

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

**ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Public Administration Issues

№ 3

2015

Ежеквартальный
научно-образовательный журнал.
Издается с 2007 г.

МОСКВА

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор –
ЯКОБСОН Лев Ильич

Заместитель главного редактора –
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич

Заместитель главного редактора –
ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

Члены редакционного совета

АЛЕКСАНДРОВ Д.А.

АУЗАН А.А.

АФАНАСЬЕВ М.П.

БАРЦИЦ И.Н.

ВУКОЛОВ В.Л.

КЕМПБЕЛЛ Э. (*Великобритания*)

КЛИМЕНКО А.В.

КОРДОНСКИЙ С.Г.

КОСАРЕВА Н.Б.

КРАСНОВ М.А.

КУК Л. (*США*)

НЕМЕЦ Ю. (*Чешская Республика*)

НЕСТЕРЕНКО Т.Г.

ОБОЛОНСКИЙ А.В.

ОВЧИННИКОВ И.И.

ПИРОГ М. (*США*)

ПЛЮСНИН Ю.М.

ПРОКОПОВ Ф.Т.

ПЧЕЛИНЦЕВ С.В.

РУДНИК Б.Л.

СЕМЕННИКОВА Л.И.

СИВИЦКИЙ В.А.

СИНЬЮЙ Я. (*КНР*)

СТРАУССМАН ДЖ. (*США*)

ТИХОМИРОВ Ю.А.

ХЛИВИЦКАС Е. (*Литва*)

ШАРОВ А.В.

ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может
не совпадать с мнением авторов.
Перепечатка материалов возможна
только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Корректурa: Щигорева Н.Н.

Верстка и дизайн: Медведева М.В.

Адрес редакции фактический:

109074, Россия,

Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,

офис 103, НИУ ВШЭ

почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20

НИУ ВШЭ

Тел.: (495) 624 06 39

Факс: (495) 624 06 39

Web-site: <http://vgmu.hse.ru>

E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,

фактический: 117230, Россия,

Москва, Варшавское шоссе, 44А,

Издательский дом НИУ ВШЭ

почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20

НИУ ВШЭ

Тел.: (499) 611 15 08

E-mail: id@hse.ru

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

LEV I. JAKOBSON – Editor-in-Chief of the journal, First Vice-Rector of the National Research University Higher School of Economics (HSE), Russian Federation

ALEXEY G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Professor, Academic Supervisor of the Department of Public and Local Service Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

IRINA A. ZVEREVA – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Russian Federation

Editorial Council

DANIIL A. ALEXANDROV – Professor, Deputy Director of the HSE Campus in St. Petersburg, Dean of the HSE Faculty of Social Sciences and Humanities, HSE Campus in St. Petersburg, Russian Federation

ALEXANDER A. AUZAN – Dean of the Faculty of Economics, Moscow State University, President of the Institute of National Project «Social Contract», Russian Federation

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russian Federation

IGOR N. BARTSITS – Dean of the International Institute of Public Administration and Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russian Federation

VSEVOLOD L. VUKOLOV – Head of the RF Federal Service for Labour and Employment, Russian Federation

ADRIAN CAMPBELL – Professor, School of Government and Society University of Birmingham, United Kingdom

LINDA J. COOK – Professor, Department of Political Science, Chesler-Mallow Senior Research Fellow, Pembroke Center Brown University, United States of America

ANDREY V. KLIMENKO – Professor Director of the Institute for Public Administration and Municipal Management, HSE, Russian Federation

SIMON G. KORDONSKY – Head of the Laboratory for Local Administration; Professor, Head of the Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

NADEZHDA B. KOSAREVA – President of the Foundation Institute for Urban Economics, Academic Supervisor of the Graduate School of Urban Studies and Planning HSE, Russian Federation

MIHAIL A. KRASNOV – Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law HSE, Russian Federation

JURAJ NEMEC – Professor, Masaryk University in Brno, Czech Republic, Vice-president of IRSPM and IASIA HYPERLINK

