получать высокие доходы даже в период кризиса и стагнации национальной экономики. Высокая доходность способствовала перетоку ресурсов в «долевку», снижая долю строительства с использованием фондовых, кооперативных и ссудо-сберегательных механизмов до пределов статистической погрешности. Сегменты индивидуального жилищного строительства оставались примерно на одном уровне – 36,2 млн кв. метров в 2014 году, характеризовались некоторым падением в 2018 году до 32,5 млн кв. метров и ожидаемым восстановительным ростом до 40 млн кв. метров к 2024 году¹.

Таким образом, анализ сложившейся до принятия законодательных инициатив в сфере долевого строительства структуры современного рынка жилья показал наличие интенсивного роста многоквартирного домостроения вплоть до 2016 года включительно, со стабилизацией объемов в 2017 году и некоторым сжатием в 2018 году. Снижение реальных доходов населения, ужесточение требований к застройщикам не могли не сказаться на объемах ввода в действие жилой недвижимости многоквартирного типа. Даже в условиях стимулирования ипотеки за счет введения льготных режимов кредитования и снижения ставки ипотечного процента их объемы упали с 50,1 млн кв. метров до 42,8 млн кв. метров. Отставание объемов индивидуального жилищного строительства от годового ввода в действие многоквартирных домов специалисты считают следствием того, что указанный сегмент был до последнего времени слабо охвачен ипотекой, будучи высокорисковым с точки зрения ликвидности объектов индивидуального жилищного строительства. Практика показала, что они оцениваются и продаются труднее, чем квартиры. Стартовая цена, эксплуатационные издержки и индивидуальные характеристики, включая средовую специфику, вынуждают банки неохотно кредитовать строительство индивидуального жилья. Анализ показал, что такие кредиты в Подмосковье как минимум на 1 пункт (а, к примеру, в Иркутске и Красноярске – на 2 пункта) выше по сравнению с ценой кредитования приобретения обычных квартир.

Известно, что интересы бизнеса и общества далеко не всегда совпадают. В связи с этим важно ответить на вопрос: что, кроме развития ипотечного бизнеса, является стратегическим приоритетом в решении жилищной проблемы? Если обратиться к сути проблемы обеспечения жильем, подчеркнутой Президентом Российской Федерации в майском указе², то речь идет об «улучшении жилищных условий». Возникает другой

1 Федеральная служба государственной статистики: <http://www.gks.ru>

2 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>

вопрос: если не 2,5 млн, а 5 млн семей будут покупать в ипотеку квартиры площадью чуть более 50 кв. метров (Росстат фиксирует, что с 2010 года, когда средний размер построенных квартир составил 81,5 кв. метров, их метраж упал до 52 кв. метров в 2018 году), будет ли достигнута поставленная, стратегически важная, цель улучшения жилищных условий? Учитывая демографическую проблему, трудно говорить о росте рождаемости в столь стесненных жилищных условиях. Если иметь в виду, что 22,6% россиян не имеют доступа к централизованной канализации (в сельской местности – это 66,5%³), то о комфортной среде говорить не приходится. Таким образом, развитие ипотеки и расширение использования ее в жилищном строительстве и в рыночном обороте недвижимости далеко не всегда соответствует стратегическим приоритетам развития и требует корректировки в части разработки централизованных мер социальной поддержки населения.

Анализ динамики натуральных показателей строительства и ввода жилых площадей говорит о том, что она в полной мере отражает процесс удорожания жилья. Во-первых, за счет ипотечных выплат (по экспертным оценкам кафедры инвестиционно-строительного бизнеса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), она составляет порядка 15% от стоимости квартиры). Во-вторых, вследствие нивелирования всех ценовых преимуществ долевого принципа финансирования строительства (это порядка 15–20%). В-третьих, в результате необходимости компенсации банковских услуг по ведению эскроу-счетов, а это не менее 6%. Даже такой укрупненный расчет выводит на минимум удорожания 36%. Что же ждать от спроса? Естественно, сжатия метража и возврата к «хрущевскому стандарту» обеспеченности, то есть 7–9 кв. метров на человека. Это примерно в 10 раз ниже показателей обеспеченности жильем в США и Канаде.

В сфере индивидуального домостроения улучшение жилищных условий приближается к уровню развитых стран Европы – 40 кв. метров жилья на человека. Но именно этот сегмент не поддерживается стимулирующими мерами национального проекта. В то же время, по данным Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, уже в 2021 году должно быть введено 45 млн кв. метров индивидуального жилья. За счет чего может быть обеспечен прирост в 18 млн кв. метров, какие методы будут использованы и что лежит в основе более чем 66% роста, пока остается неясным.

Решение жилищной проблемы: стратегические приоритеты и цели

Уточним сущность и значение стратегических приоритетов решения жилищной проблемы для госу-

дарственных органов управления. Для этого проанализируем, следуя методологии факторного анализа [Яськова, 2016. С. 145–150], показатели, влияющие на структуру и динамику жилищной сферы. Согласно опросам, проводившимся в рамках IV Международной научно-практической конференции «Глобальные и локальные проблемы экономики: новые вызовы и решения», наиболее существенными из них являются следующие:

1) политическая стабильность и инвестиционный климат, обеспечивающие инвестиционную активность и финансовую достаточность реализации строительных проектов в жилищном сегменте;

2) высокая динамика изменений условий хозяйствования, включая новые правила застройки, особенности налогового бремени, нормы выездных проверок, механизмы привлечения средств и другие;

3) качество административного ресурса, в том числе в рамках обязательств по государственным строительным заказам;

4) скорость технологических трансфертов, позволяющих проектной, строительной и эксплуатационным fazam инвестиционно-строительной деятельности экономить ресурсы, в том числе ускоряя и улучшая качество процессов расширенного воспроизводства недвижимости, повышая ее эффективность и тем самым вскрывая главный резерв снижения цен на жилую недвижимость;

5) доступность (цена и время, необходимое для привлечения) финансовых ресурсов не только на длинном, но и на коротком временном плече;

6) время, необходимое для получения разрешения на строительство, согласования и внесения поправок в проект;

7) разрушающий жизнеспособность хозяйствующих субъектов порядок разрешения хозяйственных споров в инвестиционно-строительной сфере и другое [Глобальные и локальные проблемы экономики..., 2018. С. 150–336].

Если первая группа факторов определяется внешнеэкономической конъюнктурой, то кредитная, нормативная, налоговая политика, договорная дисциплина в рамках системы государственных заказов, степень развития различных механизмов разрешения хозяйственных споров являются предметными областями комплексной системы управления строительством и сферой ответственности государственных органов. В связи с этим востребовано иное качество административных ресурсов [Peshkov, Yaskova, 2015. Р. 33–35].

Отраслевое управление должно справиться с решением нетривиальных задач, связанных с обеспечением национального проекта, направленного на улучшение жилищных условий и обеспечение комфортной среды проживания. Разработанный Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации паспорт национального проекта делает ставку на существенный – с 42,8 млн кв. метров

³ Старостина Ю. Росстат назвал долю россиян без доступа к канализации: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e08ac069a79473641cb4ddc>

в 2018 году до 80 млн кв. метров в 2024 году – рост многоквартирного домостроения, и, по сути, единственным инструментом в этом сегменте становится проектное финансирование. Конечно, можно предположить, что за ближайшие пять лет под контролем Правительства Российской Федерации оно станет высокотехнологичным, будет иметь цифровой формат и так далее. В этих условиях Минстрою России, возможно, удастся синхронизировать проектный и ипотечный бизнес, однако удержать цены на жилье – вряд ли.

Структура современного рынка жилья и проектное финансирование

Как демонстрирует мировая практика, проектное финансирование во всех случаях дороже традиционных бизнес-моделей. Предположить, что Правительство Российской Федерации пойдет на существенную корректировку, отмену или смягчение действующих правил, конечно, можно; но в обсуждении преимуществ и ограничений новых инструментов защиты прав участников долевого строительства, которое состоялось в Общественной палате Российской Федерации 28 февраля 2019 года, официальная позиция принципиально не изменилась. Акцент был сделан на возможностях выполнения ключевых целей национального проекта на фоне осознания торможения ввода жилых площадей. Списывать снижение деловой активности в строительстве только на падение реальных доходов населения участники дискуссии не стали и попытались найти причины внутри отрасли. Их выводы однозначно свидетельствовали о негативном влиянии факторов, способствующих удорожанию жилья. Среди них можно выделить следующие:

1) новые правила застройки, сужающие сегмент относительно недорогого долевого строительства, позволявшего ранее экономить от 10 до 30% рыночной стоимости жилья;

2) тотальная зависимость от ипотеки (по данным Банка России, 60% квартир в новостройках и 50% квартир на вторичном рынке приобретаются с помощью ипотечного кредитования);

3) фактическое отсутствие на рынке нового арендного жилья (коммерческого и некоммерческого типов).

Участники обсуждения пришли к общим выводам, главным из которых стала констатация *стратегической цели удержания цен на жилую недвижимость, за приобретение которой должно отвечать ипотечное кредитование*. Расширение его использования, в том числе распространения на арендный сектор и сектор индивидуального домостроения, и доведение уровня ипотечного процента до 8% трактуется в настоящее время едва ли не как решающий фактор выхода на целевые показатели национального проекта.

Исследование проблем развития строительства, осуществляемое на кафедре инвестиционно-строительного бизнеса РАНХиГС, показало, что существенный рост производительности труда, ускорение и допустимое удешевление строительного цикла является, в первую

очередь, результатом целевой синхронизации функционирования и сбалансированного развития проектного, строительного, инвестиционного, ипотечного, производственного, консалтингового, ИТ, социального и других видов бизнеса, обеспечивающих развитие жилищной сферы.

Формирование новых сегментов ипотечного бизнеса, развитие социального предпринимательства в строительстве

Каким становится качество жилья в условиях отсталости производства строительных материалов, деталей и конструкций? Как можно уладить (без ликвидации и банкротств хозяйственных субъектов) и разрешить возникающие хозяйствственные споры? Возникновение противоречий подчас связано с активным продвижением решения частного вопроса вне общего контекста. Так, фокусируясь исключительно на оценке последствий мер защиты прав дольщиков, создавая и усиливая для этого компенсационные механизмы, снижая ипотечную ставку и пытаясь удержать цены на жилье, можно упустить несколько особо значимых со стратегической точки зрения моментов, на которых следует остановиться отдельно.

1. *Обеспечение конкурентоспособности и жизнеспособности строительного бизнеса.* Его представители – территориально рассредоточенные, различные по численности, объемам выполняемых работ, организационно-правовым формам, видам специализации деятельности хозяйствственные субъекты – находятся в настоящее время в весьма неустойчивом экономическом положении. По данным Рейтингового агентства строительного комплекса, в 2018 году на различных стадиях банкротства находилось 150 застройщиков с проектами строительства 4,5 млн кв. метров. Под угрозой банкротства находятся 198 девелоперов, отвечающих за строительство 7,8 млн кв. метров. По оценкам Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в связи с ростом внутриотраслевых противоречий деятельности в зоне риска находится более 20% возводящегося жилья, что составляет более 14 млн кв. метров. Анализ причин этого, как правило, сводится к доказательствам недобросовестности застройщиков. Отчасти это так, но нельзя относить всех застройщиков к 2% недобросовестных. Исследование хозяйственных споров последнего десятилетия показывает, что в большинстве случаев в начале цепочки нарушенных обязательств находились срывы сроков оплаты работ, выполненных по государственному заказу.

Вызванные нарушением обязательств по выполнению государственных заказов судебные разбирательства привели к приостановке проектов застройки жилья. Результат – обманутые дольщики, количество которых к 2017 году превысило прогнозируемые показатели. Проблема дольщиков вынудила Правительство принять крайние меры. Фактически строительный бизнес потерял главное завоевание рыночной экономики –

хозяйственную самостоятельность. Банковский бизнес получил полноценное право контроля финансирования строительства населением. А гарантии сохранности средств дольщиков обернулись для них, как было показано выше, удорожанием приобретаемого жилья. Помимо этого, переток доходов в банковский сегмент лишил строительный бизнес существенных ресурсов развития, поставив его на грань выживания. Возникла опасность обрушения важнейшего сегмента национальной экономики.

Следующим за изменением правил застройки шагом в сложившихся условиях должна стать разработка мер поддержки строительного бизнеса. В рамках этих мер необходимо предусмотреть порядок, при котором количественные характеристики инвестиционных обременений должны стать прозрачными, а условия – типовыми. Кроме того, в Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года было заявлено, что застройщики, безвозмездно передающие государству построенные социальные объекты, должны быть освобождены от налогов на прибыль и добавленную стоимость⁴. В число таких социальных объектов специалисты считают необходимым также включить жилье для социального найма. Во всех случаях должна быть обеспечена симметрия льгот и обременений для застройщиков.

2. Перед региональными органами власти встает комплекс вопросов ускорения и повышения экономической эффективности инвестиционно-строительного цикла, улучшения качества строительства и комфорта среды проживания. Генерация градостроительных идей, формирование партнерских пулов, оптимизация бюрократических процедур, размещение государственных строительных заказов и предупреждение конфликтов интересов застройщиков, подрядчиков, поставщиков, финансовых учреждений и населения наполняют функционал административного ресурса новым содержанием. Актуализируется его инновационная нагрузка, как в части тиражирования лучших отечественных и зарубежных практик, информационного обеспечения, аккумуляции и патронирования процессов практического внедрения экономически эффективных методов проектирования, строительства и эксплуатации жилой недвижимости, так и в плане заказа новых проектов с использованием инновационных строительных материалов, услуг, а также создания замкнутых договорных систем урегулирования предпринимательских споров [Гайдайенко Шер, 2018. С. 28–270]. Таким образом, имеющиеся административные ресурсы на всех иерархических уровнях требуют реструктуризации и оценки экономической эффективности влияния на инвестиционно-строительную деятельность.

3. Развитие социального предпринимательства в строительстве. Необходимо существенно расширить фронт строительно-монтажных работ по сооружению объектов социальной инфраструктуры. Речь идет не только о школах, детских садах, спортивных сооружениях, специализированной недвижимости для лиц зрелого возраста, но и об обустройстве пространств проживания и общих городских пространств. Проведенные исследования показали, что это не просто низкодоходная сфера, – это строго контролируемая, информационно прозрачная деятельность⁵ [Алексеев, 2017. С. 827–828]. В рамках этой деятельности имеются большие возможности для принятия централизованных решений по ускорению внедрения новых относительно недорогих краудтехнологий и другое [Пространственная реструктуризация..., 2019. С. 235–453].

4. Формирование новых сегментов и информационно-коммуникационных технологий ипотечного бизнеса. Это, в первую очередь, разработка мер государственной поддержки распространения ипотеки на вторичный и арендный сегменты жилья. Кроме того, анализ показывает, что существует много стимулов для улучшения или изменения жилищных условий. Так, пожилые люди заинтересованы в адаптированном к возрастным особенностям жилье меньшей площади, в то время как молодые семьи нуждаются в расширении жилых пространств. Синхронизацию этих процессов в экономически безопасном режиме могли бы взять на себя банки. При этом одним из побочных эффектов становится снижение объемов нового строительства, активизация и поддержка вторичного рынка в ликвидном состоянии. Технологии «жилищных лифтов» в противоположных направлениях требуют разработки практических форматов использования в современных условиях. Они в такой же степени, что и традиционные сегменты, нуждаются в реализации преимуществ информационно-коммуникационных технологий, реализуемых в формате ипотечных платформ.

Расширение сегментов и новое технологическое наполнение ипотечного бизнеса имеют смысл лишь в том случае, если его экономическая эффективность, а, следовательно, и доступность ипотеки, растет. Президентом Российской Федерации на встрече с главой банка ВТБ 5 марта 2019 года была поставлена задача снизить ипотечную ставку до 6% и «ничего сверху не накручивать»⁶. Пока речь идет о многодетных семьях, но главное – понять, что динамика стоимости ипотеки будет во многом зависеть от достигнутой эффективности ипотечного бизнеса.

5. Развитие внесудебных методов разрешения хозяйственных споров как решающий фактор ускорения

4 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 года: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>

5 Yaskova N.Y. The prospects of construction industry and real estate market. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science: iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/90/1/012180

6 <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59955>

реализационной фазы инвестиционно-строительных проектов, а также косвенная мера поддержки жизнеспособности субъектов строительства. Сложившееся положение с использованием судебных методов разрешения хозяйственных споров не только приостанавливает инвестиционно-строительные процессы, но и зачастую является причиной начала процедуры банкротства. Понимая, что инвестиционно-строительный бизнес в современных условиях стал высокотехнологичным и диапазон использования инновационных строительных материалов, инженерного оборудования и инфраструктурных технологий расширился за счет информационно-коммуникационных механизмов, участники строительства предпочитают взаимодействовать с проверенными практикой партнерами.

В результате банкротство хозяйственных субъектов не только плодит безработицу, но и разрушает налаженные хозяйствственные связи, а, следовательно, повышает риски успешной реализации проектов застройки. Законодательно закрепленная возможность использования внесудебных методов разрешения хозяйственных споров, в том числе метода медиации [Зайцева, 2015. С. 17–214], должна быть адаптирована к специфике строительства и институционализирована. В существующей практике – это сфера редких консалтинговых услуг. Их развитие требует уточнения формата, исходя из современных подходов к реализации строительных проектов.

Заключение

Помимо указанных дополнений, существуют также вопросы государственной поддержки малого строительного бизнеса в условиях перехода к новым правилам застройки. Распространение методов краудинвестирования как способа снижения цены финансовых ресурсов нуждается в законодательном закреплении. Также следует учитывать, что ипотечный бизнес будет вынужден повышать свою экономическую эффективность лишь в условиях конкуренции. Результативность всего комплекса применяемых мер будет напрямую зависеть от реализации следующих задач:

- устранение дисбалансов прав и ответственности субъектов инвестиционной, проектной, строительной, банковской, контрольно-надзорной и других видов инвестиционно-строительной деятельности;
- применение мер поддержки отечественных предпринимателей, ответственных за строительство объектов социальной инфраструктуры;
- установление регулируемых правил достройки объектов долевого строительства;
- развитие социального предпринимательства в строительстве;
- расширение сегментов и повышение экономической эффективности ипотечного бизнеса;
- перенос значительного количества хозяйственных споров в сферу их внесудебного разрешения и синхронизация деятельности государственной власти и бизнес-сообщества по достижению целей национального проекта «Жилье и городская среда».

Литература

- Алексеев С.А. Проблемы учета рисков при реализации инвестиционно-строительных проектов на краудинвестинговых онлайн-платформах. *Экономика и предпринимательство*. 2017. № 5. С. 827–829.
- Гайдайенко Шер Н.И. Договорные формы урегулирования споров, возникающих в связи с предпринимательской деятельностью (опыт России и зарубежных государств). М.: Юстицинформ, 2018. 398 с.
- Глобальные и локальные проблемы экономики: новые вызовы и решения: IV Международная научно-практическая конференция. М.: Спутник+, 2018. 337 с.
- Зайцева Л.И. Альтернативные способы разрешения споров в контексте межгосударственных отношений и экономического правосудия в Российской Федерации. М.: Оригинал-макет, 2015. 216 с.
- Пространственная реструктуризация. Новые смыслы и правила инвестиционно-строительной деятельности / Под общ. ред. проф. Н.Ю. Яськовой. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 454 с.
- Яськова Н.Ю. Логика факторного анализа в условиях вариативной среды развития (методологический аспект). *Вестник МГСУ*. 2016. № 3. С. 144–151.
- Peshkov V., Yaskova N. The process of administration in modern conditions: myths and reality. *Economic Annals-XXI*. 2015. № 3–4(1). P. 32–36.

References

- Alekseev S.A. Problems of risk accounting in the implementation of investment and construction projects on crowdfunding online platforms. *Ekonomika i predprinimatelstvo*. 2017. № 5. P. 827–829. In Russian
- Gaidaienko Sher N.I. Contractual forms of settlement of disputes arising in connection with business activities (the experience of Russia and foreign countries). M.: Yustitsinform, 2018. 398 p. In Russian
- Global and local problems of the economy: new challenges and solutions: IV International scientific-practical conference. M.: Sputnik +, 2018. 337 p. In Russian
- Peshkov V., Yaskova N. The process of administration in modern conditions: myths and reality. *Economic Annals-XXI*. 2015. № 3–4(1). P. 32–36. In English
- Spatial restructuring. New meanings and rules of investment and construction activities / Ed. by prof. N.Y. Yaskova. M.: Publishing House ‘Delo’, RANEPA, 2019. 456 p. In Russian
- Yaskova N.Y. Logic of factor analysis under conditions of variative environment of development (methodological aspect). *Vestnik MGSU*. 2016. № 3. P. 144–151. In Russian
- Zaitseva L.I. Alternative ways of resolving disputes in the context of interstate relations and economic justice in the Russian Federation. M.: Original layout, 2015. 216 p. In Russian

ВЛИЯНИЕ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИИ НА РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНУЮ И НАКОПИТЕЛЬНУЮ КОМПОНЕНТУ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

ГУЛЬНАРА ФАДИСОВНА ФАТХЛИСЛАМОВА, кандидат экономических наук, доцент факультета финансов и банковского дела

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: fgfadisovna@mail.ru

Аннотация: В настоящей статье оценивается влияние ставок тарифа страховых взносов на распределительную компоненту за период с 2002 по 2018 год, а также на накопительную компоненту с 2002 по 2013 год до введения «моратория» на формирование накопительной пенсии. С целью установления взаимозависимости между этими переменными был рассчитан коэффициент корреляции для определения тесноты связи, а также проведена оценка ее значимости. Результаты корреляционного анализа показали большую степень взаимозависимости между ставкой тарифа страховых взносов на формирование накопительной части трудовой пенсии и накопительной компонентой в период с 2002 по 2013 год, нежели между ставкой тарифа на формирование страховой пенсии (до 2015 года – страховой части трудовой пенсии) и распределительной компоненты за 2002–2018 годы. Помимо этого, оценка значимости коэффициента корреляции выявила, что между исследуемыми показателями отсутствует тесная статистическая взаимосвязь. Средневзвешенная ставка тарифа взносов на страховую пенсию (страховую часть трудовой пенсии) умеренно связана с распределительной компонентой и определяет ее только на 43%. Средневзвешенная ставка тарифа на накопительную часть пенсии обладает заметным влиянием на накопительную компоненту.

Ключевые слова: Пенсионный фонд Российской Федерации, пенсионная система Российской Федерации, накопительная компонента, распределительная компонента, тариф страховых взносов, корреляционный анализ, мораторий на формирование накопительной пенсии

Статья поступила в редакцию 29 мая 2019 года.

Фатхлисламова Г.Ф. Влияние тарифной политики Пенсионного фонда России на распределительную и накопительную компоненту пенсионной системы. *Государственная служба*. 2019. № 6. С. 78–84.

INFLUENCE OF THE TARIFF POLICY OF THE PENSION FUND OF THE RUSSIA ON THE DISTRIBUTIONAL AND FUNDED COMPONENT OF THE PENSION SYSTEM

GULNARA F. FATKHLISLAMOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Department of Finance and Banking Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: fgfadisovna@mail.ru

Abstract: This article assesses the impact of rates of insurance premiums on the distribution component for the period from 2002 to 2018, as well as on the funded component from 2002 to 2013 before the introduction of the ‘moratorium’ on the formation of the funded pension. In order to establish the interdependence between these variables, a correlation coefficient was calculated to determine the closeness of the relationship, and its significance was assessed. The results of the correlation analysis showed a greater degree of interdependence between the rate of insurance premiums on the formation of the funded part of the labor pension and the funded component in the period from 2002 to 2013, rather than between the rate of the insurance pension formation rate (until 2015 of the insurance part of the labor pension) and the distribution component for 2002–2018. In addition, the evaluation of the significance of the correlation coefficient revealed that there is no close statistical relationship between the studied indicators. The weighted average rate of contributions to the insurance pension (the insurance part of the labor pension) is moderately related to the distribution component and determines it only by 43%. The weighted average rate of the tariff for the funded part of the pension has a significant impact on the funded component.

Keywords: Pension Fund of the Russian Federation, pension system of the Russian Federation, funded component, distributive component, insurance premium rate, correlation analysis, moratorium on the formation of a funded pension

The article was received on May 29, 2019.

Fatkhislamova G.F. Influence of the tariff policy of the Pension Fund of the Russia on the distributional and funded component of the pension system. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 6. P. 78–84. In Russian

Введение

С 2002 года пенсионная система Российской Федерации перешла к накопительно-распределительной модели, которая характеризуется тем, что часть поступающих в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации страховых взносов являются финансовыми ресурсами для обеспечения пенсионеров (распределительная компонента). Помимо нее есть другая часть страховых взносов, накапливаемая и инвестируемая с целью приращения пенсионных средств и в дальнейшем являющаяся основой для выплаты будущим пенсионерам (накопительная компонента). За период функционирования распределительно-накопительной модели пенсионной системы (2002–2018 годы) в бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации совокупная величина аккумулированных страховых взносов составила почти 48 трлн руб., в том числе распределительная компонента – 35 824 млрд руб., накопительная компонента – 29 590 млрд руб. По итогам 2018 года распределительная компонента достигла 4,77% валового внутреннего продукта, а накопительная компонента – 0,01%. Характеризуя в целом итоги развития принятой в 2002 году модели пенсионной системы, следует отметить следующее:

- устойчивый дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации с 2014 года увеличился с 31 млрд руб. в 2014 году до 159 млрд руб. к 2018 году; привлекаемые дополнительные финансовые ресурсы в форме межбюджетных трансфертов из Федерального бюджета Российской Федерации и средств Фонда национального благосостояния не позволили сбалансировать бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

- устойчивый страховой дефицит, размер которого с 2009 года увеличивается с 129 млрд руб. до 1,8 трлн руб. в 2018 году; эта тенденция свидетельствует о неэффективности функционирования современной модели российской пенсионной системы.

- введение в 2014 году «моратория», или «заморозки», на формирование накопительной пенсии (до 2015 года – накопительной части трудовой пенсии) выразилось в резком сокращении размера накопительной компоненты пенсионной системы.

- постепенная стагнация развития накопительной компоненты пенсионной системы, что привело к сокращению величины страховых взносов на накопительную пенсию с момента сворачивания накопительного элемента пенсионной реформы, и доведение доли накопительной компоненты в валовом внутреннем продукте до 0,005% (на старте рыночных реформ в 2002 году данное значение составляло 0,3%).

- преобладание в современной модели российской пенсионной системы распределительного компонента (так, в общем объеме уплаченных страховых взносов величина распределительной составляетющей по итогам 2018 года составила 99,9%, на накопительную компоненту приходится малая часть в 0,1%).

Пенсионная реформа 2002 года: основные принципы и цели

Одной из целей проводимой пенсионной реформы 2002 года было создание сферы обязательного пенсионного страхования, основанной на важных принципах, один из которых – принцип эквивалентности – означает, что тариф страховых взносов обеспечивает покрытие расходов на выплату страховых пенсий [Markova, 2001. Р. 40–55]. Таким образом, принятая ставка тарифа страховых взносов определяет величину поступающих взносов на финансовое обеспечение как нынешних, так и будущих пенсионеров [Соловьев, 2018. С. 91–105]. Порядок исчисления и уплаты страховых взносов в настоящее время регламентируется Налоговым кодексом Российской Федерации (статья 425)¹. В частности, сумма страховых взносов определяется по следующей формуле:

$$\text{Страховые взносы} = \text{База обложения} \times \text{Тариф страховых взносов}$$

Таким образом, уплачиваемая совокупная величина этих взносов в доходную часть бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, направленная на финансирование системы обязательного пенсионного страхования, количественно зависит от размера, по сути, двух величин: базы обложения и тарифа страховых взносов. Целью настоящего исследования является определение взаимосвязи и влияния тарифной политики Пенсионного фонда Российской Федерации на величину таких взносов, с детализацией этого влияния на распределительную и накопительную компоненту обязательного пенсионного страхования.