TATIANA G. NESTERENKO – Deputy Minister of the Finance Ministry of the Russian Federation

ALEXANDER V. OBOLONSKY – Professor of the Department of Public and Local Service, of School of Public Administration, Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

IVAN I. OVCHINNIKOV – Professor of the Department Of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law HSE, Russian Federation

MAUREEN PIROG – Professor, Editor-in-Chief of the Journal of Policy Analysis and Management, United States of America

JURI M. PLUSNIN – Professor of the Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

FEDOR T. PROKOPOV – Professor, Head of the Department of Theory and Practice of Public Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

SERGEY V. PCHELINTSEV – Deputy Head of the State & Legal Department of the President Administration of the Russian Federation

BORIS L. RUDNIK – Director of the Institute of Public Resource Management HSE, Russian Federation

LIUBOV I. SEMENNIKOVA – Professor, Head of the Department of the History of the Russian State of the Faculty of Public Administration of Lomonosov Moscow State University, Russian Federation

VLADIMIR A. SIVITSKY – Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law HSE, Campus in St. Petersburg, Leading Research Fellow HSE-Skolkovo International Laboratory for Law and Development, Russian Federation

YANG XINYU – Professor, China Scholarship Council, China

JEFFRY STRAUSSMAN – Professor, Rockefeller College of Public Affairs & Policy, United States of America

YURIY A. TIKHOMIROV – Professor, Director of the Institute of Legal Research, HSE, Russian Federation

EUGENIJUS CHLIVICKAS – Professor, Dr., Director of the Training Centre of the Ministry of Finance, Republic of Lithuania, President of the Lithuanian Public Administration Training Association, Professor of Vilnius Gediminas Technical University, Vilnius, Lithuania

ANDREY V. SHAROV – Candidate of Legal Sciences, Russian Federation

VLADIMIR N. YUZAKOV – Professor, Senior Researcher, Director of the Center for Technology of Public Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russian Federation

The journal PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES has been published at the National Research University Higher School of Economics (HSE) since 2007 in Moscow, Russian Federation

The mission of the journal is to create a modern platform of full value for discussion, exchange of international and national experience and specific knowledge among professionals in the field of Public Administration; for working out and further correcting the development strategy of public and municipal administration.

The editorial policy is to provide a very clear emphasis on the specific subject along with the focusing on the interconnection of the properly public administration problems with the relative economic, legal, political science and managerial problems, including interaction of the state and civil society.

The following key issues are addressed:

- The theory and practices of the public administration;
- Legal aspects of the state and municipal administration;
- The analyses of experts;
- The discussions;
- Case Studies;
- The training and the improvement of specialists in public administration.

The journal is meant for analysts and researchers, workers in the public and municipal administration, for academic purposes and for a wider readership interested in current becoming and developing the system of public and municipal administration in the Russian Federation and abroad.

Indexing and abstracting:
Ulrichsweb RePEc Socionet
Russian Science Citation Index

The thematic focus of the journal makes it a unique Russian language edition in this field. “Public Administration Issues” is published quarterly and distributed in Russian Federation and abroad.

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

Proof Reader – Natalia N. Schigoreva

Pre-Press – Marina V. Medvedeva

Our address:

National Research University
Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str.,

Moscow 101000, Russian Federation

Tel./fax: 7 (495) 624-06-39

E-mail: vgmu@hse.ru

Web: <http://vgmu.hse.ru>

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- АВДАШЕВА С.Б., ЦЫЦУЛИНА Д.В., СИДОРОВА Е.Е.
Применение ключевых показателей эффективности для ФАС России:
анализ на основе статистики судебных решений 7
- ЯКОВЛЕВ А.А., ЛЕВИНА И.А., КАЗУН А.Д.
Для каких фирм улучшился деловой климат в 2012–2014 гг.? 35
- РЯБОВА Л.А., [ДИДЫК В.В.]
Социальная лицензия на деятельность ресурсодобывающих компаний
как новый инструмент муниципального развития 61
- РУДНИК Б.Л.
Трансформация экономических механизмов в сфере культуры:
последовательное развитие или движение по кругу? 83
- РОМАНОВА В.В., МАЦКЕВИЧ А.В.
Внедрение нормативного финансирования в сфере культуры:
анализ регионального опыта 103
- ПЛАКСИН С.М., СЕМЕНОВ С.В.
Количественный анализ деятельности надзорных органов
в Российской Федерации в 2011–2014 гг. 121

ВОПРОСЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

- ОБОЛОНСКИЙ А.В.
Очерк истории российско-советской бюрократической номенклатуры 145

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- ВАСИЛЬЕВА В.М.
Регулирование конфликта интересов на государственной службе:
бразильский опыт. (Часть 2) 165

ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ

- КОНДРАШОВ А.С., ЯСТРЕБОВА Е.В.
Сравнительный анализ методов реализации контрольных функций
в государственном управлении (на примере динамических маршрутов) 191

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

- САРЫЧЕВ А.Н., САМОЦВЕТОВА А.М.
Научный семинар «разработка предложений по проекту федерального закона
об основах государственного управления в Российской Федерации» (обзор) 209

РЕЦЕНЗИЯ

- КОРОЛЕВ В.А.
Э. В. Талапина «Государственное управление в информационном
обществе. Правовой аспект». РАН, Институт государства и права.
М.: Юриспруденция. 2015, – 192 с. 216

CONTENTS

THE THEORY AND PRACTICES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

AVDASHEVA S.B., TSYTSULINA D.V., SIDOROVA E.E. The Use of Key Performance Indicators for the FAS: Analysis Based on the Statistics of Adjudications	7
YAKOVLEV A.A., LEVINA I.A., KAZUN A.D. What Firms Observed Improvement of the Business Climate in Russia in 2012–2014?	35
RIABOVA L.A., DIDYK V.V. Social License to Operate for the Resource Extraction Companies as a New Instrument of Municipal Development	61
RUDNIK B.L. Transformation of the Economic Mechanisms of Cultural Sphere: Gradual Development or Motion in a Circle?	83
MATSKEVICH A.V., ROMANOVA V.V. Introduction of Normative Funding in Cultural Sector: Analysis of Regional Practices	103
PLAKSIN S.M., SEMENOV S.V. Quantitative Analysis of the Activity of Control Authorities in the Russian Federation in 2011–2014	121

PERSONNEL POLICIES

OBOLONSKY A.V. An Essay on the History of the Russian and Soviet Bureaucratic Nomenclature	145
---	-----

FOREIGN EXPERIENCE

VASILEVA V.M. Conflict of Interest Regulation in the Public Service: Brazilian Experience. (<i>Part two</i>)	165
---	-----

THE ANALYSES OF EXPERTS

KONDRASHOV A.S., YASTREBOVA E.V. Comparative Analysis of the Implementation of Control Functions Methods in the Public Administration (By the Example of Dynamic Routs)	191
---	-----

SCIENTIFIC INFORMATION

SARYCHEV A.N., SAMOTSVETOVA A.M. Seminar "Development of Proposals on the Draft Federal Law on State Government in the Russian Federation" (<i>Review</i>)	209
--	-----

REVIEW

KOROLEV V.A. E.V. Talapina "Governance in the Information Society. Legal Aspects". <i>Russian Academy of Sciences, the Institute of State and Law.</i> <i>Moscow: Law, 2015. – 192 p.</i>	216
--	-----

ПРИМЕНЕНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЛЯ ФАС РОССИИ: АНАЛИЗ НА ОСНОВЕ СТАТИСТИКИ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ*