Период исследования влияния ставки тарифа страховых взносов на накопительную компоненту определен с 2002 по 2013 год. Выбор подобного временного промежутка связан с тем, что распределительно-накопительная модель пенсионной системы стала функционировать с 2002 года, а окончанием действия данной модели считается 2014 год. Именно в этот период Правительство Российской Федерации объявило о введении моратория на формирование накопительной части трудовой пенсии. Тем самым было завершено формирование накопительной компоненты будущей пенсии граждан.

Мораторий, или заморозка, означает временное приостановление формирования взносов из Пенсионного фонда Российской Федерации на накопительную пенсию. Все страховые взносы, уплаченные работодателями и самозанятыми в бюджет фонда, поступают для выплаты страховой пенсии действую-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (ред. от 30 июля 2019 года).

Статья 425. Тарифы страховых взносов. СПС «Консультант-Плюс»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/a3f603ffd57b1431ed51e1693ba710093347235d

щим пенсионерам. Таким образом, распределение общего размера взносов на формирование страховой и накопительной части пенсии утратили свое значение как фактора величины распределительной и накопительной компоненты обязательного пенсионного страхования.

Ставка тарифа страховых взносов и их величина

Для проверки гипотезы о влиянии ставки тарифа страховых взносов на их величину использовались данные об объеме уплаченных страховых взносов, аккумулированных в бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации, а также распределительной и накопительной составляющих страховых взносов работодателей. Эмпирическая база настоящего исследования ограничена страховыми взносами, уплаченными работодателями за своих сотрудников. Данное допущение продиктовано тем, что величина взносов, уплаченных самозанятыми, не привязана к ставкам страховых тарифов. В подтверждение этого положения можно привести порядок расчета страховых взносов для этой категории плательщиков в период с 2002 по 2010 год.

До 2010 года все самозанятые уплачивали фиксированный платеж на обязательное пенсионное страхование, величина которого определялась на основе стоимости страхового года, утверждаемого ежегодно Правительством Российской Федерации². До 1 января 2007 года минимальная величина фиксированного платежа, направляемая на формирование накопительной компоненты, была установлена в сумме 50 руб. ежемесячно и являлась обязательной для уплаты застрахованными лицами, рожденными после 1967 года. В случае превышения минимального размера фиксированного платежа предусматривались отчисления трети от него на формирование накопительной компоненты³. Страховые взносы, уплачиваемые самозанятыми на формирование

накопительной компоненты, не были связаны с их реальными доходами, и механизм взимания не предусматривал дифференциации формируемой накопительной пенсии в зависимости от величины доходов. По сути, в отношении самозанятых действовал уравнительный принцип.

Для определения величины фактически уплаченных работодателями страховых взносов за период с 2002 по 2010 год использованы данные об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации согласно принятым федеральным законам⁴. Сведения за 2011–2013 годы были взяты из «Отчета об исполнении бюджета ПФР» с официального сайта Федерального казначейства Российской Федерации⁵.

Используя данные о доходах бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, рассчитываются следующие величины:

1. Страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии (накопительная компонента), уплачиваемые работодателями за своих работников (в состав накопительной компоненты при этом учитываются страховые взносы на выплату накопительной пенсии).

2. Взносы на страховую часть трудовой пенсии (распределительная компонента), уплачиваемые работодателями за своих работников (в состав распределительной компоненты включаются взносы на выплату страховой пенсии; за 2013 год также учитываются взносы на обязательное пенсионное страхование, поступившие с 2002 по 2009 год).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 52 «О стоимости страхового года на 2002–2004 годы»; Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 345 «О стоимости страхового года на 2005 год»; Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2006 года № 446 «О стоимости страхового года на 2006 год»; Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2007 года № 156 «О стоимости страхового года на 2007 год»; Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2008 года № 246 «О стоимости страхового года на 2008 год»; Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2008 года № 799 «О стоимости страхового года на 2009 год».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 марта 2003 года № 148 «Об утверждении Правил исчисления и уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в виде фиксированного платежа в размере, превышающем минимальный размер фиксированного платежа».

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2004 года № 90-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2002 год»; Федеральный закон Российской Федерации от 9 мая 2005 года № 44-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год»; Федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 2012 года № 82-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2004 год»; Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2007 года № 316-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2005 год»; Федеральный закон Российской Федерации от 3 апреля 2008 года № 38-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2006 год»; Федеральный закон Российской Федерации от 3 декабря 2008 года № 232-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2007 год»; Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 2009 года № 373-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2008 год»; Федеральный закон Российской Федерации от 4 октября 2010 года № 258-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2009 год»; Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2011 года № 268-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2010 год».

⁵ <http://www.roskazna.ru>

Таблица 1. Динамика уплаченных работодателями страховых взносов на формирование накопительной и распределительной компоненты пенсии, руб.

Data chart 1. Dynamics of insurance premiums paid by employers for the funded and insurance part of a labor pension (insurance pension), rub.

Период	Накопительная компонента	Распределительная компонента
2002 год	37 553 430 000	260 478 740 000
2003 год	46 674 736 800	339 296 772 700
2004 год	70 625 206 900	403 041 233 000
2005 год	71 218 307 800	547 272 232 100
2006 год	93 214 918 700	689 542 093 000
2007 год	130 271 181 800	874 602 620 600
2008 год	251 845 092 600	985 416 410 300
2009 год	266 979 789 700	976 677 538 400
2010 год	319 235 651 200	1 565 274 566 300
2011 год	370 719 094 700	2 402 633 581 000
2012 год	433 626 367 500	2 544 695 491 300
2013 год	502 494 467 300	2 837 810 337 100
2014 год	–	3 538 473 676 000
2015 год	–	3 712 202 969 283
2016 год	–	3 968 818 038 838
2017 год	–	4 305 977 930 182
2018 год	–	4 745 750 298 636

Источник: расчеты автора

Сведения о величине уплаченных работодателями страховых взносов на формирование накопительной и распределительной компоненты пенсии представлены в **таблице 1**.

Данные о размере и ставках страховых тарифов, в том числе на страховую и накопительную части трудовой пенсии, принятые по максимальной величине, согласно действовавшему и действующему пенсионному законодательству⁶. В период 2001–2010 годов действовала гибридная система финансирования пенсионной системы за счет страховых взносов и единого социального налога [Фатхлисламова, 2019. С. 194]. Начиная с 2010 года, происходит смена тарифной политики Пенсионного фонда Российской Федерации: отмена этого налога, отказ от регressiveйной шкалы обложения в пользу плоской и установление единой (основной) ставки тарифа страховых взносов. Трансформация таких ставок представлена в **таблице 2**.

6 Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (часть вторая); Федеральный закон Российской Федерации от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2009 года № 212 ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

Таблица 2. Ставки страховых взносов на накопительную и страховую части трудовой пенсии (страховую пенсию), %

Data chart 2. Insurance premium rates for funded and insurance parts of a labor pension (insurance pension), %

Период	Тариф страхового взноса на страховую часть трудовой пенсии (страховую пенсию)			Тариф страхового взноса на накопительную часть трудовой пенсии	
	Для мужчин 1952 года рождения и старше, женщин 1956 года рождения и старше	Для мужчин с 1953 по 1966 год рождения и женщин с 1957 по 1966 год рождения	Для лиц 1967 года рождения и моложе	Для мужчин с 1953 по 1966 год рождения и женщин с 1957 по 1966 год рождения	Для лиц 1967 года рождения и моложе
2002 год	25,85	22,19	20,31	3,66	5,54
2003 год	25,85	22,19	20,31	3,66	5,54
2004 год	25,85	22,19	18,46	3,66	7,39
2005 год	–	19,5	13,9	–	5,6
2006 год	–	19,5	13,9	–	5,6
2007 год	–	19,5	13,9	–	5,6
2008 год	–	19,5	11,1	–	8,4
2009 год	–	19,5	11,1	–	8,4
2010 год	–	22	16	–	6
2011 год	–	22	16	–	6
2012 год	–	22	16	–	6
2013 год	–	22	16	–	6
2014 год	–	22	22	–	–
2015 год	–	22	22	–	–
2016 год	–	22	22	–	–
2017 год	–	22	22	–	–
2018 год	–	22	22	–	–

Источник: расчеты автора

Формирование накопительной и распределительной компоненты обязательного пенсионного страхования

Для определения средневзвешенной ставки тарифа страховых взносов на формирование накопительной и распределительной компоненты пенсии были взяты данные о численности категорий лиц, указанных в таблице 2, из материалов, опубликованных Федеральной службой государственной статистики. В настоящем исследовании расчеты были произведены с использованием информации о структуре занятых в возрасте 15–72 лет по возрастным группам⁷.

Для проверки гипотезы о влиянии ставки страхового тарифа на величину распределительной и накопительной компоненты обязательного пенсионного страхования использовался корреляционный анализ. Это один из методов определения связи и измерения тесноты между случайными величинами из совокупности, распределенных по многомерному нормальному закону [Сизова, 2005. С. 122–123].

Использование корреляционного анализа помогает решить следующие задачи:

- определение основных показателей, которые обладают наибольшим влиянием на эндогенную переменную, исходя из оценки взаимосвязи между ними;
- установление ранее известных причинных связей.

Этот вид анализа не позволяет устанавливать причины связей между переменными, но численно определяет значение выявленных связей и степень достоверности гипотез об их наличии [Сизова, 2005. С. 123–141]. Исходные данные для проведения корреляционного анализа представляют собой множество эндогенных и экзогенных переменных (факторов), состоящих из N наблюдений. Описание факторов приведено в **таблице 3**.

При расчете средневзвешенной ставки страховых взносов в качестве весов используется доля

Таблица 3. Описание факторов, учитывающихся при проведении корреляционного анализа

Data chart 3. Description of factors taken into account when conducting correlation analysis

Обозначение	Описание переменной	Показатели
Y	зависимая переменная	Сумма страховых взносов на распределительную (накопительную) компоненту пенсии
T ₁	независимая переменная	Средневзвешенная ставка тарифа страховых взносов на распределительную (накопительную) компоненту пенсии

Источник: составлено автором

Таблица 4. Исходные данные для проведения корреляционного анализа влияния ставки тарифа страховых взносов, уплачиваемых работодателями на распределительную и накопительную компоненту пенсии (2002–2018 годы)

Data chart 4. Initial data for the correlation analysis of the impact of the rate of insurance premiums paid by employers on the distributive and funded component of the pension (2002-2018)

Период	Сумма страховых взносов на формирование накопительной компоненты пенсии, руб.	Средневзвешенная ставка тарифа страховых взносов на формирование накопительной компоненты пенсии, %	Сумма страховых взносов работодателей на формирование распределительной компоненты пенсии, руб.	Средневзвешенная ставка тарифа страховых взносов на формирование распределительной компоненты пенсии, %
2002 год	37 553 430 000	3,69	260 478 740 000	22,49
2003 год	46 674 736 800	3,69	339 296 772 700	22,55
2004 год	70 625 206 900	3,70	403 041 233 000	21,89
2005 год	71 218 307 800	5,60	547 272 232 100	16,78
2006 год	93 214 918 700	5,60	689 542 093 000	16,78
2007 год	130 271 181 800	5,60	874 602 620 600	16,76
2008 год	251 845 092 600	8,40	985 416 410 300	15,38
2009 год	266 979 789 700	8,40	976 677 538 400	15,38
2010 год	319 235 651 200	6,00	1 565 274 566 300	18,37
2011 год	370 719 094 700	6,00	2 402 633 581 000	18,34
2012 год	433 626 367 500	6,00	2 544 695 491 300	18,35
2013 год	502 494 467 300	6,00	2 837 810 337 100	18,35
2014 год	–	–	3 538 473 676 000	22
2015 год	–	–	3 712 202 969 283	22
2016 год	–	–	3 968 818 038 838	22
2017 год	–	–	4 305 977 930 182	22
2018 год	–	–	4 745 750 298 636	22

Источник: расчеты автора

лиц, указанных в таблице 1, и определяется по следующей формуле:

$$T_{B3} = \sum_{i=1}^m T_i \cdot D_i$$

где T_i – ставка страховых взносов на формирование распределительной (накопительной) компоненты пенсии i -той категории лиц;

D_i – доля i -той категории лиц в структуре занятых; m – количество категорий лиц.

Значения анализируемых факторов приведены в **таблице 4**.

⁷ Рабочая сила, занятость и безработица в России (по результатам выборочных обследований рабочей силы). 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 142 с.; Труд и занятость в России. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. 502 с.; Труд и занятость в России. 2007: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. 611 с.

Корреляционный анализ был проведен нами с помощью MS «Excel» в меню «Данные» пункта «Анализ данных» инструмент «Корреляция» [Курзаев, 2016. С. 1235–1238]. Расчетная величина коэффициента корреляции варьируется в диапазоне от -1 до $+1$. При $r = -1$ наблюдается обратно пропорциональная жестко детерминированная связь между переменными. При $r = +1$ – прямо пропорциональная жестко детерминированная связь между переменными. При $r = 0$ между переменными связи не существует. Остальные значения коэффициента корреляции по шкале Чеддока классифицируются следующим образом [Сизова, 2005. С. 143]:

- связь слабая – $|r| < 0,3$;
- связь умеренная – $0,3 < |r| < 0,5$;
- связь заметная – $0,5 < |r| < 0,7$;
- связь значимая – $0,7 < |r| < 0,9$;
- связь высокая – $0,9 < |r| < 0,99$.

Результаты корреляционного анализа и оценка значимости коэффициента корреляции

Был построен график разброса двух показателей (страховые взносы на формирование накопительной компоненты пенсии и средневзвешенная ставка тарифа страховых взносов), который позволяет представить наблюдаемое явление в пространстве двух измерений (**рисунок 1**). Ставка тарифа страховых взносов на формирование накопительной компоненты пенсии является фактором, влияющим на уплаченные страховые взносы на накопительную компоненту, поэтому ей будет соответствовать ось абсцисс (ось X), а зависимой переменной – ось ординат (ось Y).

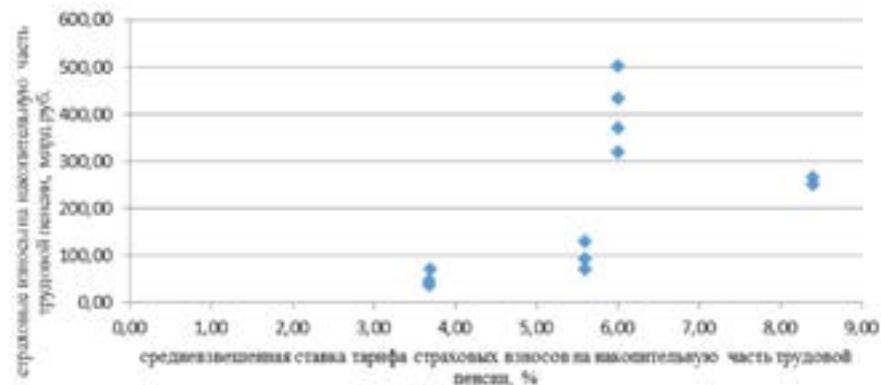
Аналогичное поле корреляции представлено для двух других переменных: страховых взносов на формирование распределительной компоненты пенсии и средневзвешенной ставки страховых взносов на страховую часть трудовой пенсии (**рисунок 2**).

По этим диаграммам рассеяния можно сделать следующие выводы:

Каждая точка дает представление о величине уплаченных страховых взносов на формирование распределительной и накопительной компоненты пенсии и средневзвешенной ставке тарифа как об одномерных совокупностях, а также о взаимосвязи между этими показателями.

Рисунок 1. Поле корреляции между средневзвешенной ставкой тарифа страховых взносов на накопительную часть пенсии и накопительной компонентой

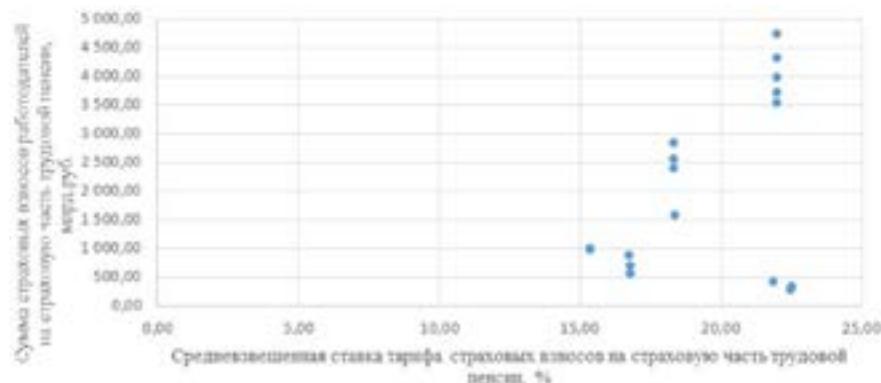
Figure 1. Correlation field between the weighted average rate of insurance premiums for the funded part of the pension and the funded component



Источник: расчеты автора

Рисунок 2. Поле корреляции между средневзвешенной ставкой тарифа страховых взносов на страховую часть пенсии (страховую пенсию) и распределительной компонентой

Figure 2. Correlation field between the weighted average rate of the insurance premiums on the insurance part of the pension (insurance pension) and the funded component



Источник: расчеты автора

Значения средневзвешенной ставки тарифа на накопительную часть пенсии распределились в диапазоне от 3,6 до 6%, а показатели средневзвешенной ставки тарифа на страховую пенсию (до 2015 года страховая часть пенсии) – от 15,3 до 22%. Типичные значения составили 5,7% и 19,5%, соответственно.

Сумма страховых взносов на накопительную часть пенсии распределилась в диапазоне от 38 до 502 млрд руб., а величина страховых взносов на страховую пенсию (до 2015 года страховая часть пенсии) – от 260 млрд руб. до 4,7 трлн руб. Типичное значение данных показателей – 175 млрд руб. и 2 трлн руб., соответственно.

Взаимосвязь между средневзвешенной ставкой и суммой уплаченных страховых взносов в обоих

Таблица 5. Результаты корреляционного анализа

Data chart 5. Results of the correlation analysis

Показатели	Страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии	Страховые взносы на страховую пенсию (страховую часть трудовой пенсии)
Коэффициент корреляции	0,528802	0,431023759
T-Стьюдента	1,970223	1,850019693
T-Стьюдента табличное значение	2,201	2,110
Корреляционная связь	заметная	умеренная
Значимость	отсутствует	отсутствует

Источник: расчеты автора

случаях положительна, поскольку точки выстроились преимущественно слева направо и снизу вверх. Следовательно, в обоих случаях чем выше ставка тарифа страховых взносов (точки правее), тем больше сумма уплаченных страховых взносов (точки выше) (рисунки 1 и 2). Проведенный корреляционный анализ показал следующие результаты (**таблицу 5**).

Во-первых, наличие положительной корреляции между величиной страховых взносов и средневзвешенной ставкой тарифа, то есть увеличение ставки тарифа, способствует росту поступающих в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации страховых взносов. Во-вторых, средневзвешенная ставка тарифа взносов на страховую пенсию (страховую часть трудовой пенсии) умеренно связана с распределительной компонентой и определяет ее только на 43%. В-третьих, средневзвешенная ставка тарифа на накопительную часть пенсии обладает заметным влиянием на накопительную

компоненту, но данная связь умеренно значимая, более тесная, чем с распределительной компонентой. В-четвертых, полученные значения t-статистики меньше расчетного (табличного) значения, поэтому делается вывод об отсутствии статистически значимых различий между ставкой тарифа страховых взносов и их величиной.

Заключение

Первичный статистический анализ влияния ставок тарифа страховых взносов на величину уплаченных взносов в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации показал достаточно слабую взаимозависимость между ними. При этом на распределительную компоненту оказывала большее влияние ставка тарифа страховых взносов на накопительную часть пенсии, чем на страховую пенсию (страховую часть трудовой пенсии). Таким образом, проводимая тарифная политика Пенсионного фонда Российской Федерации и актуарное оценивание размера ставки тарифа страховых взносов показали умеренную связь между ставкой и распределительной компонентой и заметную связь с накопительной компонентой. Помимо этого, оценка значимости коэффициента корреляции показала, что между исследуемыми показателями отсутствует тесная статистическая взаимосвязь. В результате поступление взносов на формирование накопительной и распределительной компоненты не определялось размером ставки тарифа страховых взносов.

Литература

- Курзаева Л.В. Регрессионный анализ в электронных таблицах. *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. 2016. № 12(7). С. 1234–1238.
- Рабочая сила, занятость и безработица в России (по результатам выборочных обследований рабочей силы). 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 142 с.
- Сизова Т.М. Статистика: Учебное пособие. СПб.: СПб ГУИТМО, 2005. 190 с.
- Соловьев А.К. Проблемы оценки эффективности индивидуаль-

- но-накопительной модели пенсионного страхования. *Финансы: теория и практика*. 2018. № 22(2). С. 90–105.
- Труд и занятость в России. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. 502 с.
- Труд и занятость в России. 2007: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. 611 с.
- Фатхисламова Г.Ф. Страховой дефицит бюджета Пенсионного фонда России. *Труд и социальные отношения*. 2019. № 2. С. 188–201.
- Markova N. Opportunities to improve the pension system. *Problems of Economic Transition*. 2001. Vol. 44. Issue 1. P. 40–56.

References

- Fatkhislamova G.F. The budget deficit of the Pension Fund of Russia. *Trud i sotsialnye otnosheniya*. 2019. № 2. P. 188–201. In Russian
- Kurzaeva L.V. Regression analysis in spreadsheets. *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnykh i fundamentalnykh issledovanii*. 2016. № 12(7). P. 1234–1238. In Russian
- Labor and employment in Russia. 2005: Statistical compilation / Rosstat. M., 2006. 502 p. In Russian
- Labor and employment in Russia. 2007: Statistical compilation / Rosstat. M., 2007. 611 p. In Russian
- Labor force, employment and unemployment in Russia (based on the results of sample labor force surveys). 2018: Statistical compilation / Rosstat. M., 2018. 142 p. In Russian
- Markova N. Opportunities to improve the pension system. *Problems of Economic Transition*. 2001. Vol. 44. Issue 1. P. 40–56. In English
- Sizova T.M. Statistics: Textbook. SPb : SPb GUITMO, 2005. 190 p. In Russian
- Sоловьев А.К. Проблемы оценки эффективности индивидуальной накопительной модели пенсионного страхования. *Finansy: teoriya i praktika*. 2018. Vol. 22(2). P. 90–105. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-85-95

КАДРЫ ДЛЯ ЦАРЯ И ГОСУДАРСТВА (XIX ВЕК)

ИГОРЬ НЯЗБЕЕВИЧ БАРЦИЦ, доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: bartsits-in@ranepa.ru

КОНСТАНТИН ПЕТРОВИЧ КРАКОВСКИЙ, доктор юридических наук, профессор кафедры государствоведения Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: krakovskiy-kp@ranepa.ru

Аннотация: В XIX веке обнаружилась не только количественная нехватка чиновников, доставшихся от XVIII века, для вновь создаваемых министерств (их требовалось гораздо больше, чем в коллегиях), но и то, что их прежний опыт работы в коллегиях был мало полезен, а иногда и противопоказан в условиях министерств.

Именно в первой трети XIX века правители России осознали потребность чиновниччьего государства в университетах, которая, по словам Г.В. Плеханова, удовлетворяется образованием в средство к карьере. В правительенных кругах постепенно привыкли к взгляду на значение просвещения.

Несмотря на это, в первой четверти XIX века основными формами воспитания были пансионное и военное. И только в эпоху правления Николая I конкуренцию им стало составлять университетское и элитарно-лицейское образование.

Статья посвящена анализу формирования системы образовательных учреждений, готовивших государственных служащих Российской империи в XIX веке.

Ключевые слова: государственная служба, юридические факультеты университетов, лицеи, Училище правоведения

Статья поступила в редакцию 28 октября 2019 года.

Bartsits I.N., Krakovsky K.P. Cadres for the tsar and the state (XIX century). Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. № 6. С. 85–95.

CADRES FOR THE TSAR AND THE STATE (XIX CENTURY)

IGOR N. BARTSITS, Dr. Sci. (Law), Professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: bartsits-in@ranepa.ru

KONSTANTIN P. KRAKOVSKY, Dr. Sci. (Law), Professor at the Department of State Studies, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: krakovskiy-kp@ranepa.ru

Abstract: In XIX century there was more than just a shortage of officials for new ministries (more officials were required than for collegiums), but also a lack of proper education for officials because the collegial management experience was not very useful, and sometimes it was even harmful.

In the first third of the XIX century, the heads of the Russian state realized the importance of officials' training in universities, which, according to G.V. Plekhanov, is achieved through career education. Government circles gradually accepted the importance of enlightenment to improve the quality of work of officials.

Despite this, in the first quarter of the XIX century, the basic organizations for education were in boarding houses and military schools. University and elite-lyceum education began to appear only during the reign of Nicholas I.

The article is devoted to the analysis of the formation of the system of educational institutions to train civil servants of the Russian Empire in the XIX century.

Keywords: civil service, law faculties of universities, lyceums, School of Law

.....
The article was received on October 28, 2019.

.....
Bartsits I.N., Krakovsky K.P. Cadres for the tsar and the state (XIX century). Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No. 6. P. 85–95.

Introduction

The reforms carried out at the highest levels of state administration, namely, the transition to the ministerial system of administration, the specification of the Senate responsibilities, the creation of the State Council and the Committee of Ministers, inevitably should increase the need for educated officials (primarily "legally savvy", or, to be more precise, the ones who passed "managerial and juridical" training).

There was more than just a shortage of officials for new ministries (more officials were required than for collegiums), but also a lack of proper education for officials because the collegial management experience was not very useful, and sometimes it was even harmful.

In the nineteenth century, a severe need for educational training for Russian officials occurred. A specific document titled "Preliminary Rules for Public Education" (1803) was directed at increasing the level of education in the country and, in particular, was aimed at improving the level of education of officials [Shepelev, 1999].

In the first third of the XIX century, the heads of the Russian state realized the importance of officials' training in universities, which, according to G.V. Plekhanov, is achieved through career education [Plekhanov, 1923]. Government circles gradually accepted the importance of enlightenment to improve the quality of work of officials. This quote illustrates the thought of D.N. Bludov, the Commander-in-Chief of the 2nd division, His Imperial Majesty's Own Chancery: "When N.N., in an important manner of a statesman, asks: "Enough, is it good for lower classes to study?" – I want to answer him with another question: "Is it good for children to grow?" [Belenkov, 1998. P. 41].

Despite this, in the first quarter of the XIX century, the basic organizations for education were in boarding houses and military schools. University and elite-lyceum education began to appear only during the reign of Nicholas I.

It should be noted that the former pride in belonging to the first estate, which turned into arrogance of the nobility ("we didn't go to universities" – this is obvious because there were no universities) in the XIX century began to be replaced by arrogance in scholarship, excellent knowledge of foreign (primarily French) languages.

If we talk about state support in the field of educational training and preparation for public service, we should discuss in detail two specific aspects.

The first aspect is the introduction of particular subjects (jurisprudence) into the curriculum of gymnasiums. Thus, in the fourth grade as a compulsory discipline was included "natural law" and "peoples' law". After the cancellation of legal disciplines at the gymnasiums in 1828, they returned in 1845. The educational program developed by Professor of Law at St. Petersburg University K.A. Nevolin included the study of the foundations of the Code of Laws of the Russian Empire ("fundamental laws", the charter on the civil service, and the basics of criminal and civil law). In 1830, the teaching of law was introduced in the educational institutions of the military department, such as the cadet and page-boy corps [Kandaurova, 2001; Kodan, 2005].

The second aspect is the introduction of a "rank exam", which required appropriate educational (rather than practical) training. Until the beginning of the XIX century, there was no educational qualification required for entering the civil service (otherwise, there would be no officials in the state apparatus). But now the conditions of the service itself have become more complicated ("mastering the profession of an official through working as an official"), the lack of practical training for college and clerical officials became apparent.

The reform of M.M. Speransky

In 1808, M.M. Speransky presented Alexander I with a note "On the improvement of universal public education" [Speransky, 1907; Korf, 1861. Vol. 1. P. 164], which included some proposals for improving the public service. Speransky was not satisfied with the existing system of officials' "practical legal training". He referred to the European experience, where education is an important element for entering the public service; in England, France, Austria, and Germany, "no one can be a lawyer or a prosecutor without a certificate and special testing in leading universities".

He did not like the fact that very young nobles were enlisted in military or court service. Even in the lack of proper education and practical experience, as they grew up and it was time to enter the real service they could apply for a high "pre-received" rank, and a corresponding high rank in central or provincial institutions.

M.M. Speransky considered it necessary to establish a direct relationship between the presence of general and professional education and the rank that is provided while entering the civil service. "...ranks cannot be recognized as necessary or useful for the state... They divide the people into two disproportionate classes, the nobility, and the mob; they leave almost no space for an average condition; they despise everything, where they are not present, give a false price to places and virtues, they confuse and put enlightened people with ignoramus, fill posts with useless officials; poorly educated people come to the highest state ranks; by assentation and many minor cases of abuse, they corrupt the spirit of the people and, most regrettably, infect the sources of public education..."

Surprisingly, but he correlated the acquisition of education, which is necessary for successful completion of public service, with an age of **21 years** (similar to the age of modern bachelor's degree holders). At this age, a student could only apply for the rank of college registrar (14th rank), but a nobleman enlisted in infancy, according to the years of "pre-received" education, could apply for the place of a titular adviser (9th rank). Accordingly, the career advancements of the first and second person would be different.

In the XVIII and early XIX centuries, parents of noble children (sometimes as they are today) planned a successful career for their children, choosing *the easier ways*. These included the lack of education, but an earlier entry into the service.

Speransky proposed *the presence of education* as the main requirement for appointment to the post, meaning to "receive ranks concerning the level of training". Although it should be mentioned that Speransky considered the presence of a rank system unacceptable for public service.

Here is an important point: he expressed his dissatisfaction with the presence of ranks. He believed that the presence of rank system is the most attractive point for officials in the service. He saw this as the “root of evil”: often ranks are given for the length of service, and not according to the performance indicators of an official. Officials are showing-off with their ranks because this is an indicator of the benefits received from the state and career success.

At the same time, Speransky understood that the cancellation of rank system would be too radical, the emperor would not go for it.

Nevertheless, he achieved changes that had positive impact on the fate of public service – the Tsar signed the draft of the decree of April 3, 1809 “On the non-assignment of the ranks to chamberlain and junker-chamberlain to acquire military or civilian rank, and on the persons’ obligation in these ranks to enter the actual service and continue it in the established order from the initial rank”¹. This act contained a significant provision on the need for educational training and the impossibility of serving “in absentia” for children of the nobles.

The end of this decree contained information on the importance of serving the Homeland for officials: “By setting these rules ... prohibiting by this decree to receive ranks that may conflict with the actual benefits of the service, we want to affirm the truth that each type of service requires performers with experience and gradual career progression; the transition and sudden transfers from one type of service to another is always fraught with inevitable inconvenience; it is necessary to improve various spheres of activity so that any person, assuming public duties, may choose his sphere of military or civil service, and according to his choice, based on experience and education, would follow his assignment steadily. In this way, each part of the civil service will have performers with the necessary experience and knowledge, clearly fulfilling their duties, and lay true honor and respect for the rank to which they have assigned themselves”.

It is easy to imagine the anger of the nobility and the political elite (primarily the “Catherine’s” nobles) concerning this decree. The “upstart” from the “bell nobles” was discussed and condemned on almost everywhere². The honorable grandmothers cursed the “rude priest”, who obstructed the path of the young nobles to the heights of bureaucratic posts without mandatory public service [Kodan, 2001].

M.A. Korf, the first biographer of M.M. Speransky, wrote about the situation that has occurred in society and around the initiator of the “decree of April, 3”: “Naturally, this event excited a bitter murmur in those for whom its consequences should have affected either their present position or future hopes. The whole so-called aristocracy flinched at such a brave move that they used to consider as their common right, re-

belled against the reformer, who, after such sudden arrogance, could be recognized as the most dangerous person attempting for the equation of all estates, to democracy and, after that, to the overthrow of all the foundations of the empire. The voices of those who impartially assessed the need for a measure called not to forcibly bring someone into service, but to protect the service from inexperienced people, came mainly from the middle and lower classes of society and could not protest to the opinion of the aristocracy. The aristocracy was also offended by expressions of the decree in which the “rude priest” so shamefully branded all former chamberlains and junker-chamberlains, showing what the government expects in the future and, therefore, what did not exist before” [Korf, 1861. Vol. 1. P. 174].

At the end of the summer of 1809, when Alexander I was traveling from Kamenny Island to Peterhof, the carriage for some reason capsized and the monarch seriously injured his leg (this wound bothered him until his death). He had to spend several weeks in one of the rooms of the Peterhof Palace. Speransky took advantage of this incident to convince the tsar to carry out the reform of officials. Having settled in Peterhof, he visited the tsar almost every day. During these visits, the final text of the decree was formed; the decree was published on August 6, 1809 [Korf, 1861. Vol. 1. P. 178].

The decree “On the rules for obtaining ranks in the civil service and on testing in the sciences for ranking in college assessors and state councilors” went even further in ensuring the increase of the level of competence of civil servants through education. It clearly stated that the ranks should be provided according to the general and professional training, and not at the expense of length of the service³.

However, it did not concern all ranks (this would mean the introduction of an educational qualification), but only two of them. These are the 8th and the 5th ranks, which were of particular importance to the holder: college assessors (8th) received the right to hereditary nobility, and state advisers (5th) came into the bureaucratic elite, a group of dignitaries of the empire.

Perhaps the hidden purpose of the decree (probably of Speransky himself) was to introduce fresh cadres into the upper and middle layers of bureaucracy. S.N. Yuzhakov, Speransky’s biographer, suggested that the decree of August 6, 1809, was directed “against old and poorly educated officials”, opening up a “faster career for an educated young minority” [Yuzhakov, 1898].

The decree itself contained a program of tests in subjects, as well as a form for passing the exam (writing essays “in classroom”, giving verbal answers “without leaving the test room”⁴). Examinations were conducted by a specialized committee composed of the rector of the university and three other professors.

The decree of August 6, 1809 contained provision on the organization of “summer sub-courses” at universities for

1 The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire, Volume XXX. No. 23141.

2 F.F. Vigel saw Speransky’s secret thought in the decree of August 6, 1809: “The nobles whom it touches will not want to continue the service; a little time will pass and the governing of the whole of Russia will be in the seminarians’ hands” [F.F. Vigel’s Notes, 1892. Part 3. P. 71].

3 The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire, Volume XXX. No. 23771.

4 Teachers already knew about the students’ tricks in passing the exams.

НАШЕ ПРОШЛОЕ

officials who wanted to raise their educational level “on-the-job” (this only applied to capitals and cities with universities). These continuing education courses were only allowed with the permission from the authorities of this official.

If the noble elite were against the first of the decrees described here, the second generated a wave of anger from the side of bureaucracy at all levels.

Kharkiv poet Akim Nakhimov ironically described the officials' perception of the decree on August 6:

*So hard for me, being a man of ages,
Start once again, forgetting my own fifty years.*

A.A. Arakcheev, knowing about the decree coming out, even before it was made public, hastened to get his subordinates (who had a long service record) promoted for further ranks of college assessor and state adviser so that they would not need to pass the necessary exams.

As it often happened in Russia, even a good initiative was condemned. For the initiator of the civil service reform, M.M. Speransky, it all ended in exile, although his idea was put into practice and “worked” until 1834.

To implement the decree of 1809, short-term educational programs were created: in both capitals, public lecture courses for civil servants were established in universities (simplified training). Professor M.A. Balugyanskiy, the future head of the II department His Imperial Majesty's Own Chancery, directly participated in the organization of the courses. In St. Petersburg, he lectured on state economy and finance. At Moscow University, for “on-duty-service” officials, there were lections on the natural, Roman, and people's law. Public courses for officials were also open in the provinces. In the classrooms there were titular and court advisers, provincial registrars, etc. Suddenly, an obstacle occurred: it was difficult for an official to get the permission of his superiors to attend courses. Except for July, classes were held from May to November for 4 hours a day. Each subject was taught for 1 hour per day. The university professors usually read the lectures.

Before lunch, officials were sent from the service to lectures, without eating or resting. They were supposed to listen to lectures until 6 pm. But these sufferings were compensated by a certificate of course completion, which opened up some career prospects [Belenkov, 1998. P. 54–55].

Another area of training is the creation of specialized classes in gymnasiums and schools: a course of law in the fifth grade provided initial training for future officials to take lower clerical posts.

By order of Alexander I, on April 10, 1812, a specific committee was formed to “draw up general guidelines for all parts of the civil service, to consider the particular subjects that should be studied to determine which rank the applicant will be suitable for”.

It should be noted that in the presence of home education, the rank exam was taken by such well-known statesmen as Chief Prosecutor of Synod S.D. Nechaev (1810), notable diplomat A.G. Kushelev-Bezborodko (1816), Minister of Justice V.N. Panin (1819), Minister of Posts and Telegraphs I.M. Tolstoy (1822), Minister of Internal Affairs P.A. Valuev (1832) and others [Kodan, 2005. P. 279].

However, any activity in this direction was successfully inhibited by the conservative bureaucracy [Kodan, 2005. P. 233].

The development of legal education (general and specialized – for future officials)

In Russia, the first half of the XIX century became the time of formation for legal education system with specialization for certain types of state activity.

In government, the task of training officials was still of big importance. In this regard, the Ministry of Justice turned out to be the most advanced.

Established in 1797, the School for training Junkers at the chancellery of the St. Petersburg departments of the Senate continued its work. The school had the task of “educating noble officials for the civil service”⁵ [Tomsinov, 2010. P. 102–106].

However, four years later, the school was transformed into a specialized legal educational institution⁶. The decree on the transformation of the Junkers School stated that the main subject should be jurisprudence; less important “sciences” that needed to be studied in this institution included “oratory, suited to litigation; logic and accounting”. Other sciences (e.g. foreign languages) were taught only as auxiliary so that the cadets did not lose their previously acquired knowledge. Those who passed the “strict public exam” were given the right to be appointed to the “assistant secretary” (nobles), the children of government officials were given the rank of a clerk⁷.

Reinstalled by the decree of Paul I, the Junkers' training in the basics of public service (1797), a few years later, at the very beginning of the new reign, was recognized as ineffective. It was assumed that the Institute of Junkers, built on the basis of the Junkers School, would become the foundation for civil servants training.

In 1801, the Prosecutor-General A.A. Bekleshov criticized the procedure for preparing the nobility for civil service. In his report to Alexander I, he noted the existing shortcomings: the “early age” of students, the study of the “general sciences” instead of an in-depth study of law, the small size of the school itself, the accommodation of cadets outside the school, and as a result, the questionable moral character of students (we can only guess what the head of the prosecutor's office had in mind).

Bekleshov fulfilled the tsar's request to write the charter for a new school for government officials, but until 1805 it was not brought into effect. G.R. Derzhavin, who became his successor (combining the post of Prosecutor-General and Minister of Justice), presented his vision of an educational institution for noble youth, “wishing to serve the Homeland in the civil service”, the main goal of the educational process in which should be “teaching domestic laws”, i.e. legal training. He even designed the detailed content of this legal training

5 The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire, Volume XXIV. No.17733.

6 The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire, Volume XXVI. No. 20083.

7 The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire, Volume XXVI. No. 20083.

(from the theory of law to the practice of legal proceedings and clerical work) [Bezrodny, 1903. P. 266–267].

In 1805, at the suggestion of the Ministry of Justice, Alexander I established the *Higher School of Law* under the Law Drafting Commission instead of the Junkers Institute (which level of education did not meet the needs of the state apparatus reformed in 1802)⁸. Gustav Andreevich Rosenkampf, a lawyer and state adviser, was appointed as the director. In that time, he was in charge of the systematization of Russian laws, and the school itself was under the direct supervision of the Minister of Justice P.V. Lopukhin and Senator N.N. Novosiltsev. It was assumed that, in opposition to ordinary law faculties of other universities (with an emphasis on theoretical training), the Higher School of Law was supposed to provide skills for practical judicial work.

In September 1806, the classes started at the new school (located in the building of the former Junkers Institute, sharing it with the Law Drafting Commission) with three-year study time. Only 25 applicants entered the new university; they had to pass the entrance examination and have a gymnasium or university education.

The Higher School of Law program was related to the program of law faculties of other Russian universities (faculties of moral and legal sciences). Among the teachers were famous legal scholars: P.D. Lodi, professor of natural and public state law, verbal sciences and philosophy, doctor of the Free Economic Society (Petersburg) and the Altenburg Botanical Society, professor of St. Petersburg University and Pedagogical Institute; G.I. Terlaich, professor of the law and general history at the Moscow Pedagogical Institute.

From the very beginning, it was found that students were very unwilling to attend lectures. To increase attendance, the director issued a special order, the essence of which was as follows: if the student is absent at lectures for the first time – forgive him, for the second – reprimand, for the third – proceed with his expulsion from school. A hard but efficient step to increase attendance at the lectures.

A notable innovation was the fact that students, who were studying at school, were immediately enlisted in the service at the Ministry of Justice with a salary of 300 rubles (a kind of scholarship). Moreover, students had the right to use the library of the Law Commission.

Graduates were enlisted in the courts with the rank of college secretary (Grade 10) with the addition of salary to the student scholarship established during their studies. And those who graduated from the Higher School of Law with honors entered the service immediately at the Ministry of Justice and were awarded the rank of the titular adviser (9th class)⁹.

As for the students of the former Junkers Institute, they were distributed as follows: successful students were allowed to work, capable of learning entered the gymnasium, students



Figure 1. Yuriev (now Tartu) University (founded in 1802)

with low academic successes moved to the lower clerical posts of the 9th class.

But after the first graduation of 1809, the studying process was interrupted because of the reorganization in the Law Drafting Commission. In 1812, G.A. Rosenkampf tried to continue the work of the university, but war with Napoleonic France prevented this. In 1816, the school was closed due to the opening of new universities with law faculties.

Indeed, a number of higher educational institutions were created in Russia during the reign of Emperor Alexander I, these universities could provide training to future higher ranks of the state apparatus. These are the universities of Derpt (Yuryevsky – 1802), Vilensky (1803), Kazan (1804), Kharkiv (1805), Petersburg (1819). All of them joined a number of higher education institutions along with Moscow University, which was one of a kind in the second half of the XVIII century. In 1834, instead of the Vilensky University, which was closed in 1832, the University of St. Vladimir in Kyiv was founded.

It was said that only a graduate of a university with general education and relevant specialization for his field of activity could be of great value to the state. According to S.Y. Witte, this guaranteed the protection from a "narrow-minded specialist".

The charter of 1804 posed a definite task for universities: "to prepare young people for holding various ranks in the public service". It should be mentioned that getting academic titles and academic degrees granted access to the public service, even to children of the serfs. In this way became known A.V. Nikitenko, professor, member of the Academy of Sciences. He was born in the family of a well-off peasant, graduated from the county school, received a manumission, and graduated from the law faculty of St. Petersburg University. This allowed him to take a modest position in the office of the capital's educational district. The young man had a high efficiency at work and unpretentiousness, which contributed to his career advancement. Censor of many Pushkin and Gogol's works, a loyal compiler of royal draft messages, by the end of his career, he occupied a notable place in the department of the Ministry of Education [Belenkov, 1998. P. 41].

The three-year training (according to the university charters of 1835, 1863 and 1884 are 4 years) of lawyers in the

8 The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire, Volume XXVIII. No. 21860.

9 It can be assumed that the receipt of benefits by young officials, depending on the success in studying at a specialized university (such as the RANEPA) would be the right measure.

НАШЕ ПРОШЛОЕ

departments of the "moral and political sciences" included lectures on the main branches of law and a short period of practices in the drafting of legal documents.

It is interesting to compare the subjects studied at the Universities, at the beginning, the first third, and the middle of the XIX century. At the beginning of the century, only seven specialized subjects were taught at the Faculty of Law (at that time it was called the "Department of the Moral and Political Sciences"), which had intricate titles: "The Law of the Most Notable Both Ancient and New Nations," "The Law of the Civil and Criminal Proceedings of the Russian Empire," "Natural Political and Popular Law", "Diplomacy and Political Economy", "Theoretical and Practical Philosophy", "Dogmatic and Moral Theology", "Interpretation of Holy Scripture and Church History".

The university charter of 1835 contained a list of subjects that closely matched the structure of the Code of Laws of the Russian Empire in 1832: "a general concept and a general overview of legal systems"; Russian state laws (basic laws, state laws, state institutions); laws of beautification and piety; financial laws and obligations; police and criminal laws; law of nations (*ius gentium*)¹⁰.

Partly providing with competent officials, educational institutions did not give the necessary specialization. The diplomas they issued opened the way for work in official service and earning ranks¹¹. B.N. Chicherin noted that after receiving the highest candidate points, the "civil service" was guaranteed [Chicherin, 1989].

But quite often, university training did not correspond at all with the future professional activity of an official. A university graduate could be a physicist or philologist, speak Oriental languages or have extensive knowledge of the Holy Scriptures, but after studying at the university go to work in the Ministry of Finance or the Ministry of Internal Affairs. Astronomers, mathematicians, physicists, and chemists were presented and even succeeded in the Ministry of Foreign Affairs. The general formula of the educational qualification "graduated from a university" only contributed to this.

Along with studying at domestic universities, the noble youth, especially from the Ostsey nobles (the Baltic provinces of the Russian Empire) went to study at European universities. However, starting from the second quarter of the XIX century, especially after the Decembrist revolt, Nicholas I ordered: "to reduce this practice". He believed that Russian students were perverted there (especially he pointed at the University of Jena, Hessian, and Heidelberg universities), therefore it was necessary to save the youth from the infection of harmful influence. Some said they were taught "the

rules of rebellion". In every possible way, the government began to persuade parents to withdraw their children from such academies or transfer them to other universities of a more conservative nature. The Committee of Ministers decided that danger for young men exists in all universities in Europe, so it was decided to withdraw all students from German universities in general. Russian students were supposed to study at Russian universities. However, the tsar considered that it was unacceptable to use such a measure publicly, so he secretly ordered to withdraw all the Russian students from these three universities, transfer them to other universities, and prevent them from entering such universities in the future.

Also, officials' trips in Europe were not welcome. Here is one significant case: in 1832, a clerk with the surname of Kondratenko, asked for a trip abroad for 4 months for mineral waters' treatment. Nicholas I responded: "In Russia, there are mineral waters that are no less healing, so no one should be allowed to go abroad without my permission" [Seredonin, 1902. P. 42].

Only by the middle of the XIX century the situation with the teaching of specific subjects at law faculties improved. The university charter of 1863 reflected this change. At that time, there were three blocks of disciplines taught at the law faculties, each of them served a specific purpose: the first – *general theoretical disciplines* (encyclopedia of law and Roman law); the second – *subjects of historical and legal nature* (the history of Russian and Slavic law and "major legislation"); the third – *industry disciplines* of Russian law¹².

In the 60s of the XIX century, the idea of specialization arose in the university environment: the division of law schools into two departments: "purely" legal and administrative. The latter would train officials for the administrative apparatus, and the emphasis there would be on the disciplines of the state and law (state law, police law, financial law, etc.). But such a restructuring could cause a lot of problems, for example, whether to accept applicants immediately to the "department" or separate students in senior courses, and in which courses? As a result, only Petersburg and Kazan Universities in the early 70s of the XIX century rearranged to such specialization, but already in the early 80s, they abandoned it. Administrative departments were significantly less popular [Zackharov, 2006. P. 88–92].

In the first half of the XIX century there was an urgent problem of the poor state of Russian justice. At the Council of State meeting on January 19, 1833, Nicholas I had to admit: "When I came to the throne, I considered it my duty to pay attention to various management subjects, about which I had almost no information. The main thing that involved me was justice. I have been hearing from a young age about our shortcomings in this regard, about sneaking, and extortion, about the non-existence of laws for all types of cases, or about mixing them because of an exceptional number of decrees, often with contradictions"¹³.

¹⁰ The second edition of the Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. Volume X. No. 8337. In Russian. The famous historian and politician P.N. Milyukov noted: "... the study of existing legislation was introduced at the faculty of law to prepare students as lawyer-officials" [Milyukov, 1993. P. 791].

¹¹ This practice was a double-edged sword. The Ministry of Education in 1863 stated that "there is no doubt that the rights to the rank, granted by universities, serve as a decoy for entering a university, many young people are not looking for education but to make up their careers" [Ilkonnikov, 1876. P. 117].

¹² The second edition of the Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. Volume XXXVIII. No 39752.

¹³ Quote from "The centenary of the birth of His Imperial Highness Prince Petr Georgievich Oldenburgsky". St. Petersburg, 1913. P. 43. In Russian

The answer to that was opening in St. Petersburg in 1835 (with the help of M.M. Speransky, but with the active support of Prince P.G. Oldenburg) the special legal university, the School of Jurisprudence "for the education of young noblemen¹⁴ for the civil service in the *judicial part*" [Annenkova, 2006]. It was a departmental institution, under the Ministry of Justice and similar in status to the Imperial Lyceum (Imperatorskiy Tsarskoselskiy lyceum).

The School of Jurisprudence carried out a 6-year (starting from 1838, it became a 7-year) specialized training, offering a standard set of legal subjects (basic law, Roman law, state law, civil and land laws, criminal law, criminal and civil proceedings; local legislation, financial law with the basics of political economy). Together with theoretical knowledge, the students of the School received practical skills in the judicial profession. However, the first four years of education (as in the Imperial Lyceum) were devoted to the completion of gymnasium education. The graduates of the School of Jurisprudence were characterized by an outstanding education, while law faculties of universities taught broader and fundamental knowledge.

The School of Jurisprudence had extremely strict discipline. Such measures as the weekly scoring of points for lessons attended, the open readings of a behavior journal, etc. proved themselves considerably. "The young men were reminded of all their sins in their studies, and the highest punishment was rods". There was a punishment cell for especially malicious violators of discipline, like in most other educational institutions at that time [Gymnasium of higher sciences..., 1881. P. 103, 139]. Only with the beginning of the reign of Alexander II, a complete withdrawal from the educational process of rods and "drumming, permeating the daily routine" took place [Suzor, 1910. P. 147].

It is important to note that among the students, along with knowledge of the law, teachers were cultivating the formation of high *moral qualities* that are necessary for judicial activity.

Graduates of the School received a diploma of higher legal education, which allowed them to make a career both in the judicial department and in administration¹⁵.

Upon graduation, students took exams in all subjects studied. The success was determined by what rank they received



Figure 2. Prince P.G. Oldenburgsky

upon entering the service: from the 12th to the 9th. They were obliged to work in the civil service under the Ministry of Justice for 6 years¹⁶.

The School granted more than 400 qualified lawyers for civilian institutions, the first one and a half dozen "Nikolayev's graduate courses" made a brilliant career, and, most importantly, made up some kind of the intellectual core of the "most bourgeois people" of the judicial reform of 1864.

In total, the School of Jurisprudence has trained more than 2000 highly qualified lawyers, ready to work in both the judicial and administrative systems. Among them are such famous statesmen as members of actual Privy Councilors (2nd rank) Senator V.A. Artsimovich, future Ministers of Justice D.N. Nabokov,

N.A. Manasein, I.G. Scheglovitov, and Ministers of Internal Affairs A.G. Bulygin D.A. Obolensky, A.A. Polovtsov (Secretary of State), figures of judicial reform D.A. Rovinsky, N.I. Stoyanovsky, S.A. Taneyev (Head of His Imperial Majesty's Own Chancery), Chief Prosecutor of the Synod K.P. Pobedonostsev, V.D. Filosofov (Chief Military Prosecutor). A significant group of graduates worked in the departments of the Senate [Wortman, 2003]. Later, during the reign of the "last three tsars", the School trained hundreds of highly qualified specialists in law and administration¹⁷. In the literature on the graduates of the School, we often see graduates who worked "without accordance to their specialty" such as composers P.I. Tchaikovsky and A.N. Serov, litterateur and notable slavophile I.S. Aksakov, poet A.N. Apukhtin, honorary academician, journalist and essayist K.K. Arseniev, poet A.M. Zhemchuzhnikov (one of the three creators of the image of Kozma Prutkov), art critic V.V. Stasov and even a chess player, world champion A.A. Alekhin.

The School of Jurisprudence has become a brand-new institution of education. Judicial figures of a new type were trained there: educated, honest and incorruptible, they saw their calling in serving the Law and the Fatherland [Tomsinov, 2010. P. 193]. They got a feeling of belonging to a group of the chosen ones, called to carry out a special mission in the name of the triumph of law and order in Russia [Wortman, 2003. P. 343].

Another part of the training of future officials was an elite *lyceum education*. In the first half of the XIX century, elite educational institutions were founded. Lyceums prepared grad-

¹⁴ Entering the School of Jurisprudence was possible only for hereditary noblemen, for children of military officials with a rank no lower than the colonel or civil officials no lower than 5th grade (state councilor), at the age of 12 to 15 years.

¹⁵ The second edition of the Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. Volume X. No. 8195. The new version of the Charter (1838); The second edition of the Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. Volume XIII. No. 11363.

¹⁶ For more information, see: A brief historical outline of the School of Jurisprudence for 50 years. St. Petersburg, 1855. In Russian; The fiftieth anniversary of the Imperial College of Law. 1835–1885. St. Petersburg, 1886. P. 5–70. In Russian

¹⁷ For more information, see: Complete list of graduates of the School of Jurisprudence (78 graduations during 1840–1918) [Annenkova, 2006. P. 343–379].

НАШЕ ПРОШЛОЕ

uates for public service "for the common good of the state" [Zakharov, 2006; Tomsinov, 2010. P. 61–92].

The most famous of them is the Imperial Lyceum; it was a unique educational institution, "a forge of imperial cadres". It was entrusted with the task of preparing the educated state elite, that is, figuratively speaking, "the top of bureaucracy". The idea of creating such an elite educational institution belonged to M.M. Speransky. In 1808, he prepared for Alexander I a note titled "Project of the Special Lyceum". He wanted this to be not just a legal school, but a state-science school, not only for the noble elite but for "everyone". It is easy to guess that such a radical proposal was not accepted.

In 1810, they again returned to the matter of creating the elite school for training of future officials. Two parties argued about the project – the reformers and the conservatives. Reformers, M.M. Speransky and I.I. Martynov, convinced Alexander I that the Lyceum could provide "moral education for noble youth". Conservatives, Minister of Education A.K. Razumovsky and Sardinian ambassador J. de Mestre, warned that raising youth on the ideas of enlightenment of France "in less than 30 years brought up a generation that overthrew traditions and killed the king of France" [Kodan, 2005. P. 287].

The Imperial Lyceum was created with the help of Speransky, but everyone forgot about it as soon as he was sent out to exile. In 1815, to the question of Masalsky, "where would I educate my son?", Speransky advised sending him to the Lyceum and wrote: "This School was created by me and its charter was written by me, although others assigned it to themselves" [Korf, 1861. Vol. 1. P. 172].

After all the problems connected with the Speransky project, it was accepted; although, serious correction took place (the possibility of training for "all" was canceled). On August 12, 1810, the emperor approved the "Decree on the Lyceum" and the Charter. October 19th – the opening day of the Imperial Lyceum is still celebrated as a lyceum day by students and graduates of educational institutions (including at RANEPA, which trains qualified officials at present).