Авдашева С.Б., Цыцулина Д.В., Сидорова Е.Е.**

Аннотация

Результаты применения ключевых показателей эффективности для оценки деятельности органов государственного управления неоднозначны. Теория стимулирующих контрактов и международная практика показывают сложности дизайна ключевых показателей эффективности – зачастую система стимулирования искажает стимулы органов власти, а применяемые показатели некорректно отражают приоритетные для общества результаты. Частным случаем выступает оценка деятельности российского органа конкурентной политики. В работе проанализированы особенности формирования показателя доли вступивших в силу решений Федеральной антимонопольной службы, используемого в качестве ключевого показателя эффективности. На основе оригинальной базы данных, характеризующей оспаривание административных решений ФАС России в системе арбитражных судов, показано, что результативность деятельности ФАС России, измеренная долей вступивших в законную силу решений, способна исказить стимулы органа власти, причем в том же направлении, что и применявшаяся в последние годы «палочная система», поощряющая увеличение количества выносимых решений о нарушении законодательства с низкой вероятностью оспаривания и отмены, но и с низким положительным эффектом для потребителей и общественного благосостояния.

Ключевые слова: ключевые показатели эффективности; стимулирующие контракты; приоритеты; антимонопольное законодательство; правоприменение; ФАС России.

* В данной научной работе использованы результаты проекта «Экономический анализ административного применения запретов (на примере антимонопольного законодательства): процедуры возбуждения дел», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 г.

** Авдашева Светлана Борисовна – доктор экономических наук, руководитель департамента прикладной экономики факультета экономики, заместитель директора Института анализа предприятий и рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: avdash@hse.ru

Цыцулина Дина Владиславовна – младший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков Лаборатории конкурентной и антимонопольной политики НИУ ВШЭ. E-mail: dtsytsulina@hse.ru

Сидорова Елена Евгеньевна – стажер-исследователь Института анализа предприятий и рынков лаборатории конкурентной и антимонопольной политики НИУ ВШЭ. E-mail: eesidorova@hse.edu.ru

Введение

Вопрос о статистике дел о нарушениях антимонопольного законодательства приобретает актуальность в связи с предложениями¹ о включении в состав ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ; международный аналог KPI – key performance indicators) результативности работы Федеральной антимонопольной службы России (ФАС) по применению антимонопольного законодательства. В частности, предлагается КПЭ, *измеренный как отношение дел, выигранных антимонопольной службой, среди рассматриваемых арбитражными судами дел (т.е. доли решений ФАС, вступивших в законную силу, в общем числе оспоренных решений ФАС)*².

КПЭ представляют собой способ управления поведением исполнителя в рамках отношений между принципалом и агентом. Обе разновидности агентских проблем – принципал не знает характеристик агента, в том числе его производительности (что порождает неблагоприятный отбор), и агент не заинтересован прилагать усилия для достижения результата, в котором заинтересован принципал (моральный риск), – характерны для общественного сектора (Dixit, 2002) так же, как для бизнеса. Идея использования системы оценки результативности органов исполнительной власти в системе управления исторически тоже позаимствована из бизнеса. Реформы регулирования во многих странах и секторах включали компонент внедрения системы стимулирования на основе вознаграждения по результатам (Ладыгин, 2011).

Результаты внедрения стимулирующих контрактов в систему государственного управления неоднозначны. Одним из факторов успеха их внедрения служит адекватность способа измерения результата (Propper, Wilson, 2003). Даже непосредственные результаты государственных органов управления, не зависящие от внешних неконтролируемых обстоятельств, являются комплексными и в разной степени поддаются измерению. Гипотетический идеальный показатель должен адекватно измерять результаты, приоритетные для общества, минимально зависеть от внешних неконтролируемых обстоятельств и не создавать стимулы для манипулирования со стороны агента. В рамках системы стимулирования агент может смещать деятельность в сторону измеряемого показателя, в том числе и за счет снижения конечных результатов, в которых на самом деле заинтересован принципал. Такое поведение связывают в первую очередь с неверным выбором (явным или неявным) показателя результата и с созданием слишком сильных стимулов к достижению неверно заданного показателя результата (Kerr, 1995; Smith, 1995; Калгин, 2012). Вот почему оценка индикаторов результата, используемых в качестве компонентов КПЭ, является важной задачей для всех направлений государственной политики.