According to the Charter, the Lyceum set as its goal "the formation of youth, especially intended for public service"¹⁸. According to its status, the Lyceum was equated with Russian universities, which means that graduates received a diploma of higher education.

In 1843, the Lyceum, formerly located in Tsarskoye Selo (in 1918–1937 it was called Detskoye Selo; from 1937 to the present – the city of Pushkin), moved to St. Petersburg, and the next year it was renamed as Alexandrovsky. The new Charter of the Lyceum of 1848¹⁹ stated that the main objective is to educate noble youth for the civil service in all spheres requiring higher education, mainly for serving in the Ministry of Internal Affairs.

Important aspects of the life of lyceum students were: training worthy and well-educated officials loyal to their coun-

try and creating a "family" atmosphere within the walls of the Lyceum. This became possible due to the meticulous choice of "applicants".

The training system was divided into two independent three-year stages: completion of general education (at the gymnasium level) and professional education (at the level of three university departments: legal, physical and mathematical, or verbal). The disciplines of the legal direction were: the encyclopedia of law and the history of Russian law, church, state legislation, civil, criminal, police (administrative), financial, international law, and the state structure of the eastern powers.

It is necessary to pay attention to the thorough training of lyceum students in subjects related to public service. In the final year of training in the course of "general legal proceedings", they studied such topics as: "on the civil service in general" (duties and rights, awards and responsibilities of civil servants); joining the service, "on higher governments in capitals" (i.e., on the State Council, Senate, Synod, Committee of Ministers, ministries), "on governments in provincial cities" (on chambers of the criminal and civil courts, state chamber, etc.), "on governments in county-level cities" (county court, noble custody, county treasury, magistrate, etc.), and the clerical work [Tomsinov, 2010. P. 78]. In the middle of the XIX century, such an unusual discipline was taught as legal paleography – "the science of correctly reading the ancient acts and determining their diplomatic authenticity" [Seleznev, 1861. P. 477] (like modern source studies).

Graduates of the Lyceum, depending on the quality of their education, could apply for civilian ranks from 14th (elementary) to high 9th (titular counselor) upon admission to the service. An interesting innovation (transferred to Soviet higher education) was the duty of the graduate to work in the public service from 4 (if they paid for their studies by themselves²⁰) to 6 years (if the state paid for their studies).

As follows from the "Memorial Book of the Imperial Alexandrovsky Lyceum" for 1886, among the students of the lyceum were: 8 state secretaries, 6 members of the State Council, 26 senators, 2 ministers, 14 associates of the minister, 9 senior court officials, 7 governors, 5 presidents of the judiciary chambers and district courts, 9 members of the Russian Academy of Sciences [Melnikov, 2000. P. 177]. The real "Eaton University of Russia".

It is interesting that "for greater solemnity" and "moral education" of future civil servants, the awarding of civil ranks and swearing-in of graduates of the Alexandrovsky Lyceum and the School of Jurisprudence from 1841 started to be held not in the Senate building, but with a ceremonial atmosphere in the educational institutions themselves²¹.

Among the graduates of the Lyceum, there were many statesmen of Russia: Chairman of the Committee of Ministers M.Kh. Reitern, Chairman of the Department of Laws of the State Council M.A. Korf, Foreign Secretary A.M. Gorchakov,

¹⁸ According to the Charter of the Lyceum of 1848, the institute was training officials mostly for the Ministry of Internal Affairs. However, the graduates were also prepared for a military career.

¹⁹ The second edition of The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. Volume XXIII. No. 22174.

²⁰ Interestingly, the transition from paying tuition from their own pocket to the category of students for whom the state paid was strictly prohibited.

²¹ The second edition of the Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. Volume XVI. No. 14452.

N.K. Gears and A.B. Lobanov-Rostovsky, Minister of Railways A.P. Bobrinsky, Minister of Justice D.N. Zamyatnin, Ministers of Education A.P. Nikolai, A.A. Saburov and D.A. Tolstoy, and others [Rudenskaya, 1999].

Attention should be paid to such a phenomenon as "school nepotism". It helped young graduates with applying for jobs in ministries, thanks to the "assistance" of senior graduates who held the posts of directors of departments and branches. This situation was especially typical for graduates of the School of Jurisprudence and the Imperial Lyceum.

A significant aspect of the activities of educational institutions training future officials was student drop-out rates. In 1876, 296 students were studying at Moscow University, and only 60 graduated from the university. In 1913, student drop-out rates were almost 15%. At the School of Jurisprudence, about half of the number of students in the graduating class finished their studies. In 1906–1912, at Tomsk University for 6 years studying, about 60% of students were expelled for various reasons [Zakharov, 2006. P. 55].

As the saying goes, "What you lose on the swings, you gain on the roundabouts". Modern universities training future employees of the state apparatus should remember the wise words of the Ministry of Education (1856) about the need to "make exams stricter, and especially final exams"²².

In the first half of the XIX century, another system for training the future officials for managerial and economic activities began to appear. Because universities could not satisfy the needs of a rapidly developing bureaucratic apparatus in educated (primarily with a legal education) cadres, educational institutions were opened on the initiative and at the expense of private individuals, of course, with permission and with the support of the government.

Thus, in 1805, the School of Higher Sciences was opened in Yaroslavl (at the expense of the scientist and philanthropist P.G. Demidov). Also in 1805, the Gymnasium of Higher Sciences of Prince A.A. Bezborodko was opened in Nizhny (at his expense). In 1817, Richelieu Lyceum was opened in Odessa under the initiative of the Governor-General of Odessa and Novorossiysk Territory. In 1819, at the expense of the Polish scientist T. Chatsky, the Kremenetsky (Volynsky) Lyceum was opened²³.

In 1833, the Demidov Lyceum got a new charter and the main direction of its educational activity became the "cameral-legal" education. In 1833, the Demidov Lyceum got a new charter²⁴ and (there is also an extended version of the charter of 1845²⁵) the main direction of its educational activity became the "cameral-legal" education. It suggested, along with legal disciplines, the study of a number of disciplines to qualify

for the state civil service and service in the field of economic activity. In the Demidov Lyceum, the educational process included such disciplines as state law with additional materials on police (economic) and financial law, statistics, trade science, technology, rural economy, forestry, land surveying, etc²⁶.

Cadet corps should be included among the educational institutions that provided training for the civilian department. In 1825–1850, 1265 of their graduates began their work in the civil service; 963 of them (an average of 37 per year) were immediately promoted to class ranks, while the remaining 302 began their careers as clerical workers [Belenkov, 1998. P. 44].

Despite the truly breakthrough in education and training of future officials, the shortage of qualified personnel in the state apparatus was still present. According to academician A.V. Nikitenko, in the middle of the XIX century (1861), **3000 official vacancies** became available annually (a total of 80,000). And all existing Russia's universities, lyceums, and the School of Jurisprudence at that time produced annually **400 graduates**²⁷ [Nikitenko, 1955. P. 243]. The number of graduates with the appropriate level of education is notably small, they simply are not enough. Job places were mostly filled by people with a low level of education (more than half). The lowest percentage of workers with higher education was seen in the Ministry of Internal Affairs (over 70% of all officials with a low level of education).

Only in 1864, after judicial reform, there was a real increase in legal and state education. The number of universities has increased: Warsaw (1869) and Tomsk (1888) universities have been opened, the number of students in law faculties, as well as in specialized universities (School of Jurisprudence), lyceums, has distinctly increased. In the 70–80s of the XIX century, every third student in Russia was a law student. Vacancies both in the judicial department and in the administrative apparatus were quickly filled with educated officials.

By the end of the century, competition for admission to universities appears, and the system of promotion is improved in state institutions. This situation was sensitively caught by the authorities, using career elevators to promote the "necessary" or politically loyal officials. The career of "nasty free-thinkers" could easily be slowed down or even ruined.

The lack of a unified educational policy in the training of officials was explained by the multi-departmental subordination of educational institutions: the Nikolaev and Demidov Lyceum were under the jurisdiction of the Ministry of Education, The School of Jurisprudence – under the Ministry of Justice, the Military Law Academy – under the Ministry of Armed Force, the Imperial Lyceum – under the jurisdiction of the Empress Maria Fedorovna. All universities were subordinate to the Ministry of Education. In the second half of the XIX century, polytechnic and agricultural universities started providing specialists for public service.

By the end of the twentieth century, universities and

22 Collection of Orders on the Ministry of Education, Volume 3: 1850–1864. Column 215. St. Petersburg, 1867.

23 For more information about these educational institutions, see: Tomsinov V.A. Legal education and jurisprudence in Russia in the first third of the XIX century. M., 2010. P. 59–92. In Russian

24 The second edition of The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. Volume VIII. No. 6730.

25 The second edition of The Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. Volume XX. No. 19461.

26 For more information about cameral sciences, see: Tomsinov V.A. Legal education and jurisprudence in Russia in the second third of the XIX century. M., 2010. P. 154–156. In Russian

27 For example, only 79 lawyers graduated from Petersburg University in 10 years (1823–1832).



Figure 3. Imperial School of Jurisprudence



Figure 4. Demidov Lyceum



Figure 5. Students of the School of Jurisprudence reading newspapers (second half of the XIX century)

sectoral schools (about 30 in total) successfully provided public service with specialists. In the period from 1898 to 1916, almost 90,000 civil servants were trained there, a third of them were lawyers. It is important to note that approximately 3/4 of the graduates became state employees, holding various positions in government [Melnikov, 2000. P. 181].

According to some contemporaries, the presence of a university diploma has become more necessary for a career than even the level of knowledge or patronage [Burnashev, 1972. P. 48]. The university and lyceum uniform became fashionable in an aristocratic environment. However, in the first half of the century, at all levels of the official bureaucratic sphere, the majority remained with those who "didn't go to universities", with officials who, as M.A. Korf said, "only in the Code (Code of Laws of the Russian Empire – author) learned how to think and how to reason" [Korf, 1961. Vol. 2. P. 324–325]. Only in the second half of the XIX century severe changes took place.

Conclusion

Despite all the changes, the problem of the officials' level of education remained. In 1895, the commission created by the State Council to revise the Charter on the civil service concluded that only a third of those, who enter the civil service, had higher education, so, a suggestion was made to increase the educational qualification for acquiring the rank of an official [Melnikov, 2000. P. 185].

In 1903, an official of the Ministry of Internal Affairs, E.N. Berendts, in his note "On the Past and Present of the Russian Administration", which he sent to the Minister of Internal Affairs, V.K. Pleve, pointed out the lack of special training for working as a government official being one of the serious personnel problems of the Russian management system [Berendts, 2006. P. 116–117]. He wrote, "It seems like participation in various activities of government requires less specialized education than counting stars, treating people or preaching" [Berendts, 2006. P. 118]. In his opinion, the exception was only the legal department, because since the opening of the School of Jurisprudence (1835), it was staffed with professionally educated lawyers.

At the beginning of the XX century, due to articles published in the *Sputnik chinovnika* journal, representatives of the public service paid attention to the problem of professional training of officials (1911–1914 – we dedicated a separate chapter to it). Along with discussing many topical problems of officials, the magazine also conducted surveys about their needs, how, in their opinion, problems could be solved. Among such issues

were the problems of special education of officials, and the case concerned not only narrow-profile, clerical but also humanitarian education related to philosophical questions about human activity [Chevtseva, 2006. P. 69–70].

Among other things, there were suggestions such as one proposal to create a specific system of education for officials, the initial stage of which should be considered reading books on the history of culture, primitive and modern political economy. Then the author of the proposal suggested moving to essays on sociology, and at the end to a more abstract level – the history of philosophical thought and philosophy of history, after which there should have been a turn to the specifics – the thoughts on the social issues of Russia [Craving for light, 1913].

A new link in the system of professional education of officials at the turn of the XIX–XX centuries was the training committees at departments that were created to optimize the work of personnel. They considered questions and suggestions on the pedagogical part, draft charters of educa-

tional institutions, teaching programs, and training instructions, carried out the selection of textbooks on special and general subjects, and recommended them for publication; committees determined questions on the scholarly part in educational institutions of the department.

For example, for the period 1900–1907, in the training committee of the Ministry of Finance, there were 4 divisions: universities, commercial educational institutions, technical and craft educational institutions, art and industrial educational institutions. In January 1917, a Professional Education Bureau was established in the training department. The Bureau was in charge of such matters as collecting information on the state of professional education in Russia and abroad, consulting institutions and persons on the issues of organizing professional educational institutions, gathering works and products of students in professional educational institutions, publishing manuals and a journal [Higher and central state institutions of Russia, 2001. Vol. 2. P. 172–173].

References

- Annenkova E.A. The Imperial School of Jurisprudence. St. Petersburg, 2006. In Russian
- Belenkov O.V. Development of the institute of public service of Russia in the second half of the 1850s: The dissertation of a candidate of historical sciences. St. Petersburg, 1998. In Russian
- Berendts E.N. On the past and the present of the Russian administration. Second edition. M., 2006. In Russian
- Bezrodny A.V. On the preparation of qualified and educated officials for public service. *Zhurnal Ministerstva yustitsii*. 1903. No. 9 (November). In Russian
- Burnashev V.P. Remembering the episodes from my private life and career (1834–1850). *Russkiy Vestnik*. 1872. No. 5. In Russian
- Chevtseva N.G. Corporationism of the social-professional group of Russian civil servants: Sociological analysis. Yekaterinburg, 2006. In Russian
- Chicherin B.N. Student years. Moscow University in memoirs of contemporaries. M., 1989. 415 p. In Russian
- Craving for light. *Sputnik chinovnika*. 1913. No. 29. Column 17–19. In Russian
- Gymnasium of higher sciences and Lyceum of Prince Bezborodko. St. Petersburg, 1881. In Russian
- Higher and central state institutions of Russia. 1801–1917. Volume 2. St. Petersburg: Nauka, 2001. In Russian
- Ikonomikov V.S. Russian universities in connection with the course of social development. *Zhurnal Ministerstva narodnogo prosveshcheniya*. 1876. No. 11. In Russian
- Kandaurova T.N. Gymnasiums. Essays on Russian culture. Volume 3. The cultural potential of society. M., 2001. P. 69–94. In Russian
- Kodan S.V. God's grace official. M.M. Speransky and the Russian state. Yekaterinburg, 2001. 80 p. In Russian
- Kodan S.V. Legal policy of the Russian state in the 1800–1850s: figures, ideas, institutions. Ekaterinburg, 2005. In Russian
- Korf M.A. The life of Count Speransky. Volumes 1 and 2. St. Petersburg, 1861. In Russian
- Melnikov V.P. Public service in Russia: The domestic experience of organization and modernity. M.: RAGS Publishing House, 2000. In Russian
- Milyukov P.N. Universities. Encyclopedic Dictionary of Brockhaus and Efron. Volume 68. M., 1993. In Russian
- Nikitenko A.V. Diary: In 3 volumes. Volume 2. M., 1955. In Russian
- Plekhanov G.V. Our differences: Works. Volume 2. M., Pg., 1923. P. 315–316. In Russian
- Rudenskaya S.D. Alexandrovsky-Tsarskoselsky Lyceum. 1811–1917. St. Petersburg, 1999. In Russian
- Seleznev I.Y. Historical outline of the imperial former Tsarskoselsky now Alexandrovsky Lyceum for the first fifty years, from 1811 to 1861. St. Petersburg, 1861. In Russian
- Seredonin S.M. Historical overview of the Committee of Ministers' activity: In 5 volumes. Volume 2. Part 2. St. Petersburg, 1902. In Russian
- Shepelev L.E. Bureaucratic world of Russia: XVIII – the beginning of the XX century. St. Petersburg, 1999. P. 113–114. In Russian
- Speransky M.M. On the improvement of universal public education. *Russkaya starina*. 1907. No. 12. P. 730–735. In Russian
- Suzor G.P. To the day of the LXXXV anniversary of the Imperial College of Jurisprudence 1835–1910. Anniversary essay. St. Petersburg, 1910. In Russian
- Tomsinov V.A. Legal education and jurisprudence in Russia in the first third of the XIX century. M., 2010. In Russian
- Tomsinov V.A. Legal education and jurisprudence in Russia in the second third of the XIX century. M., 2010. In Russian
- Vigel F.F. Filipp Filippovich Vigel's Notes. M., 1892. In Russian
- Wortman R. Rulers and Judges. M., 2003. In Russian
- Yuzhakov S.N. Peter the Great. Menshikov. Vorontsov. Dashkovs. Speransky. St. Petersburg, 1898. 450 p. In Russian
- Zakharov V.V. How to prepare a lawyer: studying Russian recipes. Essays on the history of legal education in Russia in the second half of the XIX – early XX century. Kursk: Kursk State University, 2006. In Russian

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА ГЕРМАНИИ: ОТХОД ОТ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

ШТЕФФЕН КОТРЕ, депутат Германского Бундестага, спикер по вопросам энергетической политики фракции «Альтернатива для Германии»

Германский Бундестаг (Германия, 11011 Берлин, площадь Республики, 1). E-Mail: steffen.kotre.ma03@bundestag.de

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы энергетической политики Федеративной Республики Германия. Автор доказывает, что современная энергетическая политика Федерального правительства Германии отличается от политики курса предыдущих правительств тем, что его предшественники стремились продвигать различные виды энергии и технологий в целях общего экономического развития для повышения благосостояния в Германии. Климатическая политика нынешнего Федерального правительства, напротив, осуществляется в ущерб социальному благосостоянию, преследуя нереалистичную цель по спасению климата. Федеральное правительство Германии взяло на себя обязательство или, другими словами, поставило перед собой цель сократить к 2020 году – по сравнению с базовым значением 1990 года – выбросы углекислого газа на 40%, а к 2050 году – на 80–95%. С этой целью 1 апреля 2001 года был принят германский Закон о возобновляемых источниках энергии.

В прошлом энергетическая политика была ориентирована на треугольник следующих целей: надежность снабжения, экологичность и экономическая эффективность, а также на рыночную экономику. Хотя сегодня и утверждается обратное, но в 2012 году энергетическая политика Германии сошла с этого пути. Надежность снабжения снижается. Цены на электроэнергию в Германии являются одними из самых высоких в мире, наблюдается тенденция их дальнейшего роста. Автор доказывает, что, несмотря на все усилия по энергосбережению, потребности Германии и Европы в газе не будут снижаться. В связи с этим очень большое значение имеет газопровод «Северный поток – 2» (NS2).

Ключевые слова: энергетическая политика, Федеративная Республика Германия, возобновляемые источники энергии, климатическая политика

Статья поступила в редакцию 6 декабря 2019 года.

Котре Ш. Энергетическая политика Федерального правительства Германии: отход от рыночной экономики. Государственная служба. 2019. № 6. С. 96–106.

GERMAN FEDERAL GOVERNMENT ENERGY POLICY: MOVING AWAY FROM A MARKET ECONOMY

STEFFEN KOTRE, Member of the German Bundestag, Speaker of the Energy Policy of the Alternative for Germany Faction

German Bundestag (Germany 11011 Berlin, Republic Square, 1). E-mail: steffen.kotre.ma03@bundestag.de

Abstract: This article discusses the problems of the energy policy of the Federal Republic of Germany. The author argues that the current energy policy of the Federal Government of Germany differs from the policies of the course of previous governments in that its predecessors sought to promote various types of energy and technology with a view to overall economic development in order to increase welfare in Germany. The climate policy of the current Federal Government, on the contrary, is carried out to the detriment of social welfare, pursuing an unrealistic goal of saving the climate. The German federal government has committed or, in other words, set itself the goal of reducing CO₂ emissions by 40% by 2020, compared to the 1990 baseline, and by 80–95% by 2050. To this end, the German Renewable Energy Act was adopted on 1 April 2001.

In the past, energy policy has focused on a triangle of the following goals: security of supply, environmental friendliness and economic efficiency, as well as a market economy. Although the opposite is stated today, in 2012, Germany's energy policy went astray. Reliability of supply is reduced. Electricity prices in Germany are among the highest in the world, there is a tendency for their further growth. The author argues that, despite all efforts to save energy, the needs of Germany and Europe in gas will not decrease. In this regard, the Nord Stream – 2 (NS2) gas pipeline is extremely important.

Keywords: energy policy, Federal Republic of Germany, renewable energy sources, climate policy

The article was received on December 6, 2019.

Kotré S. German Federal Government Energy Policy: moving away from a market economy. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 6. P. 96–106. In Russian

«Рынок – единственный демократический судья, который существует в современной экономике».

Людвиг Эрхард

Введение

В послевоенной истории Германии было восемь канцлеров и 24 кабинета министров, каждый из которых пытался внести что-то новое в энергетическую политику, руководствуясь при этом своими собственными представлениями о практической пригодности поставленных перед Германией целей. Однако существует лишь несколько важных этапов, связанных с внедрением новых видов энергии и технологий, которые привели как к восстановлению, так и к дальнейшему развитию Германии.

Нынешняя энергетическая политика, проводимая при Федеральном канцлере Ангеле Меркель, также связана с внедрением новых видов энергии. В отличие от кабинетов министров семи предыдущих канцлеров, энергетическая политика нынешнего Федерального правительства Германии никогда не несла такого идеологического отпечатка и не была связана с такими большими социальными и экономическими издержками, как при внедрении возобновляемых источников энергии.

Научная литература по разработке энергетической политики Германии является крайне разносторонней. Первыми авторами энергетической политики Германии выступили М. Мейер-Реншхаузен [Meyer-Renschhausen, 1977] и М. Хорн [Horn, 1977], которые в своих работах освещают первые послевоенные десятилетия и каждый из которых концентрируется на использовании угля как главном источнике энергии того времени. Именно сотрудничество в угольном секторе, основанное на Договоре об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), стояло в истоках европейской интеграции. Это подчеркивает большое значение энергетической политики, которая преследует экономические интересы отдельных стран. Однако позднее на смену экономической интеграции пришла интеграция политическая, в ходе которой энергетический сектор стал «особой компетенцией» [Franz, 2015] властей Европейского союза (ЕС), а Германия, в результате этого, была лишена суверенитета над собственной энергетической политикой. Экономический подъем и массовое внедрение автомобилей увеличили долю нефти в энергетическом балансе Германии.

Зависимость Германии от импорта нефти стала очевидной во время нефтяного кризиса [Karlsch, Stokes, 2003], в связи с чем встал вопрос о надежности снабжения. Помимо этого, нефтяные кризисы имели для Германии психологическое значение [Hohensee, 1966] и повлияли на будущую энергетическую политику. На следующем этапе правящая коалиция также сделала ставку на развитии атомной энергетики, что можно охарактеризовать в качестве второго шага

экономического сотрудничества в Европе. Это получило развитие как Европейское сообщество по атомной энергии [Kurze, 2009]. Хотя расширение использования атомной энергии в 1960-х годах Йоахим Радкай описывает как перспективное экономическое решение, в социальном плане в Германии оно не проходило гладко [Radkau, 1983].

В начале 1960-х годов природный газ играл еще второстепенную роль в энергетическом балансе Германии. Растущее значение природного газа развилось в условиях конкуренции с каменным углем и нефтью, которые в 1940–1950-х годах зарекомендовали себя как доминирующие источники энергии. Бурное развитие природного газа в 1960-х годах стало естественным процессом, при этом природный газ утвердился, хотя и с задержками [Illing, 2016], на энергетическом рынке Германии в качестве конкурентоспособного источника энергии. Природный газ обладал значительными экологическими преимуществами перед каменным углем и нефтью, а также не нуждался в государственной поддержке [Meyer-Renschhausen, 1977].

Несмотря на другие политические соображения, энергетическая политика опиралась на экономические интересы. Эта логика нашла свое отражение в экономической политике Германии в целом и в значительной степени способствовала «экономическому чуду». Аналогичным образом миру и процветанию в Западной Европе на протяжении десятилетий, с 1957 по 1993 год, способствовало сотрудничество в рамках Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Содействие использованию возобновляемых источников энергии (ВИЭ) началось в 1970-х годах с создания стимулов к использованию солнечной энергии и комбинированного производства электрической и тепловой энергии. Целью при этом была диверсификация национального энергетического баланса за счет использования возобновляемых источников энергии. Термин «защита климата» впервые появился в 1991 году в коалиционном соглашении между блоком Христианско-демократического союза Германии и Христианско-социальным союзом в Баварии (ХДС/ХСС), с одной стороны, и Свободной демократической партией Германии (СвДП) - с другой¹. Федеральное правительство Германии поставило перед собой цель сократить выбросы углекислого газа (CO₂). Со временем это превратилось в климатическую политику, в которой возобновляемые источники энергии стали ее инструментом.

Современная энергетическая политика Федерального правительства Германии отличается от политики курса предыдущих правительств тем, что его предшественники стремились продвигать различные

¹ Konrad Adenauer Stiftung. Koalitionsverträge. 2018: <https://www.kas.de/documents/291599/291648/Koalitionsvertrag-UID-1991-2.pdf/b29a7151-03c2-e6fd-122d-6b95287c4269?t=1563195813522>

виды энергии и технологий в целях общего экономического развития для повышения благосостояния в Германии. Климатическая политика нынешнего Федерального правительства, напротив, осуществляется в ущерб социальному благосостоянию, преследуя нереалистичную цель по спасению климата.

Треугольник целей энергетической политики больше не находится в равновесии

На нынешнюю энергетическую политику Федерального правительства Германии значительное влияние оказывает климатическая политика. Энергетический сектор должен экономить углекислый газ, а ископаемые виды топлива должны быть оттеснены на задний план. Оценивая техногенные выбросы углекислого газа как причину изменения климата, Федеральное правительство Германии взяло на себя обязательство или, другими словами, поставило перед собой цель сократить к 2020 году – по сравнению с базовым значением 1990 года – выбросы углекислого газа на 40%, а к 2050 году – на 80–95%². Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии уже признало невозможность достижения к 2020 году поставленной цели. В «лучшем» случае Федеральным правительством Германии ожидается сокращение выбросов углекислого газа на 32 вместо 40% по сравнению с 1990 годом [Klimaschutzbericht 2017, 2018. S.7].

В целях сокращения выбросов CO₂ в связи с принятием германского Закона о возобновляемых источниках энергии от 1 апреля 2001 года была инициирована так называемая Новая энергетическая политика, которая постепенно закрепилась в политической системе и законодательстве и подлежит теперь дальнейшему развитию³. Официальными целями Закона о возобновляемых источниках энергии являются «создание условий для устойчивого развития энергоснабжения, прежде всего, в интересах защиты климата и окружающей среды; сокращение народно-хозяйственных затрат на энергоснабжение, в том числе путем учета долгосрочных внешних последствий; экономия ископаемых энергоресурсов; действие дальнейшему развитию технологий производства электроэнергии на основе возобновляемых источников энергии»⁴. Важнейшими составляющими этого Закона являются приоритетное включение возобновляемой энергии в общую энергосеть Германии и государственное регулирование цен.

2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit. Klimaschutzplan 2050: <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/>

3 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Unsere Energiewende: sicher, sauber, bezahlbar: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/energiewende.html>

4 Erneuerbare-Energien-Gesetz. 2017. § 1 Zweck und Ziel des Gesetzes: https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/_1.html

В прошлом энергетическая политика была ориентирована на треугольник следующих целей: надежность снабжения, экологичность и экономическая эффективность⁵, а также на рыночную экономику. Хотя сегодня и утверждается обратное, но в 2012 году энергетическая политика Германии сошла с этого пути⁶. Надежность снабжения снижается. Цены на электроэнергию в Германии являются одними из самых высоких в мире⁷, наблюдается тенденция их дальнейшего роста. Помимо этого, окружающей среде наносят вред так называемые меры по защите климата, такие как размещенные в лесах ветроэнергетические установки, например, в Бранденбурге или Рейнхардсвальде в Северном Гессене⁸. Благодаря законодательно закрепленному приоритетному включению возобновляемой энергии в общую энергосеть Германии, а также гарантированной оплате за производство возобновляемой электроэнергии в энергетической отрасли установилась плановая экономика.

Установление плановой экономики

Принцип рыночной экономики заключается в покрытии потребностей за счет производства. Только наличие потребностей влечет за собой их удовлетворение за счет соответствующего производства электроэнергии. В результате Новой энергетической политики и принятия Закона о возобновляемых источниках энергии данный принцип был нарушен. Электроэнергия из так называемых возобновляемых источников производится независимо от спроса. Она подается в электросети независимо от потребностей. В случае перепроизводства, преимущественно из-за сильного ветра, эта электроэнергия перекрывается или, в некоторых случаях, с отрицательными ценами поставляется за границу. При этом германские потребители электроэнергии частично платят за покупку данных излишков электроэнергии за рубежом. Или же ветроэнергетические установки отключаются от энергосети, за что их операторы получают соответствующие компенсации. Так называемое приори-

5 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, und Reaktorsicherheit. 2007. Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung. S. 1: https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_meseberg.pdf

6 Petersdorff von W. Der Triumph der Planwirtschaft. Frankfurter Allgemeine Zeitung. 13. Oktober 2012: https://www.faz.net/aktuell/politik/energiepolitik/energiewende-der-triumph-der-planwirtschaft-11924688.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0

7 Statista. Global electricity prices in 2018. 2019: <https://www.statista.com/statistics/263492/electricity-prices-in-selected-countries/>

8 Purtul G. Grimms Märchenwald wird Opfer der Energiewende. Welt.de. 2018. 24. Juli: <https://www.welt.de/wirtschaft/plus179837848/Hessen-erlaubt-Bau-von-Windkraftanlagen-in-Grimms-Märchenwald.html>

тетное включение возобновляемой энергии в общую энергосеть и гарантированная, оторванная от реалий рынка оплата за возобновляемую электроэнергию также являются элементами плановой экономики. В результате приоритетности включения нестабильной возобновляемой электроэнергии в общую энергосеть, производство электроэнергии из традиционных видов топлива (уголь, атомная энергия или газ) отходит на задний план или не ведется вовсе.

Считается, что с целью предотвращения сбоев рынка или исправления их последствий «вмешательство государства в рыночный механизм требует специального обоснования» [Häder, 2010. S. 11], что, в свою очередь, приведет к лучшим рыночным результатам [Illing, 2016]. Содействие развитию возобновляемых источников энергии не привело к улучшению рыночных результатов, а оказалось контрпродуктивное воздействие, поскольку меры Федерального правительства Германии не отвечают народно-хозяйственным целям. Для вмешательства в энергетический рынок с использованием возобновляемых источников энергии Федеральное правительство Германии не имеет убедительных экономических аргументов ни на макроэкономическом, ни микроэкономическом уровнях, поскольку они не отвечают таким основным целям, как конкурентоспособность или достижение оптимальной надежности снабжения.

В результате приоритетного включения возобновляемой энергии в общую энергосеть традиционные электростанции должны постоянно запускаться или приостанавливать свою работу, чтобы компенсировать разницу между производством электроэнергии из возобновляемых источников энергии и потребностями в ней. Тем самым традиционные электростанции подвергаются более высоким техническим нагрузкам и становятся убыточными. Хотя эксплуатирующие их предприятия получают частичную компенсацию, данную нагрузку несут потребители электроэнергии.

Дальнейшими аспектами плановой экономики являются действия по планированию частей так называемой «умной сети энергоснабжения» (англ. Smart grid). Наряду с осуществлением цифрового регулирования производства, передачи и аккумулирования электроэнергии необходимо также регулировать ее потребление. Так, например, бытовые электроприборы должны потреблять электроэнергию регулируемым образом, когда электросеть может предоставить ее в оптимальных объемах (принцип «перемещение нагрузки потребителей»). Однако это означает посягательство на суверенитет потребителя, так как он больше не сможет в полной мере определять покрытие собственной потребности в электроэнергии. Следует также опасаться, что в случае возникновения дефицитов данная система сможет действовать также против воли потребителей.

(Не)надежность снабжения

Надежность снабжения снижается. Это означает, что стабильность электросети все более оказывается под угрозой. Возобновляемая электроэнергия не в состоянии гибко реагировать на повышение спроса, так как ее производство зависит от природных сил (ветра, солнца). Только достаточная механическая инерционная масса в электросети, такая как генераторы традиционных электростанций, может реагировать на повышение спроса на электроэнергию. Альтернативой могло бы стать аккумулирование электроэнергии и ее соответствующая отдача при необходимости. Однако аккумулирование электроэнергии в крупных промышленных масштабах невозможно с точки зрения экономической целесообразности. При установлении «темного затишья» (периода времени с отсутствием ветра и солнца) продолжительностью 14 дней, который нельзя исключить с высокой долей вероятности, по сравнению с имеющимися в настоящее время мощностями для аккумулирования электроэнергии в размере 40 ГВт/ч с потребностью 21 000 ГВт/ч в Германии потребуется примерно 525-кратный объем⁹.

Чем выше доля возобновляемой электроэнергии (около 38% в 2018 году), тем более электросеть становится подверженной к перебоям в снабжении электроэнергией. И эта доля растет. Данное повышение приводит к отключениям электроэнергии в миллисекундном диапазоне, к увеличению риска блэкаутов и отключений электроэнергии для энергоемких предприятий («сброс нагрузки»). Только в 2018 году на одном из энергоемких предприятий алюминиевой промышленности электроэнергия отключалась 78 раз, что является своеобразным рекордом¹⁰.

Например, в июне 2019 года энергоснабжение Германии могло быть обеспечено только с помощью зарубежных партнеров¹¹. А 6, 12 и 25 июня 2019 года электросеть находилась на грани блэкаута¹². Резервные мощности практически отсутствовали. Поэтому на 25 июня стоимость одного киловатт-часа резервной мощности достигала иногда 38,86 евро. На 29 июня 2019 года стоимость электроэнергии

⁹ Fraunhofer. Stromproduktion in Deutschland in Woche 38/2017: https://www.energy-charts.de/power_de.htm?source=all-sources&year=2017&week=38

¹⁰ Der Tag, an dem der Strom knapp wurde. Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2019. 12. Januar. S. 2: <http://www.gegenwind-saarland.de/Materialien/BlackOut/190113-FAZ---Blackout-in-der-Stromversorgung--Erste-Nahod-Erfahrungen---pdf>

¹¹ An mehreren Tagen im Juni wurde in Deutschland der Strom knapp. Welt.de. 2019. Juli 2: <https://www.welt.de/wirtschaft/article196229401/Chaos-im-deutschen-Stromnetz-An-mehreren-Tagen-im-Juni-wurde-in-Deutschland-der-Strom-knapp.html>

¹² Blackout-Gefahr durch Strom-Zocker: Wenn es eng wird, brauchen wir Hilfe aus dem Ausland. Focus.de. 2019. 2. Juli: https://www.focus.de/immobilien/energiesparen/stromnetze-das-sind-die-gruende-fuer-die-versorgungs-engpaesse_id_10895365.html

на балансирующем рынке составляла 17 млн евро, нормальным же показателем являются несколько тысяч¹³. Поскольку выработка возобновляемой электроэнергии не является надежной формой производства электроэнергии (надежность снабжения электроэнергией за счет энергии ветра составляет только 1%, солнечной энергией – 0%¹⁴), традиционная выработка электроэнергии должна поддерживаться на уровне общей требуемой ватт-часовой емкости – независимо от объемов подаваемой в сеть ветровой или солнечной энергии. Это также является абсурдом Новой энергетической политики. Объемы выработки электроэнергии из биомассы и за счет гидроэнергии ограничены и не могут быть увеличены.

Представители Федерального правительства Германии в профильном Комитете Германского Бундестага до сих пор пока так и не смогли убедительно объяснить автору настоящей статьи, как могут быть компенсированы нехватки производственных мощностей в случае реализации предложений созданной Федеральным правительством Германии Комиссии под названием «Рост, структурные изменения и занятость»¹⁵. Данные предложения предусматривают постепенный отказ от производства электроэнергии из угля к 2038 году. В случае их реализации операторы сетей электропередачи прогнозируют на 2021 год дефицит пиковой нагрузки в 5,5 ГВт¹⁶. Федеральное правительство Германии называет только два источника покрытия: производство электроэнергии из газа и импорт. Однако перспективы достаточной выработки электроэнергии из газа отсутствуют¹⁷. Поскольку Германия до сих пор являлась экспортёром электроэнергии, изменение курса на импорт таит в себе большую неопределенность. И, вопреки намерениям Федерального правительства Германии, импорт будет состоять в основном из электроэнергии из атомной энергии или угля (доля выработки

электроэнергии из атомной энергии составила во Франции в 2018 году 71,2%¹⁸, в Польше в 2017 году из угля – 81%¹⁹). Это еще одно свидетельство отсутствия планирования в Новой энергетической политике. Насколько серьезными являются негативные последствия, наглядно демонстрирует компания Wacker Chemie, один из крупнейших потребителей электроэнергии. Так, она заявила, что в связи с неопределенностью снабжения электроэнергией она может перенести свое производство в США²⁰.

Вмешательство в работу электросетей

Вмешательство в работу электросетей, официально называемое на «англосаксонском» языке «мерами по корректировке запланированных действий оператора» („Redispatch-Maßnahmen“), представляет собой «вмешательство в генерирующие мощности электростанций с целью защиты участков линий от перегрузок»²¹. Количество данных вмешательств возрастает с повышением доли возобновляемых источников энергии в электросети²². Так, в 2005 году было осуществлено менее 10 подобных мер по вмешательству в работу электросети, а в 2013 году – уже свыше 2 000²³. В 2018 году их было уже более 6 000, что повлекло за собой затраты в размере 1,4 млрд евро²⁴. Вмешательство в работу электросетей осуществляется практически вручную. Поэтому перебои в снабжении электроэнергии, обусловленные человеческим фактором, являются лишь вопросом времени. Представители операторов электросетей уже сделали соответствующие заявления автору настоящей статьи.

18 Statista. Anteil der Kernenergie an der Stromerzeugung in Frankreich in den Jahren 2000 bis 2018. 2019: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/29294/umfrage/anteil-der-atomenergie-an-der-stromerzeugung-in-frankreich/>

19 Statista. Kohleanteil an der Stromerzeugung in den Ländern Europas und geplanter Kohleausstieg im Jahr 2017. 2019: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/784050/umfrage/kohleanteil-an-der-stromerzeugung-in-europa-nach-laendern-und-geplanter-kohleausstieg/>

20 Wacker: Investition und offene Drohung. Passauer Neue Presse. 2019. 21. März: https://plus.pnp.de/ueberregional/heimatwirtschaft_oberbayern/3264789_Wacker-Investition-und-offene-Drohung.html

21 Bundesnetzagentur. Redispatch. Absatz 1: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Engpassmanagement/Redispatch/redispatch-node.html

22 Ibidem.

23 Kreuzmann A. Netzstörungen Der unheilbare Erbdefekt der Energiewende. EIKE – Europäisches Institut für Klima & Energie. 2016. 27. Januar: <https://www.eike-klima-energie.eu/2016/01/27/netzstoerungen-der-unheilbare-erbdefekt-der-energiewende/>

24 Berkel M. Netzeingriffe kosten 1,4 Mrd. Euro. 2018. 8. Juni: <https://www.energate-messenger.de/news/183743/netzeingriffe-kosten-1-4-mrd-euro>

13 Schultz S. Deutsche Netzbetreiber kämpften mit akuter Stromnot. Spiegel Online. 2019. 2. Juli: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/stromnetz-deutsche-netzbetreiber-kaempften-mit-akuter-stromnot-a-1275323.html>

14 Deutsches Übertragungsnetz. Bericht der deutschen Übertragungsnetzbetreiber zur Leistungsbilanz 2017–2021, S. 12–13: https://www.netztransparenz.de/portals/1/Content/Ver%CC%86ffentlichungen/Bericht_zur_Leistungsbilanz_2018.pdf

15 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Kommission, Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung. S. 64: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?blob=publicationFile>

16 Deutsches Übertragungsnetz. Bericht der deutschen Übertragungsnetzbetreiber zur Leistungsbilanz 2017–2021, S. 18: https://www.netztransparenz.de/portals/1/Content/Ver%CC%86ffentlichungen/Bericht_zur_Leistungsbilanz_2018.pdf

17 Nord Stream 2 droht mehrmonatige Verzögerung. N-tv.de. 2019. 8. August: <https://www.n-tv.de/ticker/Nord-Stream-2-droht-mehrmonatige-Verzoegerung-article21195808.html>

Стоимость и затраты на электроэнергию

Затраты на производство электроэнергии представляются различными способами. Представители Новой энергетической политики, такие, например, как Институт Фраунгофера, считают стоимость возобновляемой энергии слишком низкой, а традиционной – слишком высокой²⁵. Фокус заключается в том, чтобы убрать альтернативные издержки возобновляемых источников энергии. Без приоритетного включения возобновляемой энергии в общую энергосеть электростанции для покрытия основной нагрузки, такие, например, как атомные электростанции или электростанции на буром угле, работают по отношению к максимальной мощности только на 80–90% полной загрузки²⁶. Однако в условиях Новой энергетической политики эксплуатация таких электростанций перестала быть оптимальной, в результате чего растут их расходы на киловатт-час. В силу принципа «загрязнитель платит» данное повышение следует отнести на счет возобновляемых источников энергии, чего, однако, не делается. Помимо этого, традиционным энергоносителям произвольно причисляются сторонние затраты, которые не являются таковыми, например, при ценообразовании на углекислый газ. Таким образом, если в одном из исследований стоимость электроэнергии из бурого угля указывается с низшим значением 4,59 цента за кВт/ч²⁷, а ветровой энергии – 3,99 цента за кВт/ч, то можно исходить из того, что это является политически мотивированным искажением фактов. И самое позднее с учетом системных затрат на Новую энергетическую политику расходы на расширение энергосетей, аккумулирование электроэнергии и затраты, обусловленные вмешательством в работу энергосетей, сделают производство электроэнергии из возобновляемых источников нерентабельным. Если бы они были прибыльными, то не существовало бы Закона о возобновляемых источниках энергии, гарантирующего им приоритет и ценовые преференции.

В 2000 году цены на электроэнергию для населения Германии выросли с 13,94 до 29,42 цента за киловатт-час, увеличившись тем самым на 111%²⁸. Доля

установленной государством составляющей в стоимости электроэнергии (налоги, сборы, отчисления) составляет 54%²⁹. Наряду с налогом на электричество и НДС основным фактором затрат являются отчисления согласно Закону о возобновляемых источниках энергии в размере 23% или 6,4 цента за кВт/ч³⁰. Поскольку расширение электросетей форсируется, прежде всего, из-за возобновляемых источников энергии, значительная доля сборов за пользование электросетями (24,7%³¹) также обусловлена Новой энергетической политикой.

Цены производителей электроэнергии, напротив, упали. Так, в 2009 году они составляли 8,52 цента за кВт/ч, а в 2018 году – 6,20 цента. За тот же период отчисления в связи с Законом о возобновляемых источниках энергии увеличились на 27%, а сборы и налоги – на 78%³². Представители сторон, заинтересованных в Новой энергетической политике, также ожидают значительного роста цен на электроэнергию в результате ее реализации. Так, премьер-министр федеральной земли Бранденбург Дитмар Вайдке тоже прогнозировал ценовое увеличение на 50 центов за кВт/ч³³. Общие затраты на реализацию Новой энергетической политики никогда не были рассчитаны. Бывший Федеральный министр окружающей среды Германии Юрген Триттин (партия «Зеленые») по наитию обозначил их в 2004 году «на уровне одного евро или одного шарика мороженного в месяц»³⁴. После высказываний Петера Альтмайера в 2013 году Федеральное правительство Германии долгое время не затрагивало данную тему. В свое время Альтмайер обозначил расходы на уровне одного триллиона евро³⁵. Два запроса автора данной статьи в соответствующий комитет Германского Бундестага оставались без ответа до того момента, пока в 2018 году Петер Альтмайер повторно не оце-

29 Vattenfall. Erläuterung zur Zusammensetzung des allgemeinen Strompreises: <https://www.vattenfall.de/infowelt-energie-strompreis>

30 Netztransparenz.EEG-Umlage 2019:<https://www.netztransparenz.de/EEG/EEG-Umlagen-Uebersicht/EEG-Umlage-2019>

31 BDEW. Strompreisreport 2018: <http://strom-report.de/strompreise/strompreisentwicklung/#strompreisentwicklung-2019>

32 Ibidem.

33 Strom wird nach Kohleausstieg teurer. Märkische Oderzeitung. 2019. 25. Januar: <https://www.moz.de/nachrichten/brandenburg/artikel-ansicht/dg/0/1/1705413/>

34 Sorge N. Wo Deutschland versagt – und wo brilliert. Manager Magazin. 2017, 10. Oktober: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/energie/energiewende-wo-deutschland-versagt-und-brilliert-a-1172211-13.html>

35 Energiewende könnte bis zu einer Billion Euro kosten. Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2013. 9. Februar: <https://www.faz.net/aktuell/politik/energiepolitik/umweltminister-altmaier-energiewende-koennte-bis-zu-einer-billion-euro-kosten-12086525.html>

- 25 Fraunhofer. Stromgestehungskosten Erneuerbare Energien. S. 1-2: https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/DE2018_ISE_Studie_Stromgestehungskosten_Erneuerbare_Energien.pdf
- 26 Agentur für Erneuerbare Energien. Entwicklung der Volllaststunden von Kraftwerken in Deutschland. 2013. S. 5-6: http://www.forschungsradar.de/uploads/media/AEE_Dossier_Studienvergleich_Volllaststunden_juli13.pdf
- 27 Fraunhofer. Stromgestehungskosten Erneuerbare Energien. 2018. S. 16: https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/DE2018_ISE_Studie_Stromgestehungskosten_Erneuerbare_Energien.pdf
- 28 Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW). Strom-Report 2018: <http://strom-report.de/strompreise/strompreisentwicklung/#strompreisentwicklung-2019>

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

нил затраты в один триллион евро³⁶, хотя на данный момент времени они должны были бы уже быть выше сделанного в 2013 году прогноза в связи с планируемым отказом от использования угля и неконтролируемыми расходами, обусловленными вмешательством в работу энергосетей. Так, Федеральный союз германской промышленности исходит на сегодня из более вероятных затрат в размере 2,3 триллиона евро, необходимых для достижения цели по сокращению выбросов углекислого газа к 2050 году на 95% (по сравнению с 1990 годом)³⁷.

В конце 2018 года Федеральная счетная палата Германии как автономная инстанция по контролю за государственными финансами увидела значительные отклонения от курса, намеченного Новой энергетической политикой. Так, из 14 поставленных целей девять она назвала нереалистичными или недостижимыми. Возникла угроза провала. Сумма в 34 млрд евро в 2017 году крайне непропорциональна полученному скучному доходу, в то время как в период с 2012 по 2017 год потрачено было по меньшей мере 160 млрд евро³⁸.

Сертификаты CO₂ вносят вклад в повышение прямой финансовой нагрузки на промышленность и косвенной на потребителей. В торговлю эмиссионными квотами на выбросы углекислого газа вовлечено около 11 000 предприятий, таких как электростанции, нефтеперерабатывающие и сталелитейные заводы, а также другие эмитирующие компании³⁹, обязанные покупать квоты на выбросы углекислого газа. Планируемое введение⁴⁰ налога на выбросы CO₂ и отказ от использования угля повысят также прожиточный минимум.

³⁶ Wetzel D. Keine Märchen mehr. Welt.de. 2018. 18. Juni: https://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article175560273/Keine-Märchen-mehr.html

³⁷ The Boston Consulting Group, Prognos. Klimapfade für Deutschland. 2018: https://urbis.europarl.europa.eu/urbis/sites/default/files/generated/document/en/20180118_BDI_Studie_Klimapfade_fuer_Deutschland.pdf

³⁸ Bundesrechnungshof. Bericht nach § 99 BHO über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 28. September 2018: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2018/2018-sonderbericht-koordination-und-steuerung-zur-umsetzung-der-energiewende-durch-das-bundesministerium-fuer-wirtschaft-und-energie-pdf>

³⁹ Deutsche Immissionshandelsstelle. Der Europäische Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland/: <https://www.dehst.de/DE/Emissionshandel-verstehen/Umsetzung-Ausgestaltung/umsetzung-ausgestaltung-node.html>

⁴⁰ Traufetter G. Müssten die Deutschen auf ihr Auto verzichten, Frau Umweltministerin? Spiegel Online. 2019. 19. April 2019: <https://www.spiegel.de/plus/svenja-schulze-ueber-co2-steuer ALS-politiker-in-kann-ich-mir-pani-k-nicht-leisten-a-00000000-0002-0001-0000-000163511515>

Первые представители Новой энергетической политики уже распознали социальную взрывоопасность растущих цен на электроэнергию. Говоря об интервенционистских и отслеживаемых ценах⁴¹, они подготавливают завуалированный рост цен на электроэнергию. Иными словами, они планируют установление заданных цен и субсидирование со стороны налогоплательщиков. Также и Федеральный министр Альтмайер впервые – после того как он еще в 2013 году заявлял о торможении роста цен на электроэнергию⁴² – говорит теперь о дотационных ценах⁴³.

Крупнейшее промышленное объединение Германии требует уменьшения нагрузки на предприятия, чтобы предотвратить нанесение ущерба Германии как экономической площадке⁴⁴. Баварская ассоциация химической промышленности также призывает к снижению цен на электроэнергию и отмечает, что уже с 2000 года установилась тенденция деиндустриализации отрасли⁴⁵.

Обобщая сказанное, в качестве движущих сил изменений цен на электроэнергию в рамках Новой энергетической политики можно выделить следующие факторы: высокие затраты на производство возобновляемой электроэнергии; сдерживание традиционных электростанций в покрытии пикового спроса; нерентабельная эксплуатация традиционных электростанций (так как они допускаются к подаче электроэнергии в сеть только на субординированной основе); балансирующая электроэнергия из-за ошибок прогнозирования метеорологических данных; налоги и сборы на цены на электроэнергию, обусловленные возобновляемой электроэнергии; отказ от использования угля (стоимость более 150 млрд

⁴¹ Эксперт Александр Берихт заявил: «Последним пунктом, конечно же, будет также являться вопрос о постоянном мониторинге цен на электроэнергию и, возможно, об интервенциях, поскольку в конечном итоге возникнет вопрос также о том, что, собственно говоря, будет происходить в следующих цепочках создания добавленной стоимости, если энергоемкие компании столкнутся с другим уровнем цен на электроэнергию». Deutscher Bundestag. Ausschuss für Wirtschaft und Energie. Wortprotokoll der 41. Sitzung, 2019. 15. Mai 2019. S. 8.

⁴² Altmaier zieht über Vorgänger Röttgen her. Spiegel Online. 2013. 20. Februar: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/energiewende-umweltminister-altmaier-laestert-ueber-amtsvorgaenger-a-888784.html>

⁴³ Kritik an Altmaiers Stromspar-Empfehlung. Zeit Online. 2012. 20. Juni: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-06/strompreise-altmaier-kritik/seite-2>

⁴⁴ Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. Industriestrategie für Deutschland und Europa? 2019.13. Mai: <https://bdi.eu/artikel/news/industriestrategie-fuer-deutschland-und-europa/>

⁴⁵ Bayerische Chemieverbände. Energie: Appell an die Politik. 2019. 21. März: https://www.bayerische-chemieverbaende.de/presse/energie-appell-an-die-politik/?doing_wp_cron=1561381177.6408491134643554687500

евро⁴⁶); расходы на расширение электросети для транспортировки возобновляемой электроэнергии (планируемая линия электропередачи «SuedLink»); затраты на объекты по аккумулированию электроэнергии; компенсации за вывод из эксплуатации традиционных электростанций; сетевые и системные меры безопасности (для поддержания стабильности сети); сертификаты CO₂ (в настоящее время 28 евро за тонну) и налог на выбросы углекислого газа; наличие в системе большого количества малых электростанций (два миллиона пунктов подачи электроэнергии в сеть вместо нескольких крупных электростанций); компенсация потерь при невозможности подачи электроэнергии в сеть (электроэнергия, потенциально вырабатываемая ветроэнергетическими установками, и которую невозможно транспортировать из-за отсутствия линий электропередачи, затраты в 2018 году – 610 млн евро⁴⁷).

Возобновляемые источники энергии

Возобновляемыми источниками энергии для электрификации являются: ветровая энергия, солнечная энергия (фотоэлектрические системы), гидроэнергия (нерегулируемые ГЭС и насосные гидроаккумулирующие электростанции; биомасса). В связи со своей ограниченной доступностью гидроэнергия не является решающим фактором при реализации Новой энергетической политики, а использование биомассы является экономически невыгодным и все чаще становится предметом обсуждения с этической точки зрения [Berr, 2017]. Поэтому под возобновляемыми источниками энергии здесь подразумевается, прежде всего, ветровая и солнечная энергии.

По состоянию на 30 июня 2019 года в эксплуатации находится 29 248 ветроэнергетических установок суммарной мощностью около 53,2 ГВт, в основном в северных федеральных землях, прежде всего, в Нижней Саксонии⁴⁸. Однако высокая потребность в электроэнергии существует на юге Германии, промышленно более развитом и наиболее затронутом отказом от использования традиционных электростанций. Поэтому среди прочего был инициирован Закон «О мерах по ускорению расширения электросетей», призванный ускорить строительство недостающих линий электропередачи⁴⁹. По-

мимо этого, сегодняшнее состояние технологий аккумулирования электроэнергии не является достаточно продвинутым для того, чтобы в достаточных объемах накапливать электрический ток или его энергию. Эксплуатируемые в настоящее время аккумулирующие установки мощностью 6,58 ГВт и литий-ионные накопители мощностью 38,78 ГВт⁵⁰ суммарной мощностью 40 ГВт/ч не могут заменить традиционные электростанции. Данные аккумулирующие установки не в состоянии в течение одного часа покрыть среднюю потребность в электроэнергии, составляющую приблизительно 63 ГВт. Необходимым же является покрытие потребности в течение так называемого «темного затишья» продолжительностью 10–14 дней, в течение которого не дует ветер и не светит солнце (как, например, с 16 по 25 января 2017 года)⁵¹. Хотя представители Новой энергетической политики и исходят из того, что накопительные системы различного типа (агрегаторы аварийного электроснабжения, системы «power-to-gas», аккумуляторные батареи) в сочетании с расширением электросети и «умным» регулированием потребления электроэнергии решат эту проблему⁵², будет это, однако, в высшей степени неэффективно с экономической точки зрения.