Конечные результаты антимонопольной политики столь же сложны для измерения, как и результаты многих других направлений экономической политики (Crandall, Winston, 2003). Непосредственным результатом является применение законодательства для предотвращения и пресечения ограничений конкуренции. На первый взгляд, правовое качество решений

антимонопольного органа можно измерить, используя показатель вступивших в силу решений, т.е. решений, либо не оспариваемых стороной, в отношении которой применяется законодательство, в судебном порядке³, либо оспариваемых неудачно (судебные инстанции отказывают в признании решения антимонопольного органа недействительным). При прочих равных условиях, чем лучше правовое качество решения, тем меньше шансов у стороны, в отношении которой оно вынесено, для оспаривания. Именно на таком подходе основывается рекомендация включить в состав КПЭ для ФАС показатель доли принятых решений, вступивших в силу.

Интуитивно этот показатель не выглядит хорошим индикатором результатов деятельности органа исполнительной власти. Этому есть причина – неоднородность рассматриваемых ФАС дел (Авдашева и др., 2011) и принимаемых решений о нарушении при ограниченности ресурсов органа конкурентной политики. Выбор в пользу оспаривания решения антимонопольного органа делается на основе сопоставления ожидаемого выигрыша от признания решения недействительным и затрат на судебный процесс. Ожидаемый выигрыш от признания решения недействительным может быть низким по двум причинам: либо низка вероятность решения суда в пользу истца (поскольку решение подготовлено юридически квалифицированно), либо низка оценка выигрыша от отмены решения (дело для компании неважное, штраф не вынесен, предписания не ограничивают ее деятельность серьезно). Показатель доли вступивших в законную силу решений может быть увеличен органом исполнительной власти двумя альтернативными способами: либо ростом усилий по подготовке юридически качественных решений в отношении важных для общества нарушений (что является желательным для принципала), либо отбором для рассмотрения дел, решения по которым неважны для сторон, где сама вероятность оспаривания будет низкой. Осторожная оценка эффектов модели КПЭ, основанной на низкой доле ошибок, для ФАС возможна, поскольку на протяжении последних лет в рамках службы действовали методики оценки деятельности структурных подразделений центрального аппарата и территориальных подразделений, включавшие показатели отмененных судами решений.

В статье анализируются особенности формирования и учета наблюдений, составляющих основу информации о решениях антимонопольного органа и результатах их оспаривания в арбитражных судах. Статистика судебных дел с участием антимонопольных органов и результатов судебных решений собиралась и велась Высшим арбитражным судом Российской Федерации до 6 августа 2014 г. (даты роспуска) (Интернет-адрес базы арбитражных дел – <http://kad.arbitr.ru/>)⁴. Ведение соответствующей статистики началось с 2008 г., когда число дел об оспаривании решений российских антимонопольных органов начало расти после введения оборотных штрафов за нарушения ст. 10 и ст. 11 Закона «О защите конкуренции» и общей активизации применения антимонопольного законодательства. Одновременно ФАС ведет учет рассмотренных дел и установленных обвинений в нарушении: соответствующая статистика публикуется в годовом докладе ФАС «О состоянии конкуренции в Российской Федерации».

Цель статьи – показать причины недейственности предлагаемых показателей качества работы ФАС, рассчитываемых на основе судебной статистики и статистики антимонопольного органа. Закономерности, влияющие на формирование показателей судебной статистики о вступлении решений ФАС в действие, сопоставляются с принципами оценки эффектов применения антимонопольного законодательства и выводами теории контрактов о влиянии систем вознаграждения по результату на поведение исполнителя в рамках агентской проблемы.