При этом потребность в площади, необходимой для производства энергии ветра и солнца, является слишком большой по сравнению с ископаемыми источниками энергии, то есть плотность мощности на единицу поверхности слишком мала [Ganteför, 2014]. Покрыть необходимую потребность в энергии могли бы размещение ветроэнергетических установок на общей площади, сопоставимой с территорией Баварии, или же установка по всей Германии по одному ветрогенератору через каждые 2,5 км в сочетании с выделением более чем 1 000 квадратных километров для солнечных батарей. Средняя мощность фотоэлектрической энергетической установки составляет от 15 до 20 Вт на квадратный метр⁵³. В свою очередь, ветроэнергетическая установка мощностью 1 900 кВт выдает в среднем всего 350 кВт, что соответствует коэффициенту использования на уровне 18%⁵⁴. В противоположность этому степень загрузки

46 Ettel A., Zschäpitz H. Mit dieser Summe haftet Deutschland für die EZB-Politik. Welt.de. 2017. 1. Juni: <https://www.welt.de/finanzen/article165137660/Mit-dieser-Summe-haftet-Deutschland-fuer-die-EZB-Politik.html>

47 Bundesnetzagentur. Monitoringbericht 2018. S. 26: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2018/Monitoringbericht_Energie2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3

48 Deutsche WindGuard. Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland Erstes Halbjahr 2019: <https://www.windguard.de/statistik-1-halbjahr-2019.html>

49 Bundesnetzagentur. Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG): <https://www.netzausbau.de/wissenswertes/recht/nabeg/de.html>

50 Deutscher Bundestag. Vor- und Nachteile verschiedener Energiespeichersysteme. Berlin: Wissenschaftliche Dienste. S. 3: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412904/ca2dd030254284687a1763059f1f4c0c/wd-8-032-14-pdf-data.pdf>

51 Next-Kraftwerke. Was ist die Dunkelflaute? 2019. 5. September: <https://www.next-kraftwerke.de/wissen/dunkelflaute>

52 Ibidem.

53 E.on. Wie viel Strom erzeugt eine Photovoltaikanlage in Deutschland durchschnittlich?: <https://www.eon.de/frag-eon/themen/solar/fragen-und-antworten/wie-viel-strom-erzeugt-eine-photovoltaikanlage-in-deutschland-durchschnittlich/>

54 Physikalisches Institut der Universität Heidelberg. Energiewende: Fakten, Missverständnisse, Lösungen – ein Kommentar aus der Physik. 2019. 17. August. S. 5: <https://www.physi.uni-heidelberg.de/Kdubbers/energiewende/text.pdf>

традиционных электростанций составляет, как правило, около 80%⁵⁵.

Существуют различные административные инструменты, которые правительство может использовать при реализации своей политики. К ним относится предоставление привилегий отдельным видам продукции, хотя это и не является инструментом рыночной экономики [Seeliger, 2018]. Именно это и происходит с так называемой Энергетической политикой Федерального правительства Германии, когда для производства возобновляемой энергии привилегии предоставляются определенным технологиям, таким как ветроэнергетические установки, фотоэлектрические модули, а также другие приборы и оборудование.

Дальнейшие проблемы ветроэнергетических установок – это инфразвук, глубокие тени и массовая гибель птиц, особенно хищных, а также аистов и летучих мышей. Инфразвук в прошлом уделялось мало внимания. Однако появились новые исследования, проливающие свет на аспекты, представляющие угрозу здоровью [Vahl, Ghazy, Chaban, 2018]. Согласно результатам этих исследований, инфразвук воздействует на мозговые волны и внутренние органы. Соответствующими симптомами этого могут быть бессонница, давление в ушах, головные боли и головокружение⁵⁶.

Лопасти ветрогенератора, изготовленные из композитных материалов, при их последующей утилизации попадают в разряд специальных отходов и едва ли могут быть вторично использованы или утилизированы на мусоросжигательных заводах⁵⁷. Каким образом они могут быть переработаны в больших масштабах, неясно. Германское Объединение технического надзора (TÜV) установило, что ветроэнергетические установки с более длительным сроком эксплуатации представляют собой «бомбы замедленного действия». Возникающие на них пожары невозможно потушить, а лопасти ротора и сами башни часто обрушаются⁵⁸. По-прежнему не прояснен вопрос демонтажа фундаментов ветроэнергетических установок (прежде всего, устаревших), размер которых сопоставим с масштабом многоквартирного дома.

55 Agentur für Erneuerbare Energien. Entwicklung der Volllaststunden von Kraftwerken in Deutschland. 2013: http://www.forschungsradar.de/uploads/media/AEE_Dossier_Studienvergleich_Volllaststunden_juli13.pdf

56 Voigt B. Gesundheitsgefährdung durch Infraschall. Wie ist der internationale Stand des Wissens? Sind die Mindestabstände in Deutschland ausreichend groß? 2013. 6. März. S. 4: <http://www.energie-mensch-natur.de/images/Infraschall>

57 Dunkel M., Zepelin J. "Windräder können wir nicht recyceln." Capital. 2017. 18. Januar: <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/unternehmen-windraeder-abfallentsorgung-remondis-recycling-8401>

58 Wetzel D. Wenn Windkraftanlagen tickende Zeitbomben sind. Welt.de. 2018. 26. Mai: <https://www.welt.de/wirtschaft/article176699938/Windkraft-TUEV-sieht-in-den-Anlagen-tickende-Zeitbomben.html>

Развитие электросети

Одним из существенных вызовов при развитии возобновляемой энергетики является отсутствие линий электропередачи. Большинство ветроэнергетических установок расположено на севере Германии. Однако большая часть электроэнергии потребляется на юге страны, промышленно более развитом. Вывод из эксплуатации традиционных электростанций приведет к дефициту электроэнергии на юге страны. Поэтому в будущем для транспортировки электроэнергии с севера на юг планируется строительство линии электропередачи «SuedLink». Процесс обычной передачи трехфазного переменного тока подлежит переводу на линии постоянного тока высокого напряжения (HVDC) [Nächste Schritte..., 2014]. Без Новой энергетической политики в дорогостоящей технологии HVDC не было бы необходимости⁵⁹.

В связи с этим Федеральное правительство Германии планирует расширить национальную электросеть на 5900 километров. При этом из запланированных новых линий электропередачи на сегодняшний день построено только 300, а на строительство дальнейших 300 получено лишь одобрение⁶⁰. Расширение электросети обойдется налогоплательщикам Германии в несколько миллиардов евро, которые не потребовались бы без Новой энергетической политики. Жители, проживающие вблизи запланированных линий, предпринимают определенные шаги по предотвращению расширения электросети. Помимо этого, операторы сетей электропередачи должны приобретать соответствующие земельные участки. И то, и другое связано со значительными временными затратами. Чтобы ускорить данный процесс, Германский Бундестаг инициировал Закон «Об ускорении расширения сети электропередачи», цель которого заключается в упрощении процесса планирования и процедур компенсационных выплат⁶¹.

Анахронизмы энергетической политики Германии

За один год Федеральное правительство Германии приняло решение отделить электросеть от производителей электроэнергии и передать ее в государственную собственность, то есть последовать принципу, согласно которому критически важная инфраструктура по жизненному обеспечению остается в руках герман-

59 Gorgs C. Deutschlands schwimmende Steckdose. Manager Magazin. 2017. 20. Juli: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/energie/general-electric-jagt-siemens-bei-offshore-windkraft-a-1158523-2.html>

60 Bundesnetzagentur. Leitungsvorhaben: <https://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/de.html>

61 Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsbaus. Bundesanzeiger. 2019: https://www.bgbler.de/xaver/bgbler/start_xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*Prozent5b@attr_id=Prozent27bgbler119s0706.pdfProzent27Prozent5d#_bgbler_Prozent2FProzent2F*Prozent5BProzent40attr_idProzent3DProzent27bgbler119s0706.pdfProzent27Prozent5D_1568714385720

ского государства с целью исключения возможных негативных частно-хозяйственных интересов. Однако условия проведения соответствующих тендеров были оформлены таким образом, что по итогам публичных торгов вся сеть электропередачи оказалась теперь в руках иностранцев. Сегодня четырьмя операторами системы передачи электроэнергии являются компании 50Hertz, Amprion, TenneT und TransnetBW, акции которых принадлежат Нидерландам⁶², Бельгии⁶³ и Швейцарии⁶⁴. Инсайдеры говорят, что покупная цена на уже давно амортизирована себя. Иными словами, прежняя прибыль для германских налогоплательщиков в настоящее время уходит за границу.

Новая, только что построенная Иршингская газовая электростанция не полностью подключена к электросети и отчасти представляет собой долгострой. Причина этого заключается в том, что в результате Новой энергетической политики планирование ее рентабельности в конечном итоге оказалось попросту макулатурой. Возобновляемая электроэнергия пробивает себе дорогу на рынок с помощью установленных законом преференций, поэтому эта газовая электростанция, которая фактически была рассчитана на базисную нагрузку и на долгосрочную эксплуатацию при полной загрузке, не может больше эксплуатироваться прибыльно⁶⁵.

Угольной электростанции Даттельн, принадлежащей компании Uniper, было дано понять, что она не будет подключена к электросети⁶⁶. При этом, по собственным заявлениям компании, Даттельн является самой современной угольной электростанцией в мире⁶⁷. Однако эта энергетическая компания, работающая на ископаемом топливе, делает «хорошую мину при плохой игре» и воздерживается от необходимой критики: «Такая высокая гибкость делает электростанцию надежным партнером для возобновляемых источников энергии»⁶⁸.

Операторам ветроэнергетических установок платят за так называемую недопоставленную электроэнергию, не произведенную по причине отсутствия сетей электропередачи. В 2018 году размер требова-

ний о возмещении убытков составил 610 млн евро [Monitoringbericht 2018, 2019. S. 26].

Ветроэнергетические установки должны сокращать выбросы углекислого газа. При этом в федеральной земле Бранденбург они устанавливаются также и в лесах, для чего будет вырублено около одного гектара леса, абсорбирующего углекислый газ⁶⁹.

Газоснабжение

Несмотря на все усилия по энергосбережению, потребности Германии и Европы в газе не будут снижаться⁷⁰. В связи с этим крайне большое значение имеет газопровод «Северный поток – 2» (NS2). В течение нескольких десятилетий собственная добыча природного газа в Германии постепенно снижалась. В 2018 году Германия достигла соответствующего исторического минимума⁷¹. Поэтому большая часть природного газа импортируется. Крупнейшим поставщиком природного газа в Германию является Россия.

Однако начало сотрудничества в газовой отрасли далось нелегко и осуществлялось также в рамках санкционной политики. В 1963 году давление, оказанное США на Федеральное правительство Германии, привело к введению эмбарго на поставку труб большого диаметра в СССР, которое хотя и задержало, но не смогло остановить газовый бизнес между странами [Pohl, 1988]. Сделка «Газ – трубы» была подписана в 1970 году, заложив основу для успешного сотрудничества в течение последующих 50 лет. Сегодня в очередной раз наблюдается давление на Германию со стороны США в отношении сотрудничества в газовой сфере. В настоящее время «Северный поток – 2» является мишенью политики США, которая, используя политические мотивы, преследуют цель по сбыту американского газа в Европе.

Российский газ дешевле, особенно по сравнению со сжиженным газом из США или Катара. Однако, поскольку американский газ не конкурентоспособен, а США впадают в устаревшую модель квазиколониального великодержавного поведения, они стремятся повредить проекту второго газопровода между Германией и Россией. Так, планируются санкции в отношении судов, задействованных в строительстве газопровода⁷². Этую санкционную политику поддер-

62 Tennet. Organisation: <https://www.tennet.eu/de/unternehmen/profil/organisation/>

63 50Herz. Unternehmensstruktur: <https://www.50hertz.com/de/Unternehmen/Struktur>

64 Amprion. Shareholders: <https://www.amprion.net/Amprion/Finance/Shareholders/>

65 Drittes Gaskraftwerk in Irsching müssten Verbraucher zahlen. Bayerische Rundfunk. 2019. 30. Januar: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/drittes-gaskraftwerk-in-irsching-muessen-verbraucher-zahlen,RGVydlQ>

66 Meinke U. Energiekonzern Uniper kämpft für Kohlekraft Datteln. Neue Ruhr Zeitung. 2019. 8. August: <https://www.nrz.de/wirtschaft/energiekonzern-uniper-kaempft-fuer-kohlekraftwerk-datteln-id226717913.html>

67 Uniper. Kraftwerk Datteln 4: <https://www.uniper.energy/de/datteln-4>

68 Ibidem.

69 Steglich J. Rodungen bei Reesdorf haben begonnen. Märkische Allgemeine. 2017. 31. März: <https://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam-Mittelmark/Rodungen-bei-Reesdorf-haben-begonnen>

70 Zukunft Erdgas e.V. Strategische Marktprognose Erdgas: <https://zukunft.erdgas.info/studien/erdgas-in-der-energiewende/markeprognose>

71 BP Statistical Review of World Energy 2019: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>

72 Steiner C. Die Amerikaner wollen Nord Stream 2 stoppen – warum sie damit Erfolg haben könnten. Neue Zürcher Zeitung. 2019. 21 Mai: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/die-amerikaner-wollen-nord-stream-2-stoppen-warum-sie-damit-erfolg-haben-koennten-ld.1483495>

живает и посол США в Германии Ричард Гренелл. И здесь Федеральное правительство Германии должно было бы энергично вмешаться, чтобы положить конец всем попыткам США по вмешательству в данный двусторонний экономический и энергетический проект. Отсутствие критики поведения американцев побудило автора созвать в Германском Бундестаге «Актуальный час» [Deutscher Bundestag, 2019. S. 12675–12676], с тем чтобы соответствующим образом указать Федеральному правительству Германии на отсутствие поддержки с его стороны. По итогам данного заседания автор был удивлен тем, что все партии, кроме «Зеленых», выступили с поддержкой проекта газопровода «Северный поток – 2». Практически бесспорным является тот факт, что дополнительный российский газ в Европе необходим.

США выступают в качестве движущей силы превентивной стратегии, а безответственное Федеральное правительство Германии не предпринимает никаких противодействующих мер. В начале 2019 года оно заявило, что NS2 является двусторонним проектом без участия Европейского Союза⁷³. Поскольку – предположительно по наущению США – многие европейские страны захотели заполучить этот проект под контроль ЕС, а Франция внезапно отозвала свою поддержку⁷⁴, Федеральное правительство Германии согласилось с новой редакцией Газовой директивы ЕС.

⁷³ Analyse: Was bezweckt Weber mit der Nordstream-Debatte? Bayerischer Rundfunk. 2019. 27. April: <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/was-bezweckt-weber-mit-der-nordstream-debatte,ROl3wDa>

⁷⁴ Becker M., Müller P. Was hinter Macrons Kurswechsel steckt. Spiegel Online. 2019. 7. Februar: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/nord-stream-2-frankreich-rueckt-von-pipeline-ab-und-von-an Angela-merkel-a-1252185.html>

References

- Berr K. Ethische Aspekte der Energiewende // Bausteine der Energiewende. Visbaden: Springer VS, 2017. P. 57–74. In German
- Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll 19/104. Stenografischer Bericht 104. Sitzung. 6. Juni 2019. Berlin: Sekretariat des Deutschen Bundestages, 2019. In German
- Franz M. Die Umsetzung europäischer Energiepolitik. Stuttgart: Ibdem-Verlag, 2015. In German
- Ganteför G. Wir drehen am Klima – na und? Weinheim: Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KgaA, 2014. In German
- Häder S. Energiepolitik in Deutschland. Eine Analyse der umweltpolitischen Rahmenbedingungen für den Strommarkt aus Sicht der Ordnungspolitik. Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, 2010. 11 p. In German
- Hohensee J. Der erste Ölpreisschock 1973/74. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1966. In German
- Horn M. Die Energiepolitik der Bundesregierung von 1958 bis 1972. Zur Bedeutung der Penetration ausländischer Ölkonzerne in die Energiewirtschaft der BRD. Berlin: Duncker und Humblot, 1977. In German
- Illing F. Energiepolitik in Deutschland: die energiepolitischen Maßnahmen der Bundesregierung 1949–2015. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2016. In German
- Karlsch R., Stokes R.G. Faktor Öl: die Mineralölwirtschaft in Deutsch-
- land 1859–1974. München: C.H. Beck, 2003. In German
- Klimaschutzbericht 2017. Zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 2018. In German
- Kurze K. Europas fragile Energiesicherheit: Versorgungskrisen und ihre Bedeutung für die europäische Energiepolitik. Münster, 2009. In German
- Meyer-Renschhausen M. Energiepolitik in der BRD von 1950 bis heute – Analyse und Kritik. Köln: Pahl-Rugenstein, 1977. In German
- Monitoringbericht 2018. Bonn: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 2019. In German
- Nächste Schritte für zentrale Nord-Süd-Trassen eingeleitet. Bonn: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014. In German
- Pohl M. Geschäft und Politik. Deutsch-russisch/sowjetische Wirtschaftsbeziehungen 1850–1988. Mainz: Hase & Koehler, 1988. In German
- Radkau J. Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945–1975. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1983. In German
- Seeliger A. Energiepolitik. Einführung in die Volkswirtschaftlichen Grundlagen. München: Franz Vahlen, 2018. In German
- Vahl C.F., Ghazy A., Chaban A. Are There Harmful Effects Caused by the Silent Noise of Infrasound Produced by Windparks? An Experimental Approach. Thorac cardiovasc Surg; 66(01). Stuttgart, New York: Georg Thieme Verlag KG, 2018. P.1–110. In German
- C «прогибом» Федерального правительства перед ЕС в очередной раз была утрачена часть суверенитета Германии. По мнению автора, новая редакция Газовой директивы ЕС нарушает договоры ЕС, которые оставляют регулирование газоснабжения на национальном уровне. А поведение Дании по затягиванию выдачи для проекта разрешительных документов⁷⁵ свидетельствует о неспособности ЕС самостоятельно и без участия США организовать собственное газоснабжение.

Заключение

Новая энергетическая политика не имеет концепции, слишком дорогостояща и наносит ущерб снабжению электроэнергии в целом. Без соответствующих технологий аккумулирования отсутствует необходимая база для возобновляемой электроэнергии. Если Федеральное правительство Германии последует рекомендациям Комиссии «Рост, структурные изменения и занятость» по отказу от производства электроэнергии из угля, то после прекращения использования атомной энергии в среднесрочной перспективе в Германии будет невозможно гарантировать снабжение электроэнергией – повысится частота локальных отключений электроэнергии, а также возрастет риск обширных по охвату территории блэкаутов. Реорганизация электроснабжения по принципам плановой экономики ведет к установлению наиболее высоких мировых цен на электроэнергию. В результате этого снижается степень общественного признания Новой энергетической политики, которая потерпит неудачу.

⁷⁵ Nord Stream 2 droht mehrmonatige Verzögerung. N-tv.de. 2019. 8. August: <https://www.n-tv.de/ticker/Nord-Stream-2-droht-mehrmonatige-Verzoegerung-article21195808.html>

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-107-113

«ВКУСНАЯ» ГЕОПОЛИТИКА

ЛЮДМИЛА ОЛЕГОВНА ТЕРНОВАЯ, доктор исторических наук, профессор кафедры социологии и управления
Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет (125319, Российская Федерация,
Москва, Ленинградский проспект, 64). E-mail: ludmilaternovaya@yandex.ru

Аннотация: Статья продолжает серию публикаций в журнале «Государственная служба», посвященных проблеме глобальной продовольственной безопасности и рассматривающих ее в историко-культурном и геополитическом ракурсах¹. В данной работе анализируется история создания и распространения конфет, которые не только помогают создать радостное настроение, вызвать положительные эмоции, но и служат средством коммуникации. Связывая людей разных стран и культур, они передают информацию об их жизни с помощью богатого языка символов, включая вкусовые и визуальные. Кондитерская продукция является неизменным атрибутом любого праздника – как личного, так и государственного. Конфеты стали неотъемлемой частью дипломатического протокола. Широта распространения и разнообразие кондитерских изделий позволяет использовать их в качестве носителя информации просветительского характера. Над производством конфет работали выдающиеся кондитеры, а к оформлению оберток и коробок для этой продукции привлекали известных художников, что усиливало воздействие на потребителя. Кондитерские изделия превратились в мощный инструмент политической пропаганды. По ним, как по ценному источнику истории повседневности, можно судить о социально-политических настроениях общества и способности государственной власти эти настроения улавливать. Кондитерские изделия причудливым образом связывают страны, народы, людей, при этом они всегда выполняют сразу несколько функций, включая пропагандистскую, которая особенно востребована в периоды международных кризисов.

Ключевые слова: геополитика, продовольствие, дипломатия, история повседневности, национальная идентичность, pragmatonimika, нейминг

Статья поступила в редакцию 1 июня 2018 года.

Терновая Л.О. «Вкусная» geopolitika. Государственная служба. 2019. № 6. С. 107–113.

'DELICIOUS' GEOPOLITICS

LYUDMILA O. TERNOVAYA, Dr. Sci. (History), Professor of the Department of Sociology and Management
Moscow Automobile and Road Construction State Technical University (64, Leningradsky prospekt, Moscow, Russian Federation, 125319). E-mail: ludmilaternovaya@yandex.ru

Abstract: This article continues a series of publications in the journal 'Gosudarstvennaya sluzhba', devoted to the problem of global food security and examining it from historical, cultural and geopolitical perspectives. This paper analyzes the history of the creation and distribution of candies, which not only help to create a joyful mood, cause positive emotions, but also serve as a means of communication. By connecting people from different countries and cultures, they convey information about their lives through a rich language of symbols, including taste and visual. Confectionery products are a constant attribute of any holiday – both personal and public. Candy has become an integral part of the diplomatic protocol. The breadth and variety of confectionery products allows them to be used as a carrier of educational information. Outstanding confectioners worked on the production of sweets, and well-known artists were attracted to the design of wrappers and boxes for these products, which increased the impact on the consumer. Confectionery products have become a powerful tool of political propaganda. According to them, as a valuable source of the history of everyday life, it is possible to judge social and political moods of society and ability of the government to catch these moods. Confectionery in a bizarre way bind countries and peoples, while they always perform several functions at once, including propaganda, which is especially in demand during periods of international crises.

Keywords: geopolitics, food, diplomacy, the history of everyday life, national identity, pragmatonomy, naming

The article was received on June 1, 2018.

Ternovaya L. O. 'Delicious' geopolitics. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 6. P. 107–113. In Russian

1 Имеются в виду следующие статьи автора: «Кулинарный подход к международной политической кухне» (2004, № 2); «Войны в кофейном и чайном "пространствах"» (2013, № 4); «Геополитика в шоколаде» (2017, № 4).

Введение

«Когда вещь становится привычной, как конфетный фантик, мы перестаем ее замечать, не видим необходимости над ней задумываться, даже если она – произведение искусства», – так Александр Генис начинает свою книгу «Фантики» [Генис, 2010. С. 1]. Ее название весьма символично. К фантикам можно относиться как к пустякам, безделице, но в то же время в них можно видеть отражение картины мира, причем ее горизонты можно расширять, ведь история конфет, включая их названия и оформление, охватывает географию всего земного шара [Терновая, 2017. С. 90–95].

Однако не только пространственный ракурс дает основание рассматривать все, что связано с кондитерскими изделиями, в geopolитическом ключе. Современная geopolитика давно вышла за рамки измерения силового потенциала соперников на мировой арене, воврав в себя богатейший арсенал оценок «мягкой силы», которая предполагает достижение тем или иным участником международных отношений поставленных целей не с помощью принуждения других geopolитических акторов, а путем создания собственного привлекательного образа, завоевания симпатии и доверия [Nye, 2005. Р. 50–80].

К «мягкой силе» относятся средства культуры и искусства, олицетворяющие ценностную инвестицию каждого государства в развитие человеческой цивилизации. Но не менее заметно влияние продуктов культуры потребления, доходящих до людей с различным положением и статусом (богатых и бедных, образованных и неграмотных, старых и молодых, живущих в мегаполисах и деревнях и т.д.). Такие продукты составляют часть их повседневного быта и бытия, помогают формировать картину мира и наполнять ее приятными либо отталкивающими впечатлениями. Большинство из подобного рода предметов несет, помимо прямого, утилитарного, предназначения, geopolитический образ. Чем позитивнее бывает полученная эмоция, тем действеннее влияние этого зашифрованного «послания». Сложно найти конкурента сладостям в плане эффективности проникновения в сознание простого человека, что подтверждает история конфет, которую можно с полным правом назвать «сладким вкладом» в «мягкую силу».

Их история начинается с изобретения самого продукта. В средневековой латыни слово *«confectus»* было причастием от лат. *conficere*, что означало «приготовлять, варить». Но изделие возникло задолго до рождения современного термина. Еще в Древнем Египте варили сладости из меда и фиников. При археологических раскопках были найдены изображения конфет и записи о том, как их изготавливать. В странах Востока кондитерскую продукцию готовили из миндаля и фиг. Древние римляне варили маковые зерна и орехи с медом, посыпали готовое изделие кунжутом, держа в тайне рецепт лакомства.

Другой вид сладостей – мармелад – родился в Малой Азии во времена Крестовых походов. На Руси его называли «фруктовый холодец», а предшественников современных конфет готовили из кленового сиропа, патоки и меда. Популярность сладких продуктов делала их ценным предметом межрегиональной торговли.

Роль сладостей в развитии международных связей

Издревле сладости проявляли способность приживаться в чужих культурах, что свидетельствует о том, что уже тогда они обладали потенциалом «мягкой силы». Например, японские традиционные карамельные конфеты («компэйто») имеют португальское происхождение. На рубеже XV–XVI веков они появились в Стране восходящего солнца благодаря португальским торговцам и миссионерам. В 1569 году иезуит Луис Фрейс, автор пятитомной «Истории Японии», подарил выдающемуся самураю Ода Нобунага флагу с компэйто за то, что тот разрешил основать в Японии христианскую миссию.

Практика употребления европейцами сладкого сиропа (для нейтрализации неприятного вкуса лекарств) отразилась в профессиональном жаргоне аптекарей. В XVI веке словом «конфеты» они обозначали засахаренные или переработанные в варенье фрукты, используемые в лечебных целях. Впоследствии этот термин приобрел более широкое значение. В XVI столетии в Европе шоколаду приписывали магические и целебные свойства; однако, поскольку ожидания не оправдались, он подвергся жесткой критике, которая сочеталась с критикой стран, имевших свободный доступ к бобам какао. Когда в следующем столетии в Европе стал появляться сахар из колоний, сладкие продукты достигли небывалой популярности. Изготовление конфет превратилось в своеобразное искусство, в котором соревновались кондитеры разных стран, а знатные персоны с гордостью демонстрировали их достижения на дипломатических приемах.

В 1659 году кондитер Давид Шелли открыл во Франции первую в мире шоколадную фабрику. Он стал изготавливать лакомства причудливых форм, похожие на конфеты. В 1676 году в мемуарах военного деятеля, маршала Франции и дипломата Сезара де Шузеля, графа дю Плесси-Прагена, виконта де Сен-Жана, был найден рецепт, изобретенный его личным поваром, который для одного из дипломатических приемов придумал сладкий десерт из тертого миндаля, засахаренного меда и шоколада. Смесь получила название «пралине» (фр. *praliné*). Конфеты стали частью придворного этикета. В 1715 году канцлер Франции Даниэль Вуазен де Ла Нуарай завоевал расположение короля Людовика XV, которому тогда было всего пять лет, преподнеся ему в знак благодарности за произнесенную в парламенте тронную речь огромное блюдо с конфетами.

Сладости, несмотря на дороговизну, быстро завоевывали мир. Их производство оказало сильное влияние на развитие пищевой промышленности. Еще в начале XIX века в России не было ни одной кондитерской фабрики, но уже в конце столетия отечественный рынок отличался исключительным разнообразием продукции. Не только русские сладкие продукты, но и имена кондитеров стали известны за рубежом. Их высокой оценке способствовали отменные вкусовые качества российской продукции и ее художественное оформление.

Пропагандистская сила фантика

Геополитический образ визуализируется в произведениях практически всех жанров изобразительного искусства, обнаруживает себя в любом его направлении, в том числе в рисунках на конфетных обертках. Слово «фантик» происходит от польск. *fant* (немецкий вариант: *Pfand*), означающего «залог». До середины XIX столетия, пока не появились двухслойные обертки для конфет, их было принято раскладывать в стеклянных вазочках или выкладывать на блюда, откуда лакомство брали специальными щипчиками. Шоколадные конфеты заворачивали в разноцветную бумагу.

В 1872 году американский изобретатель Томас Эдисон придумал парафинированную бумагу, которую стали применять для обертывания конфет. В 1910 году инженер из Цюриха Роберт Виктор Неер, заинтересовавшийся длительностью полетов аэростатов и задумавший увеличить их дальность, получил патент на производство алюминиевой фольги. Внедрение этих изобретений в пищевую промышленность позволило разнообразить оформление фантиков для конфет, отразить в их дизайне как текущие события внутренней и международной жизни, так и тенденции развития искусства. Этим они одновременно играли роль средства политического и художественного просвещения.

Вначале влияние на оформление фантиков оказали бывшие в моде домашние альбомы, где использовалась манера заключать изображение в медальон. Следуя ей, на конфетных обертках изображался фасад фабричного здания в обрамлении цветов, плодов и зеленых листьев. Так соединялось личное и общественное, представленное в виде фабричной архитектуры. Согласно веяниям стиля модерн, на фантиках рисовались живописные пейзажи, романтичные барышни, женские головки и так далее. Дизайн фантиков привлекал таких выдающихся художников, как Иван Билибин, Михаил Врубель, Константин Сомов, Виктор и Аполлинарий Васнецовы, Сергей Ягужинский, Борис Зворыкин, Евгений Лансере. Российские предприниматели заказывали рисунки для фантиков у художников-иностранных, среди которых были весьма известные (например, Альфонс Муха).

Практика привлечения выдающихся художников к разработке конфетного дизайна сохранилась.

В 1958 году испанский кондитер Энрике Бернат представил миру леденцы на палочке, известные как «Chupa Chups» (исп. *chupa* — «сосать»). Эскиз, ставший логотипом компании «Perfetti», производившей эти леденцы, Сальвадор Дали набросал на полях газеты во время обеда с ее основателем. Название компании располагается в центре логотипа, стилизованного под маргаритку. Этот логотип используется до сих пор.

Несмотря на наличие общих оформительских тенденций, в каждой стране можно обнаружить значительный объем конфетной продукции, отражающей национальную специфику. Так, в царской России особой популярностью пользовался «русский» или так называемый «ропетовский» стиль, по имени архитектора Ивана Петрова (Ропет — псевдоним) [Кирическо, 1972. С. 85–93]. С конфетных оберток глядели красавицы в национальных костюмах, известные писатели, сказочные персонажи. Интерес публики к исторической тематике подкреплялся изображением героев Отечественной истории, важнейших событий в жизни страны и мира.

Начало было положено отменой крепостного права, когда на прилавках появились конфеты «Реформа», «Воля», «Освобождение крестьян», «Отмена крепостного права». После визита Николая II во Францию и ответного визита главы Французской Республики Феликса Фора, являвшегося сторонником российско-французского диалога, в 1897 году были выпущены конфеты «Президент Феликс Фор» с портретом последнего. Новое столетие встретили карамелью «Смесь XX века». В 1911 году «Товарищество А.И. Абрикосова Сыновей» (позже концерн «Бабаевский»), принадлежащее Алексею Ивановичу Абрикосову, поставщику императорского двора, к юбилею отмены крепостного права выпустило карамель «Освобождение крестьян» и шоколад «Юбилейный 1861–1911». В связи с этой датой на фантиках, как и на открытках, были написаны слова из Манифеста об отмене крепостного права либо поэтические строки, посвященные этому событию. В 1912 году прилавки российских магазинов были переполнены кондитерскими изделиями с упаковками, посвященными 100-летию Отечественной войны. В 1913 году основной темой дизайна стало 300-летие Дома Романовых. Не менее важным было удовлетворить потребность в международной информации. Этому помогали фантики конфет «Порт-Артур» и серии «Национальная» с изображением бронепалубного крейсера «Аскольд», отсылающие к Русско-японской войне. Карамель «Балканская», название которой свидетельствовало о неподдельном интересе подданных Российской империи к событиям на Балканах, выпускалась с портретами королей Георга I Греческого и Петра I Сербского.

Конфетные фантики отражали интерес к развитию техники. Так, среди изделий фабрики «М. Конради», основанной в 1853 году выходцем из

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Швейцарии Морицом (Маврикием) Конради и принадлежавшей к числу крупнейших кондитерских предприятий России, были конфеты «Вокруг Луны». Эта фамилия в советской истории была отмечена тем, что 10 мая 1923 года в Лозанне капитаном Морисом Конради, внуком создателя фабрики, выстрелом из револьвера был убит глава советской делегации Вацлав Воровский. Конради был оправдан судом, поступил на службу во Французский иностранный легион.

В советское время национализированные кондитерские предприятия продолжили традицию изображения на конфетных обертках выдающихся людей страны; это считалось частью геополитической пропаганды. Моссельпром выпустил карамели «Ильич», «Юбилейная», «Всенародный староста» с портретами Владимира Ленина, Якова Свердлова, Михаила Калинина. В 1924 году фабрикой «Красный Октябрь» была произведена конфета с датой из истории Французской революции на месте названия – «1793 год». Владимир Маяковский принял участие в создании рекламы сладких продуктов, выполненной в «назидательном стиле». Карамели были тематически связаны с политикой и экономикой (например, пропагандой новой системы мер и весов). В дизайне конфет находили свое косвенное отражение предписания партии. В 1942 году обертка шоколада «Гвардейский» лаконично передавала решение создать рецептуру новой шоколадной плитки в честь победы сил Рабоче-крестьянской Красной армии в битве за Москву. В годы правления Никиты Хрущева, известного новыми подходами к сельскому хозяйству, появились конфеты «Чудесница» с изображением кукурузы, что было частью «кукурузной кампании», отразившей результат визита советского лидера в США (1959) и его знакомства с американской культурой выращивания этого продукта.

Изображение на обертке может определять название конфеты и этим превращать ее в своеобразный геополитический и геопоэтический символ. Написанная в 1889 году картина русских художников Ивана Шишкина и Константина Савицкого «Утро в сосновом лесу» воспроизвождалась на обертке шоколадных конфет «Мишка косолапый», созданной в начале XX века графиком Мануилом Андреевым. Поскольку один из четырех медведей на изображении не поместился, обертка стала хорошо известна под названием «Три медведя». Производство ириса с начинкой из жидкой помадки с добавлением молока и сливочного масла «Коровка» (от польск. *Krówka*) в 1920-е годы наладил в Познани Феликс Поморский. На фантике была изображена корова голштинской породы. Рецепт этой сладости он узнал в детстве от своего дяди, жившего в Житомире. После войны «Коровка» стала производиться и в других социалистических странах (ГДР, Чехословакии), что закрепило общее представление о повседневности, а также геополитические ассоциации.

Отражение геополитических смыслов в чоконимах

Не менее яркими, чем фантики, и наполненными геополитическими ассоциациями являются названия конфет. В прагматонимике (от греч. *pragma* – «вещь, товар» + *onuma* – «имя»), изучающей наименования товаров и различных результатов практической деятельности людей, выделяются названия шоколадной продукции – чоконимы [Исакова, 2008; Комолова 1974. С. 333–339]. Их перечень позволяет оценить социально-экономическую и политическую обстановку в государстве и выявить круг его международных связей. Так, мода давать кондитерским изделиям названия на французском языке («Батон де Гралье», «Буль-де-гом», «Марон Пралине», «Крем де нуазон», «Крем де ризье», «Финшампань») была отражением работы в России специалистов из Франции, Германии и других европейских стран.

В конфетной номенклатуре Моссельпрома 1930-х годов можно встретить следующие названия: «Миниатюр», «Бергамот», «Рефрешмент», «Пеппермент», «Шартрез», «Дерные Кри». Позже французские наименования перевели на русский язык и получили конфеты «Кошачий язык», «Салонная», «Сливочная Венера», «Девичья кожа». Иногда сохранилось двуязычное название (например, «Кориандор перле, или Унизанный жемчугом»). После окончания Великой Отечественной войны в условиях восстановления экономики появляются коммерческие магазины. С ними возрождаются и французские названия конфет: «Унисон», «Бон аппетит», «Шантеклер», «Оранж», «Ша нуар».

Наименования кондитерских изделий в годы Советской власти были идеально выверены, отражали пролетарскую реакцию на происходящие в государстве и внешнем мире события. В 1930-е годы фабрики выпускали конфеты «Борись за технику», «Темп», «Рекорд», «Автодор», «Крылья Советов». Сладкие продукты тематически связывались с трудовыми подвигами («Доярка», «Тракторизация», «Нива золотая»). На плаванье ледокола «Челюскин» по Северному морскому пути кондитерские фабрики откликнулись конфетами «Челюскинцы», «Победитель льдов», «Полярные», «Полярная смесь» и «Героям Арктики». В 1937 году после полетов советских летчиков по маршруту «Москва – Северный полюс – Соединенные Штаты Америки» начали продавать конфеты с названием «Ант-25» и рисунком самолета на обертке.

Романтику эпохи крупнейших социальных преобразований и ценности национальной культуры передавали кондитерские изделия с такими названиями, как «Артистическая», «Баядерка», «Идиллия», «Лебединая Песня», «Синяя птица», «Снегурочка», «Маленькие Музыканты», «Детские забавы». С началом освоения космоса появились конфеты «Космос» и «Космические». Неудивительно, что наименования конфет «Восход», «Сатурн», «Салют», «Пламя», разви-

вающие космическую тематику, часто совпадали с названиями кинотеатров, потому что кино продолжало играть роль массового агитатора и пропагандиста. К Международному женскому дню 8 марта в 1964 году в продажу поступили конфеты «Мимоза» в обертке с нежными желтыми цветами. Они на целый год опередили Указ Президиума Верховного Совета СССР о том, чтобы этот день стал нерабочим.

Особенностью советской конфетной продукции 1970–1980-х годов являлось отсутствие в названиях имен не только партийных и государственных деятелей, но и представителей искусства. Это можно расценивать как стремление власти и общества как можно дальше уйти от того времени, когда создавались условия для насаждения культа личности воождя. Нейминг советской кондитерской продукции стремительно терял свой агитационный потенциал. Это отчетливо проявилось в атмосфере распада СССР, которую можно было заметить в свободной манере наименований кондитерских изделий: «Улетные», «Обалдеть», «Кузькина мать», «Кузькин батя», «Фарс», «16 калибр» (с изображением ружья и патронов на обертке), «Палочка выручалочка» (с изображением милицейского жезла) и так далее.

Геополитическая открытость миру проявилась в иноязычных чоконимах: «Вивьен», «Марлетто Валенсия», «Марлетто Токио», «Гlamур», «Ренуар», «Элит», «Феруччи» и другие. То, что в названиях искались грамматические формы («Нектарино», «Венецио»), можно рассматривать и как выражение элементарной неграмотности, и как стремление придать продукции «заморский» вид. Это чем-то напоминало цирк, в котором артисты, не имеющие никакого отношения к Италии, выступают под псевдонимами, отсылающими к итальянской цирковой истории. Прием пародирования также обнаруживается в постсоветских чоконимах: «Брат с Севера приехал», «Мышка на Севере». Есть и другой вариант этого названия: «Мышка на сервере».

Чоконимы дают основание для выявления региональных отличий. В советские годы кондитерские предприятия разных городов производили продукцию с местными названиями. В Ленинграде выпускались конфеты «Ленинград», «Петергоф», «Медный всадник», «Пиковая дама». Харьковская кондитерская фабрика отметилась продукцией под названием «Колос ржи» и «ХТЗ» (Харьковский тракторный завод). В Минске производились конфеты «Белорусские», «Полесье», «Красницы». Одесский юмор нашел отражение в названиях кондитерских изделий «Буденыши» и «Метелики».

Специалисты из Лесосибирского педагогического института (филиала Сибирского федерального университета) изучили способы лингвистического выражения региональной идентичности посредством чоконимов, названий изделий Красноярской кондитерской фабрики «Краскон». Оказалось, что чаще всего в основу номинации кладутся топонимические

образы Красноярского края (Саяны, Красноярск, Енисей, Загорье, Столбы). С одной стороны, чоконимы могут рассматриваться как вербальные ресурсы выражения и описания процесса региональной идентичности, с другой стороны, являться средством маркирования и конструирования территориальной идентичности, создавать так называемый «имидж» региона [Славкина, Шмульская, Мамаева, Веккессер, 2016. С. 227–243].

По чоконимам можно проследить отличия русского мировидения от ментальности других народов. Названия карамелей «Раковые шейки» и «Гусиные лапки», как и сами конфеты, придумал Абрикосов. Происхождение наименования «Раковые шейки» объяснялось сходством конфет с теми частями раков, которые принято подавать к пиву, то есть кусочками мяса хвостовой части. Рассказывают историю о том, что купленная лицензия на производство «Раковых шеек» в Англии оказалась невыгодной, поскольку британские покупатели не могли понять связь чоконима с содержанием продукта.

В названиях конфет, выпускаемых в Соединенном Королевстве, преобладают такие, которые передают значение изделия не прямо, а метафорически. Чоконим состоит, как правило, из одного существительного, связанного с приемом пищи: «Smarties» (щеголи), «Favorites» (любимчики), «TopDeck» (палуба), «Time Out» (перерыв), «Twirl» (завиток), «Summer» (лето), «Dream» (мечта), «Flake» (слой), «Picnic» (пикник), «Snack» (перекус), «Crunch» (хруст), «Persuasion» (убеждение), «Cobbers» (приятели), «Freckles» (веснушки). Для значительной части чоконимов характерен способ плюрализации, то есть их образования в форме множественного числа. Экстраполяция этих наименований на другие сферы жизнедеятельности британского общества подтверждает присущую государственным деятелям Соединенного Королевства расплывчатость дефиниций во внешнеполитической области и возможность ограничиваться определением «highly likely» вместо доказательств своих выводов (в частности, в деле Скрипалей).

Еще одна особенность наименований шоколадных конфет за рубежом отражает практику их образования от антропонимов, обычно от имен производителей или создателей [Кучкарева, 2016. С. 1471–1475]. Исследователи объясняют популярность такого приема тем, что при выборе торгового знака для нового изделия, производитель часто ориентируется на собственное имя или фамилию. Этот подход, основанный на использовании в торговом названии собственного имени, считается одним из самых старых. Он был основным способом маркировки изделий на начальном этапе развития торговых знаков в ремесле и промышленности [Файзулина, 2012. С. 118–125]. Так, Джон Кэдбери еще в 1824 году начал выпускать в Лондоне разнообразную шоколадную продукцию марки «Cadbury». В 1920 году немецкий кондитер Ганс Ригель создал компанию «Haribo», название ко-

торой основано на акрониме, образованном от имени создателя и названия его родного города: «*HAns*» – «*Rigel*» – «*BOnn*».

На создание знаменитых фруктовых жевательных конфет его вдохновили дрессированные медведи из немецкого цирка. «Танцующий мишкан» стал символом компании и формой кондитерской продукции, получившей известность как «*Gummi bears*» (желейные мишки). Брэнд «Mars» был образован от фамилии его создателя Фрэнка Марса. Этот подход также применяется для номинации товара крупных производителей или династий. Например, в случае наименования продукции транснациональных компаний, к которым относится «Mars», он не просто закрепляет имя производителя в списке наиболее конкурентоспособных брендов, но и продвигает его в ряды тех компаний, которые сохраняют активность как в геоэкономическом, так и геополитическом планах.

«Конфетная агитация»

Продукция компании «Mars» может служить прекрасной иллюстрацией того, как геополитика влияет на облик и названия конфет. Прежде всего, эта фирма является одним из ярчайших представителей современных транснациональных компаний, выступающих проводниками глобализации. Агрессивность политики транснациональных производителей проявляется в периоды международной напряженности, конфликтов и войн. Из истории компании «Mars» можно привести два любопытных факта. Созданию конфет «M&M's» способствовало свидетельство Форреста Марса, наблюдавшего, как во время Гражданской войны в Испании солдаты ели шоколад, покрытый слоем сахара, чтобы продукт не таял на жарком солнце. Так, появилась идея покрыть шоколад защитной сахарной оболочкой и слоган: «"M&M's" – таят в рту, а не в руках».

Во Вторую мировую войну эти конфеты в удобных упаковках-цилиндрах получили популярность у американских солдат. После завершения войны в 1948 году цилиндры были заменены на прямоугольные пакетики. «M&M's» поставлялись на самолет президента Соединенных Штатов Америки со времен администрации Рональда Рейгана, политика которого была связана с обострением холодной войны. При Бараке Обаме эти конфеты, раскрашенные в цвета американского флага, появились на президентском Boeing-747 в упаковке с американской символикой и подписью президента. Совместное изображение на обратной стороне коробочки желтых букв «M&M» и флага США указывало на значимость этого «конфетного» ресурса американской геополитики. Обама может войти в историю как пропагандист американской конфетной продукции. В 2010 году его любимая карамель с копченой солью, производящаяся компанией из Сиэтла, стала сенсацией в Европе. Конфеты подав-

вали к семейному праздничному столу британской королевы Елизаветы II, которая отметила ими свой день рождения.

Кондитерские изделия связывают страны, народы, людей весьма причудливым образом. При этом они всегда выполняют сразу несколько функций, включая пропагандистскую, которая особенно вос требована в периоды международных кризисов. Начало холодной войны ознаменовано Берлинским кризисом. Одним из примечательных эпизодов воздушного моста в 1949 году стал сброс на парашютах сладостей для детей Западного Берлина. Самолеты союзников, снабжавшие продовольствием и другими предметами первой необходимости западные секторы Берлина во время блокады, называли «изюмными бомбардировщиками» (нем. *Rosinenbomber*, англ. *Raisin bombers*). Тогда американские летчики сбрасывали детям небольшие пакеты со сладостями на самодельных парашютиках [Беспалов, 2007. С. 65–69].

Новый виток обострения отношений России и Запада, который заставил говорить о продолжении холодной войны, приходится на период воссоединения Крыма с Россией. В связи с этим Новосибирская фабрика выпустила конфеты «Крым. А ну-ка, отбери!», на фантике которых изображен контур Крыма и «супермен», по краям размещена георгиевская ленточка, а в названии обыгрывается знаменитый чоконим «А ну-ка отними!», принадлежащий продукции, произведенной более ста лет назад на фабрике «Эйнемъ». Дизайн этого кондитерского изделия свидетельствует о глубине связей Крыма с Россией.

«Конфетная» сторона есть и у внутренней политики. Одна из наиболее примечательных традиций в Сенате США связана с «конфетным столом» (англ. *Candy desk*). В зале заседаний Сената запрещен прием пищи, но сенатор-республиканец Джордж Мерфи, будучи творческой личностью (актером, танцором, президентом гильдии актеров), в 1965 году стал хранить в столе запас конфет, которыми угождались другие члены верхней палаты американского парламента. Кто-то из них давал деньги на пополнение запаса сладостей. После отставки Мерфи в 1971 году эту традицию продолжили другие сенаторы. В зале Сената «конфетный стол» находится на стороне республиканцев, за ним сидит сенатор, принадлежащий к этой партии. В 1987–1989 годах это был известный своей русофобией сенатор Джон Маккейн. На пополнение запасов стола в год уходило около 180 кг конфет и шоколада. В 1997 году за «конфетный стол» сел Рик Сантorum, не захотевший тратиться на покупку кондитерской продукции. Тогда право пополнять запасы на десять лет отшло компаниям «Hershey» и «Just Born». Демократы решили не отставать от республиканцев, и в 1985 году они создали свой «конфетный стол», содержимое которого пополняется за счет особыго «конфетного фонда».

Общественные структуры также используют сладости в качестве средства агитации, их раздают во

время благотворительных акций. В Соединенных Штатах Америки, на территории которых действуют несколько организаций, считающих себя преемниками Ку-клукс-клана, выявилась форма конфетной агитации. Летом 2014 года жители округа Окони (штат Южная Каролина) обнаружили на порогах своих домов пластиковые кульки с конфетами, украшенными наклейкой с изображением всадника в белом балахоне и с горящим крестом в руке. Картинка сопровождалась надписью: «Спасите нашу землю – вступайте в клан». Под сообщением стояла подпись: «Верные белые рыцари Ку-клукс-клана». Позвонив по указанному на этикетке номеру, можно было прослушать запись автоответчика: «Будь мужчиной — вступай в клан! Нелегальная иммиграция разрушает Америку... Всегда помни: небелый значит неправильный. Власть белым!». В тот раз конфетная агитация оказалась удачной: на следующий день на горячую линию, номер которой был указан на конфетной упаковке,

поступило около 20 тыс. звонков. Многие звонившие интересовались возможностью вступления в организацию².

Когда-то в Италии существовала карнавальная традиция бросать в толпу маленькие конфеты (итал. *confetti*). Это был жест, выражавший радость от предчувствия весны, которой хотелось поделиться с другими. Эти настроения прекрасно передают сладкие продукты. Однако необходимо помнить, что замена настоящих конфет конфетти, маленькими, как правило, разноцветными кружочками, передает настроение, но не насыщает. Поэтому образ конфеты и ее название заставляют нас помнить о разнице между оригиналом и подделкой, которая может проявляться во всех областях нашей жизни – от бытовой до geopolитической.

² Кобзев А.А. Белая гвардия. Ку-клукс-клан начал рекламировать себя при помощи конфет: <http://lenta.ru/articles/2014/07/22/the Klan>.

Литература

- Беспалов В.А. «Блокада Берлина» и продовольственный вопрос: забытые аспекты. *Вестник РГУ им. И. Канта*. 2007. № 12. С. 65–69.
- Генис А.А. Фантики. М.: Астрель: CORPUS, 2010. 192 с.
- Исакова А.А. Имя собственное в производстве: эволюция прагмонимического пространства / Под ред. И.С. Карабулатовой. Тюмень: Печатник, 2008. 229 с.
- Кириченко Е.И. Архитектор И. Ропет. *Архитектурное наследство*. 1972. № 20. С. 85–93.
- Комолова З.П. Семантическая мотивированность прагмонимов (на материале товарных знаков СССР и США) // Проблемы семантики. М.: Наука, 1974. С. 333–339.
- Кучкарева Р.И. Способы образования англоязычных наименований шоколадных конфет. *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2016. Т. 11. С. 1471–1475: <http://e-koncept.ru/2016/86315.htm>

- Славкина И.А., Шмульская Л.С., Мамаева С.В., Веккессер М.В. Вербальные маркеры региональной идентичности (на материале современных чоконимов). *Современные исследования социальных проблем*. 2016. № 2–3(27). С. 227–243.
- Терновая Л.О. Геополитика в шоколаде. *Государственная служба*. 2017. № 4. С. 90–95.
- Файзулина И.И. Номинация гастрономического дискурса: отражение в языковом сознании жителей полигэтнического города. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2012. № 5(3). С. 118–125.
- Nye J.S. Soft power: The means to success in world politics. N.Y.: Public Affairs, 2005. 191 p.

References

- Bespakov V. A. 'The blockade of Berlin' and the food issue: the forgotten aspects. *Vestnik IKBFU*. 2007. № 12. P. 65–69. In Russian
- Fayzullina I.I. Nomination of gastronomic discourse: reflection in the linguistic consciousness of the inhabitants of a polyethnic city. *Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod*. 2012. № 5(3). P. 118–125. In Russian
- Genis A.A. Candy wrappers. M.: Astrel: CORPUS, 2010. 192 p. In Russian
- Isakova A.A. A proper name in production: the evolution of pragmonic space / Ed. by Karabulatova I.S. Tyumen: Pechatnik, 2008. 229 p. In Russian
- Kirichenko E.I. Architect Ropet I. *Arkhitekturnoe nasledstvo*. 1972. № 20. P. 85–93. In Russian
- Komolova Z.P. Semantic motivation of pragmonyms (on the material

- of trademarks of the USSR and the USA). *Problemy semantiki*. M.: Nauka, 1974. P. 333–339. In Russian
- Kuchkareva R.I. Ways of forming English-speaking names of chocolates. *Scientific and methodical electronic journal 'Kontsept'*. 2016. Vol. 11. P. 1471–1475: <http://e-koncept.ru/2016/86315.htm> In Russian
- Nye J.S. Soft power: the means to success in world politics. N.Y.: Public Affairs, 2005. 191 p. In English
- Slavkina I.A., Shmulskaya L.S., Mamaeva S.V., Vekkesser M.V. Verbal markers of regional identity (on the basis of modern choconims). *Sovremennye issledovaniya sotsialnykh problem*. 2016. № 2–3(27). P. 227–243. In Russian
- Ternovaya L.O. Geopolitics in chocolate. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 4. P. 90–95. In Russian



2019. СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА

ГАЙДАРОВСКИЙ ФОРУМ-2019

ОФИЦИАЛЬНО

Медведев Д.А. Выступление на пленарной дискуссии X Гайдаровского форума «Россия и мир: национальные цели развития и глобальные тренды». № 1. С. 6–9.

ДИСКУССИИ, СПОРЫ, ИДЕИ

Емелин И.А. Глобальные тренды и ориентиры развития. № 1. С. 10–16.

ОСНОВНОЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МИССИЯ И ПОТЕНЦИАЛ

Хабриева Т.Я. Конституционное развитие в контексте современных вызовов и глобальных общественных трансформаций. № 1. С. 17–25.

Дедов Д.И. Трансформация правового дискурса: гносеологический аспект. № 1. С. 26–31.

Шахрай С.М. Конституция и легитимация власти. № 1. С. 32–37.

Барциц И.Н. Первый урок конституционного патриотизма, или Чему Россию научил «конец истории». № 1. С. 38–46.

РОССИЙСКИЙ ПРОРЫВ

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

Шапошников А.В. Повышение уровня профессиональной подготовки парламентариев. № 1. С. 55–57.

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Полозков М.Г., Корнилов И.Н. Современный контроль и аудит: от репрессивности к превентивности. № 1. С. 58–63.

Горегляд В.П. Цифровой аудит в Банке России как механизм повышения эффективности бизнес-процессов. № 1. С. 64–70.

Данилов Ю.А. Стратегическое планирование финансового развития: как учесть мировой опыт в российской практике. № 1. С. 71–80.

Сидоренко Э.Л. Риски цифровизации и новые направления финансового контроля. № 1. С. 81–85.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

Зайцев О.В. Привлекательная юрисдикция – развитие бизнеса, развитие страны. № 1. С. 86–88.

Белоглавек А.И., Карфикова М. Коммерческий арбитраж: роль и место в процессе глобализации торговли и экономики. № 1. С. 89–95.

УМНЫЙ ГОРОД

Бордо П. Построить город будущего: три основные задачи. Между городской и новой утопией. № 1. С. 96–99.

Кузьмина Н.Б. Развитие высокоскоростных магистралей как драйвер пространственного развития Российской Федерации. № 1. С. 100–109.

СОТРУДНИЧЕСТВО В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Корнилова Л.Л. Новые возможности российско-французского сотрудничества в образовании. № 1. С. 110–114.

Тарадина Л.Д., Короткова К.В. Россия – Франция: мобильность студентов как следствие глобализации. № 1. С. 115–118.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

Богатырев Е.Д. Методологические основы реформирования и развития государственной гражданской службы. № 3. С. 14–17.

Бучнев А.О. Стимулирование рынка хранения и эффективного использования возобновляемой энергии. № 4. С. 32–37.

Воронов В.В. О разграничении полномочий между уровнями и органами власти в Российской Федерации. № 4. С. 27–31.

Вялых В.В. Актуализация потенциала мнемического авторитаризма в современном политическом дискурсе. № 5. С. 35–39.

Дегтярев М.В. Государственное управление и государственная политика в сфере противодействия допингу в спорте. № 3. С. 23–28.

Занко Т.А. Наш партнер – NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. № 5. С. 40–43.

Князев Ю.П., Зотов В.В. Структурные элементы эффективности публичного управления. № 6. С. 11–15.

Кондратьев В.П. Основная гипотеза элементарной теории бюрократии. № 3. С. 6–13.

Лаврова Е.В., Моргун Т.Н., Полякова О.Е. Проблемы внедрения в практику эффективных инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере. № 3. С. 18–22.

Мамитова Н.В., Селиверстова А.Д. Цифровое государство: проблемы построения в Российской Федерации. № 2. С. 16–22.

Николаев В.А., Чувашлова М.В. Управленческий контроль в корпоративных структурах с государственным участием. № 2. С. 23–27.