Первая часть работы представляет обзор международного опыта применения КПЭ для оценки деятельности органа антимонопольной политики, а также обобщение концептуальных возражений против применения подобного стимулирования. Вторая часть посвящена описанию возможных негативных последствий использования предлагаемых методик в России, основанных на особенностях формирования судебной статистики о рассмотрении антимонопольных дел. В третьей части статьи анализируются факторы, влияющие на формирование показателя решений ФАС России, вступивших в законную силу.

Применение КПЭ для оценки деятельности органов конкурентной политики: международная практика

В ежегодном докладе Министерства юстиции США представлена система измерения эффективности регулирующего органа и достижения установленных целевых значений. Так, в 2012 г. было достигнуто в среднем 58% от установленных целевых показателей, но уже в 2014 г. – более 80%. При этом ежегодное увеличение целевых показателей составляет 3–10%⁵. В качестве КПЭ для антимонопольного департамента Министерства юстиции США выступает процент вынесения обвинительных решений по делам о нарушении антимонопольного законодательства, предполагающим уголовную ответственность⁶, и по делам, предполагающим гражданскую ответственность⁷. На первый взгляд, используются показатели, аналогичные предлагаемым для оценки деятельности ФАС России. Однако по целому ряду причин аналогия весьма неполна. Во-первых, Министерство юстиции не обладает полномочиями принимать решения о нарушении. Во-вторых, рассмотрение дел о нарушениях, за которые предполагается уголовная ответственность, автоматически подразумевает высокие стандарты доказательств. В-третьих, уголовная ответственность одновременно подразумевает, что речь идет о наиболее опасных для конкуренции типах практики – в первую очередь о ценовом сговоре и разделе рынка.

В деятельности Федеральной торговой комиссии (Federal Trade Commission, сокр. ФТК) используются три группы КПЭ в области антимонопольного регулирования США, первая из которых концентрируется на защите потребителей. Это показатели отношения совокупных выигрышей потребителей к затратам ФТК на правоприменение⁸; объем денежных средств, возвращенных потребителям и переданных в Казначейство США со стороны ФТК⁹; повышение общественной осведомленности о возмож-

ностях по предотвращению ущерба потребителям (проведение обучающих мероприятий для потребителей и представителей бизнеса с помощью различных ассоциаций¹⁰), сотрудничество с отечественными и зарубежными организациями с целью усиления защиты потребителей¹¹. Вторая группа КПЭ связана с защитой конкуренции. В нее включены такие цели, как: выявление и принятие мер в отношении потенциально антиконкурентных сделок слияний (действия по поддержке конкуренции в антимонопольных расследованиях¹²; общий выигрыш потребителей в сравнении с выделяемыми ФТК ресурсами на контроль сделок слияний¹³; общий выигрыш потребителей в сравнении с выделяемыми ФТК ресурсами, за исключением контроля сделок слияний¹⁴), сотрудничество с отечественными и международными партнерами (доля дел, включающих в себя по крайней мере один случай сотрудничества с иностранным антимонопольным органом, вследствие чего было достигнуто совместное решение¹⁵). Наконец, третья группа целевых показателей отражает совершенствование организационной структуры: оптимизация управления ресурсами и инфраструктуры (среднее число дней для ответа на запрос¹⁶), развитие высокоэффективной, разносторонней и компетентной рабочей силы (уверенность работников в способности ФТК достигать поставленных целей¹⁷). Более подробно методика расчета описанных показателей указана в ежегодном Финансовом отчете ФТК¹⁸, часть данных для расчета описанных КПЭ берется из регулярного статистического Отчета об обращениях потребителей¹⁹. На основе планируемых показателей формируется бюджет ФТК. Генеральный директорат по конкуренции Европейской комиссии (Competition Directorate Generale, European Commission) выделяет четыре основных показателя эффективности: (1) оценка выигрыша потребителей в результате пресечения картельного сговора (1,35 – 2 млрд. евро в 2012 г.) (2) оценка выигрыша потребителей в результате контроля горизонтальных сделок слияний (2,2 – 5,6 млрд. евро в 2012 г.); (3) доля средств государственной поддержки, выделяемой странами-членами на промышленную политику мерами горизонтального характера (85,1% от суммы государственной помощи в 2013 г.); (4) фактически использованный кумулятивный объем антикризисной поддержки финансового сектора в странах-членах, в процентах от ВВП (16,4% в 2013 г.); (5) частота ошибок финансовых транзакций (снижение до 2% с целью повышения качества защиты конкуренции на внутреннем рынке). Четвертый показатель активно применяется сравнительно недавно – с момента рецессии 2008–2009 гг. Предполагается, что основная цель – замедлить его рост²⁰.