Охотский Е.В. Главный императив государственного статуса: служить обществу, жить по закону, поступать по совести. № 2. С. 6–15.

Охотский Е.В., Фролов С.С. Постановка и реализация целей как основа эффективного государственного управления. № 5. С. 24–28.

Пучков В.А. Оценка перспектив государственного регулирования системы защиты населения от опасностей и угроз. № 5. С. 29–34.

Семенов А.В. Измерение трансакционных издержек разработки документов стратегического планирования. № 4. С. 38–42.

Сидорчук И.П., Парfenчик А.А. Пути усиления инклюзивности при принятии государственных решений. № 2. С. 28–34.

Фирсов М.В. Вопросы назначения руководителей территориальных органов ФОИВ. № 6. С. 16–21.

Хамидулин В.С. Дизайн-мышление для государства: разрабатывать политику по-новому. № 6. С. 6–10.

Шачина А.Ю., Шачин С.В. Государство как гарант свободы и деятельность как ее реализация. № 5. С. 17–23.

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Бертелье-Монжеро М. Развитие глобального лидерства. № 3. С. 48–55.

Бондаренко В.В., Юдина В.А. Моделирование индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих в условиях цифровой экономики. № 2. С. 44–51.

Карлова Е.Н. Интеграция женщин в военную профессию: перспективы и ограничения. № 4. С. 22–26.

Синягин Ю.В. Факторы, условия и биографические предикторы успешной управленческой карьеры в системе государственной гражданской службы. № 4. С. 6–21.

Шебураков И.Б. Мотивация руководителей сферы госуправления к эффективной деятельности: мифы и реальность. № 2. С. 35–43.

Шебураков И.Б., Атнашев Т.М. Резервы управленческих кадров: от патронажа к меритократии. № 3. С. 38–47.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

Гильмидинова Т.В. Проблемы учета специфики духовных образовательных организаций в законодательной практике Российской Федерации. № 6. С. 43–48.

Гребнев Р.Д. Соотношение нормы права и судебного решения в контексте развития судебной системы России. № 2. С. 52–56.

Зайковский В.Н., Давыдов В.Г. Правонарушения коррупционного характера: общая характеристика, последствия, проблемы минимизации и ликвидации. № 6. С. 27–34.

Зайцева Л.И. Условия и предпосылки внедрения внесудебных способов разрешения споров в инвестиционно-строительной сфере. № 4. С. 66–69.

Маркунин Р.С. Система юридической ответственности государственных гражданских служащих. № 6. С. 22–26.

Силка Д.Н., Алексеев С.А. Дорожная карта внедрения краудстроительства в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». № 4. С. 70–74.

Синдеева И.Ю. Государственное регулирование оплаты работ, выполненных для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта. № 6. С. 35–42.

Синдеева И.Ю. Государственное регулирование сметной стоимости строительства: правовой аспект. № 3. С. 80–89.

Травин Г.Д. Обязанность перевозчика привести судно в мореходное состояние: проблемы правового регулирования. № 3. С. 90–94.

РИТМ ЭКОНОМИКИ

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н. Учет ключевых показателей при градостроительном проектировании. № 2. С. 57–64.

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н., Старостина Н.Г. «Паспорт города» как инструмент территориального планирования. № 5. С. 68–75.

Епифанова Н.С., Полозков М.Г. Офсетные сделки как инструмент внешнеторговой политики государства. № 2. С. 71–76.

Зайкова К.В. Направления совершенствования организации особых экономических зон в Российской Федерации. № 2. С. 65–70.

Засько В.Н., Чамурлиев Г.П. Последствия международной налоговой оптимизации для макроэкономики Российской Федерации. № 4. С. 43–49.

Кондратенко Н.С. Методологические основы анализа портфеля шельфовых нефтегазовых проектов. № 6. С. 55–59.

Набиев С.А. Банковский надзор и его стратегические ориентиры в условиях модернизации банковской деятельности. № 6. С. 49–54.

Пружинин А.Н. Анализ корпоративного образования нефтяных компаний (на примере компаний «Роснефть» и «Газпром нефть»). № 4. С. 58–65.

Сикиринская К.А. Развитие региональной транспортно-логистической системы доставки грузов (на примере Самарской области). № 5. С. 60–67.

Чешин А.В. Институциональные и организационные аспекты привлечения инвестиций в экономику региона. № 4. С. 50–57.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н., Старостина Н.Г. Применения статистического аппарата для мониторинга градостроительного развития. № 6. С. 66–71.

Ковалев И.А. Контракт жизненного цикла как механизм для обновления инфраструктуры субъектов Российской Федерации. № 6. С. 60–65.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Викторов М.Ю., Казанский Н.В. О новых задачах государственного управления процессами, связанными с решением жилищной проблемы. № 6. С. 72–77.

Гуппоев Т.Б., Шогенов М.З. Государственные социальные услуги: от эволюции теории к практике обеспечения качества. № 4. С. 75–81.

Кучмаева О.В., Махова О.А., Клочкова Е.Н. Мобильность инвалидов: статистическая характеристика ситуации. № 3. С. 101–106.

Логинова Н.Н., Семина И.А., Фоломейкина Л.Н. Социальная модель оптимизации качества городской среды. № 3. С. 107–112.

Москаleva Н.Б., Сморчкова В.И. Государственное обеспечение высокой квалификации водителей – залог безопасности на автомобильных дорогах Российской Федерации. № 3. С. 95–100.

Сморчкова В.И., Ларина С.Е., Москалева Н.Б. Меры по обеспечению динамичного развития службы «Социальное такси» в субъектах Российской Федерации. № 2. С. 93–101.

Унусян У.В. Социологическое обеспечение взаимодействия органов власти и дошкольных образовательных учреждений. № 4. С. 82–87.

Фатхлисламова Г.Ф. Влияние тарифной политики Пенсионного фонда России на распределительную и накопительную компоненту пенсионной системы. № 6. С. 78–84.

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Горелова Г.Г., Шибанова Е.К. Проблемы вузовской подготовки государственных служащих в условиях внедрения проектного управления. № 4. С. 88–92.

Кузнецова О.А. Проблемы реализации академических свобод преподавателя при подготовке профессиональных юристов. № 2. С. 102–107.

Пономаренко Е.В. Триада инновационного развития: «университеты – муниципалитеты – бизнес» в территориальной кластерной политике: опыт Франции. № 5. С. 103–107.

Тимофеева И.Ю., Асриев С.А. Интерактивные методы адаптации студентов в современном вузе: лучшие практики. № 4. С. 93–98.

Чеговадзе Л.А., Демин А.А. Высшее юридическое образование в России: проблемы и перспективы. № 5. С. 108–111.

УБЕЖДЕНИЯ. ВЕРА. СВОБОДА СОВЕСТИ

Аллахвердян Я.О., Богачев М.И., Шмидт В.В., Элбакян Е.С. Религиоведение в контексте национальной безопасности. № 2. С. 108–118.

НОВАЯ КНИГА

Барциц И.Н. Лучшие зарубежные практики управления персоналом в системе государственного управления. № 3. С. 29–31.

Корниенко В.И. Государственное управление в кризисной ситуации: стратегия, приоритеты, инструменты. № 3. С. 32–38.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЭПОХА

Большаков С.Н. Цифровые технологии на службе общества и государственного управления. № 3. С. 56–63.

Гриненко С.А., Крель Н.А. Социальная реклама в целях обеспечения интересов государства: проблемы и перспективы. № 5. С. 44–48.

Орлянская А.А., Гукасова Н.Р., Бавина К.В. Внедрение цифровых технологий в работу отраслей социальной сферы регионов Северо-Кавказского федерального округа. № 5. С. 55–59.

Панкратов И.Ю., Свертилова Н.В., Лидэ Е.Н. Цифровая трансформация: риски и угрозы, возможности и перспективы развития. № 3. С. 64–74.

Солдаткина О.В. Значение цифровизации в управлении предприятиями агропромышленного комплекса России. № 3. С. 75–79.

Турганбаев А.О. Применение искусственного интеллекта в стратегическом планировании в государственном управлении. № 5. С. 49–54.

НАШЕ ПРОШЛОЕ

Барциц И.Н., Krakovskiy K.P. Кадры для царя и государства (XVIII век). № 5. С. 112–118.

Барциц И.Н., Krakovskiy K.P. Кадры для царя и государства (XIX век). № 6. С. 85–95.

Прохоров А.В. Экономический аспект процесса формирования единства власти и собственности при феодализме. № 3. С. 113–118.

МИР В ДВИЖЕНИИ

Бочков Д.А., Коцоева В.А., Эпштейн В.А. Перспективы привлечения китайских инвестиций для развития российского Дальнего Востока. № 5. С. 96–102.

Татунц С.А., Берндт К. Идея Европы побеждает правый populizm на евровыборах. № 5. С. 76–82.

Эсташа Л. Новые шелковые пути и финансово-экономическое сдерживание Китая Соединенными Штатами Америки. № 5. С. 83–95.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Алакбаров У.К. Устойчивое инклюзивное развитие Азербайджана: значение кадрового потенциала. № 5. С. 6–11.

Базылева С.П., Фантов П.П. Соблюдение этических норм в политической деятельности Узбекистана. № 4. С. 113–118.

Барциц В.И. Право Европейского союза и «acquis communautaire». № 2. С. 81–86.

Коган Е.Я., Посталюк Н.Ю., Прудникова В.А. Исследования квалификационных дефицитов персонала. № 4. С. 99–104.

Комлева В.В. Трансграничное пространство доверия: попытки институционализации. № 2. С. 77–80.

Котрэ Ш. Энергетическая политика Федерального правительства Германии: отход от рыночной экономики. № 6. С. 96–106.

Радько Е.Д. Ценности как элемент корпоративной культуры государственных служащих Сингапура. № 5. С. 12–16.

Терновая Л.О. «Вкусная» геополитика. № 6. С. 107–113.

Тураева М.О. Итоги членства Киргизии в Евразийском экономическом союзе. № 4. С. 105–112.

Фоглесон Э.Э. Взаимодействие и взаимозависимость права и культуры в демократии: американская история взросления. № 2. С. 87–92.

2019. CONTENT

GAIDAR FORUM-2019**OFFICIALLY**

Medvedev D.A. Speech at the plenary discussion of the X Gaidar Forum 'Russia and world: national development aims and global trends'. № 1. P. 6–9.

DISCUSSIONS, DEBATES, IDEAS

Emelin I.A. Global trends and development guidelines. № 1. P. 10–16.

BASIC LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION: MISSION AND POTENTIAL

Khabrieva T.Y. Constitutional development in the context of modern challenges and global social transformations. № 1. P. 17–25.

Dedov D.I. Transformation of legal discourse: gnoseological aspect. № 1. P. 26–31.

Shahray S.M. Constitution and legitimization of power. № 1. P. 32–37.

Bartsits I.N. The first lesson of constitutional patriotism, or What Russia was taught by the 'End of History'. № 1. P. 38–46.

RUSSIAN BREAKTHROUGH

Ilarionova T.S. Public administration, social policy and regional development – three keys to success. № 1. P. 47–54.

Shaposhnikov A.V. Improving the professional level of parliamentarians. № 1. P. 55–57.

NEW TECHNOLOGIES OF THE STATE REGULATING OF THE ECONOMY

Polozkov M.G., Kornilov I.N. Modern control and audit: from repressiveness to preventiveness. № 1. P. 58–63.

Goreglyad V.P. Digital audit in the Bank of Russia as a mechanism to improve the efficiency of business processes. № 1. P. 64–70.

Danilov Y.A. Strategic planning of the financial development: how to implement global experience in Russian practice. № 1. P. 71–80.

Sidorenko E.L. Digitalization risks and new directions of financial control. № 1. P. 81–85.

NORMS AND RULES

Zaitsev O.V. Attractive jurisdiction – business development, development of the country. № 1. P. 86–88.

Bělohlávek A.J., Karfíková M. Commercial arbitration: role and place in the globalization of trade and the economy. № 1. P. 89–95.

SMART CITY

Bordeaux P. Build a city of the future: three main tasks. Between urban and new utopia. № 1. P. 96–99.

Kuzmina N.B. The development of high-speed highways as a driver of spatial development of the Russian Federation. № 1. P. 100–109.

COOPERATION IN THE CONTEXT OF POLITICAL RESTRICTIONS

Kornilova L.L. New opportunities for Russian-French cooperation in education. № 1. P. 110–114.

Taradina L.D., Korotkova K.V. Russia – France: student mobility as a result of globalization. № 1. P. 115–118.

THEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT

Bogatyrev E.D. Methodological foundations of the reforming and development of the state civil service. № 3. P. 14–17.

Buchnev A.O. Stimulating the market of the storage and effective usage of the renewable energy. № 4. P. 32–37.

Degtyarev M.V. Public administration and state anti-doping policy in sport. № 3. P. 23–28.

Firsov M.V. Questions of appointment of heads of territorial federal executive authorities. № 6. P. 16–21.

Khamidulin V.S. Design thinking for the state: elaborating policy in a new way. № 6. P. 6–10.

Knyazev Y.P., Zotov V.V. Structural elements of public administration effectiveness and their assessment. № 6. P. 11–15.

Kondratyev V.P. The basic hypothesis of the elementary theory of bureaucracy. № 3. P. 6–13.

Lavrova E.V., Morgun T.N., Polyakova O.E. Problems of implementation into practice of effective control tools in the financial and budgetary sphere. № 3. P. 18–22.

Mamitova N.V., Seliverstova A.D. Digital state: problems of building it in the Russian Federation. № 2. P. 16–22.

Nikolaev V.A., Chuvashlova M.V. Management control in corporate structures with state participation. № 2. P. 23–27.

Okhotsky E.V. The main imperative of the state status: to serve the society, to live by the law, to act according to conscience. № 2. P. 6–15.

Okhotsky E.V., Frolov S.S. Setting and implementing goals as the basis for effective public administration. № 5. P. 24–28.

Puchkov V.A. Assessment of the prospects of state regulation of the system of protecting the population from dangers and threats. № 5. P. 29–34.

Semenov A.V. Measurement of transaction costs in the development of strategic planning documents. № 4. P. 38–42.

Shachina A.Y., Shachin S.V. The state as a guarantor of freedom and activity as its implementation. № 5. P. 17–23.

Sidorchuk I.P., Parfenchik A.A. Ways to increase inclusiveness in public decision-making. № 2. P. 28–34.

Voronov V.V. On the delineation of powers between levels and authorities in the Russian Federation. № 4. P. 27–31.

Vyalykh V.V. Actualization of mnemonic authoritarianism potential in modern political Discourse. № 5. P. 35–39.

Zanko T.A. Our partner is NISPacee Journal of Public Administration and Policy. № 5. P. 40–43.

PERSONNEL POLICY

Berthelet-Mongereau M. Developing global leadership. № 3. P. 48–55.

Bondarenko V.V., Yudina V.A. Modeling of individual career tracking of state civil servants in the context of digital economy. № 2. P. 44–51.

Karlova E.N. Female integration in the military profession: prospects and limitations. № 4. P. 22–26.

Sheburakov I.B. Motivation of public administration managers to be effective: myths and reality. № 2. P. 35–43.

Sheburakov I.B., Atnashev T.M. Managerial personnel reserve: from patronage to meritocracy. № 3. P. 38–47.

Sinyagin Y.V. Factors, conditions and biographical predictors of a successful managerial career in the state civil service system. № 4. P. 6–21.

NORMS AND RULES

Gilmidinova T.V. Problems of consideration the specific features of religious educational organizations in legislative practice of Russian Federation. № 6. P. 43–48.

Grebnev R.D. The correlation between the rule of law and the court decision in the context of development of the Russian judicial system. № 2. P. 52–56.

Markunin R.S. The system of legal responsibility of state civil servants. № 6. P. 22–26.

Silka D.N., Alekseev S.A. The roadmap timeline for implementing the crowdfunding construction in the framework of the national project "Housing and urban environment". № 4. P. 70–74.

Sindeeva I.Y. State regulation of payment for work performed to ensure state and municipal needs in the absence of a contract. № 6. P. 35–42.

Sindeeva I.Y. State regulation of the estimated cost of construction: the legal aspect. № 3. P. 80–89.

Travin G.D. Obligation of the cargo carrier to bring the vessel to a seaworthy state: problems of legal regulation. № 3. P. 90–94.

Zaikovsky V.N., Davydov V.G. Corruption-related offenses: general characteristics, consequences, problems of minimization and liquidation. № 6. P. 27–34.

Zaitseva L.I. Conditions and background for the introduction of non-judicial dispute resolution methods in the investment and construction sphere. № 4. P. 66–69.

ECONOMICS RHYTHM

Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N. Accounting for key indicators in urban planning. № 2. P. 57–64.

Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N., Starostina N.G. 'City Profile' as a tool for territorial planning. № 5. P. 68–75.

Cheshin A.V. Institutional and organizational aspects of attracting investments in the region's economy. № 4. P. 50–57.

Epifanova N.S., Polozkov M.G. Offset transactions as an instrument of international trade policy. № 2. P. 71–76.

Kondratenko N.S. Methodological basis for analyzing shelf oil and gas projects portfolio. № 6. P. 55–59.

Nabiev S.A. Banking supervision and its strategic guidelines in the context of banking modernization. № 6. P. 49–54.

Pruzhinin A.N. Analysis of the corporate education in oil companies (on the example of 'Rosneft' and 'Gazprom Neft'). № 4. P. 58–65.

Sikirinskaya K.A. Development of regional transport and logistics system for the delivery of goods (on the example of the Samara region). № 5. P. 60–67.

Zasko V.N., Chamurliev G.P. Consequences of the international tax optimization for the macroeconomics of the Russian Federation. № 4. P. 43–49.

Zaykova K.V. Directions for improving the organization of special economic zones in the Russian Federation. № 2. P. 65–70.

REGIONAL POLICY

Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N., Starostina N.G. Using the statistical apparatus for monitoring urban development. № 6. P. 66–71.

Kovalev I.A. Life cycle contract as a mechanism for updating the infrastructure of the constituent entities of the Russian Federation. № 6. P. 60–65.

SOCIAL POLICY

Fatkhislamova G.F. Influence of the tariff policy of the Pension Fund of the Russian Federation on the distributional and funded component of the pension system. № 6. P. 78–84.

Guppoev T.B., Shogenov M.Z. State social services: from evolution of theory to the practice of quality assurance. № 4. P. 75–81.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Kuchmaeva O.V., Makhova O.A., Klochkova E.N. The mobility of people with disabilities: statistical characteristic of the situation. № 3. P. 101–106.

Loginova N.N., Semina I.A., Folomejkina L.N. Social model for optimizing the quality of the urban environment. № 3. P. 107–112.

Moskaleva N.B., Smorchkova V.I. Government provision of drivers' high qualification as a guarantee of safety on the roads of the Russian Federation. № 3. P. 95–100.

Moschorkova V.I., Larina S.E., Moskaleva N.B. Measures to ensure the dynamic development of the 'Social Taxi' service in the constituent entities of the Russian Federation. № 2. P. 93–101.

Unusyan U.V. Sociological maintenance of interaction of authorities and pre-school educational institutions. № 4. P. 82–87.

Viktorov M.Y., Kazansky N.V. On new tasks of state management of processes related to the solution of the housing problem. № 6. P. 72–77.

SPACE OF EDUCATION

Chegovadze L.A., Demin A.A. Higher legal education in Russia: problems and prospects. № 5. P. 108–111.

Gorelova G.G., Shibanova E.K. Problems of civil servants university training in the conditions of project management implementation. № 4. P. 88–92.

Kuznetsova O.A. Problems of implementation of academic freedoms of a teacher in professional lawyers training. № 2. P. 102–107.

Ponomarenko E.V. Triad of innovative development 'Universities – Municipalities – Business' in territorial cluster policy: French experience. № 5. P. 103–107.

Timofeeva I.Y., Asriev S.A. Interactive adaptation methods of students in modern university: best practices. № 4. P. 93–98.

BELIEF. FAITH. FREEDOM OF CONSCIENCE

Allakhverdyan Y.O., Bogachev M.I., Schmidt W.V., Elbakyan E.S. Religious studies in the context of national security. № 2. P. 108–118.

A NEW BOOK

Bartsits I.N. Best foreign practices of personnel management in the public administration system. № 3. P. 29–31.

Kornienko V.I. Public management in crisis situation: strategy, priorities and tools. № 3. P. 32–37.

INFORMATION EPOCH

Bolshakov S.N. Digital technologies on the service of society and public management. № 3. P. 56–63.

Grinenko S.A., Krel N.A. Social advertising aimed at ensuring the interests of the state: problems and prospects. № 5. P. 44–48.

Orlyanskaya A.A., Gusakova N.R., Bavina K.V. Introduction of digital technologies in the work of the social sphere of the regions of the North-Caucasian Federal District. № 5. P. 55–59.

Pankratov I.U., Svertilova N.V., Lide E.N. Digital transformation: risks and threats, opportunities and development prospects. № 3. P. 64–74.

Soldatkina O.V. The value of digitalization in the management of agricultural enterprises of Russia. № 3. P. 75–79.

Turganbaev A.O. The use of artificial intelligence for strategic planning in public administration. № 5. P. 49–54.

OUR PAST

Bartsits I.N., Krakovsky K.P. Cadres for the tsar and the state (XIX century). № 6. P. 85–95.

Bartsits I.N., Krakovskiy K.P. Cadres for the tsar and the state (XVIII century). № 5. P. 112–118.

Prokhorov A.V. The economic aspect of the process of forming the unity of power and property under feudalism. № 3. P. 113–118.

WORLD IN MOTION

Bochkov D.A., Kotsoeva V.A., Epstein V.A. Prospects for attracting Chinese investments for the development of the Russian Far East. № 5. P. 96–102.

Estashi L. New silk roads and financial and economic containment of China by the United States of America. № 5. P. 83–95.

Tatunts S.A., Berndt K. The idea of Europe defeats right-wing populism in the European elections. № 5. P. 76–82.

FOREIGN EXPERIENCE

Alakbarov U.K. Sustainable inclusive development of Azerbaijan: the importance of workforce capacity. № 5. P. 6–11.

Bartsits V.I. European Union law and 'acquis communautaire'. № 2. P. 81–86.

Bazyleva S.P., Phantrov P.P. Adherence to ethical standards in political activities of Uzbekistan. № 4. P. 113–118.

Foglesong E.A. The interplay and Interdependence of law and culture in democracy: an American coming of age story. № 2. P. 87–92.

Kogan E.Y., Postalyuk N.Y., Prudnikova V.A. Studies of staff qualification deficits. № 4. P. 99–104.

Komleva V.V. Cross-border trust space: attempts to institutionalize. № 2. P. 77–80.

Kotré S. German Federal Government Energy Policy: moving away from a market economy. № 6. P. 96–106.

Radko E.D. Values as an element of the corporate culture of civil servants in Singapore. № 5. P. 12–16.

Ternovaya, L.O. 'Delicious' geopolitics. № 6. P. 107–113.

Turaeva M.O. Outcomes of Kyrgyzstan's membership in the Eurasian Economic Union. № 4. P. 105–112.

Государственная служба

надежный навигатор
в информационном
пространстве управления

В 2020 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы» или через Интернет www.presscafe.ru/index/29898

ИНДЕКСЫ ИЗДАНИЯ:
для юридических лиц – 38596,
для физических лиц – 29898.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца.
Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации

Ваши проблемы - наша проблематика

Ф.СП-1

Федеральное управление
почтовой связи РФ

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

АБОНЕМЕНТ на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

--	--

на 2020 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				

на 2020 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда
(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

**Вы можете также
подписаться
на журнал
в следующих
агентствах:**

• ООО «УРАЛ-ПРЕСС»
<http://www.ural-press.ru/>

• ООО «Деловая пресса»
<http://delpress.ru/>

• Научная электронная
библиотека eLIBRARY.RU
e-mail: <http://elibrary.ru/>

Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

1. Редакционные требования

к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современного развития государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках докторских исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: **политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.**

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания;
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения;
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход;
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем статей не должен превышать 16000–17000 знаков (с пробелами и сносками). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел – 1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ – 1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. Р. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – прсылайте отдельным файлом в формате jpg. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию.

Плата с аспирантов за публикацию статей не взимается.

2. Порядок представления статей

Автор представляет в редакцию:

- **рекомендацию** публикации статьи в журнале (на имя заместителя главного редактора Корниловой Лидии Леонидовны) с полными сведениями об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень (если есть), должность и место работы; указывается название статьи, предлагаемой к публикации, и обосновывается ее научно-практическая значимость. Отмечается область (отрасль) научного исследования; шифр научной специальности; предполагаемый срок защиты. Рекомендацию подписывает заведующий кафедрой или руководитель иного научного подразделения (для сторонних организаций документ заверяется печатью);
- **печатный вариант статьи**, подписанный автором и завизированный научным руководителем или научным консультантом;
- **вариант статьи в электронном виде** в формате .doc или .rtf;
- **сведения об авторе и статье** (одним отдельным файлом в электронном виде):
 - а) **аннотацию** с кратким изложением содержания статьи **на русском и английском языках** (100–250 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы – обсуждение/результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) – исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) – влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).
 - б) **ключевые слова** и словосочетания (не более пяти) **на русском и английском языках**;

в) **заголовок статьи, имя и фамилия автора (-ов) на русском и английском языках;**

г) **сведения об авторе (соавторе) – Ф.И.О. (полностью), должность, место работы или учебы (организации); контактная информация (полный почтовый адрес каждого автора, адрес электронной почты, контактный телефон);**

- **сведения о научном руководителе или консультанте (Ф.И.О., должность, место работы).**

3. Порядок публикации статей

Тексты всех статей проверяются системой «Антиплагиат».

Статьи, оформленные по указанным выше рекомендациям, рецензируются специалистами РАНХиГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Редакция сообщает автору результат экспертизы оценки. При положительном экспертном заключении определяется очередность публикации.

Переписка с автором ведется по электронной почте.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую правку и необходимые сокращения. На стадии редакционной обработки статей принимаются авторские уточнения и дополнения в пределах 300 знаков.

После устранения недостатков (в течение одной–двух недель) статья может быть опубликована с сохранением очередности публикации в соответствии с датой ее первичной регистрации.

Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

Журнал «Государственная служба» выходит шесть раз в год: в феврале, апреле, июне, сентябре, октябре, декабре.

Адрес редакции:

mgs@migsu.ru

119571, Москва,

проспект Вернадского, 82.

Российская академия народного

хозяйства и государственной

службы при Президенте Российской

Федерации,

редакция журнала

«Государственная служба»

Тел. (499) 956-98-32, 99-82,

тел./факс. (499) 956-01-33

Сайт: <http://mgs.migsu.ru/>



Вторая мировая война: правда во имя мира

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 8 ноября прошла Международная молодежная конференция «Вторая мировая война: правда во имя мира», приуроченная к Международному дню против фашизма, расизма и антисемитизма.



Конференция была организована Молодежным парламентом при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В мероприятии принимали участие делегации из 21 страны мира, в том числе студенты Института государственной службы и управления (ИГСУ) РАНХиГС при поддержке отдела внеучебной деятельности Управления молодежной политики Президентской академии.

Дискуссия получилась очень оживленной, продуктивной, интересной и информативной. Участникам конференции особенно запомнились вступительные речи заместителя Председателя Государственной Думы Петра Толстого и выступления руководителей фракций ЛДПР и КПРФ – Владимира Жириновского и Геннадия Зюганова.

Источники: <https://ranepa.ru/sobytiya/novosti/vtoraya-mirovaya-vojna-pravda-vo-imya-mira/>
<http://duma.gov.ru/multimedia/photo/49253/#slider-49253-49244> https://gshra.ru/netcat_files/multifile/1529/Vystuplenie_P.O._Tolstogo_na_Plennom_soveschaniu.JPG



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