Используемые показатели отражают не только результаты применения антимонопольных запретов в узком смысле (Авдашева, Шаститко, 2010), но и модель (не результаты) промышленной политики. Первые два показателя адресованы эффектам двух ключевых направлений антимонопольной политики (заметим, предотвращение злоупотребления доминирующим положением опущено). При всех сложностях и возможных ошибках количественных расчетов показатели отражают конечные результаты деятельности антимонопольного органа. Третий, четвертый и пятый показатели

отражают с разными знаками качество промышленной политики. Преимущественное использование горизонтальных мер, в противоположность поддержке отдельных секторов, является признаком «хорошей» промышленной политики (Кузнецов, Симачев, 2014; Шаститко и др., 2014), поэтому целевое значение показателя должно увеличиваться со временем. Антикризисные меры этому признаку не отвечают, и поэтому масштабы их применения (измеренные долей ВВП) учитываются со знаком минус, в отличие от горизонтальных мер. Предполагается, что со временем четвертый и пятый индикаторы должны снижаться²¹.

Австралийская конкурентная политика отличается расширенным набором КПЭ. Для оценки деятельности Австралийской комиссии по вопросам конкуренции и защиты потребителей (Australian Competition and Consumer Commission) используются целевые показатели следующих групп: защита и развитие конкуренции (контроль за сделками слияний и поглощений, повышение качества функционирования развивающихся рынков с помощью отраслевого регулирования и т.д.), защита потребителей (взаимодействие с государственным органом по защите прав потребителей, минимизация рисков причинения ущерба потребителям, поддержка малого бизнеса и т.д.), контроль за естественными монополиями (контроль за функционированием рынков, проходящих дерегулирование, подготовка отраслевых обзоров и т.д.). Сложная система индикаторов установлена и для регулятора в области энергетики (Australian Energy Regulator), она направлена на усовершенствование организации деятельности регулятора (применение подхода по степени риска (risk-based approach); своевременное проведение расследований и рассмотрения обращений граждан и компаний, подготовка обзоров рынков и т.д.); более эффективное регулирование сектора (предоставление возможности всем заинтересованным сторонам принимать участие в расследовании, использование статистических данных и экономического анализа для принятия решений, привлечение экспертных оценок и т.д.), повышение доверия потребителей к розничному рынку энергии (предоставление отчетов в свободном доступе, рассмотрение заявок от компаний, желающих стать поставщиком энергии в течение 12 недель с момента получения, предоставление полной и актуальной информации для потребителей на официальном сайте регулятора); содействие функционированию рынка (проведение аудита основной инфраструктуры, подготовка доклада о состоянии розничного рынка, а также о динамике цен на электроэнергию)²². В целом используемые в Австралии показатели, в отличие от европейских, адресованы не столько конечным, сколько промежуточным результатам, и даже скорее характеристикам деятельности агентства.

В целом подходы к оценке деятельности органов конкурентной политики разделяются на четыре группы:

- 1) анализ непосредственных результатов применения законодательства о конкуренции на основе данных о числе дел, размере штрафов, скорости исполнения вынесенных решений;
- 2) анализ влияния рассмотренных дел и принятых решений на затронутые рынки с помощью данных о ценах, анализ влияния рассмотренных дел на остальные рынки (эффект сдерживания);

- 3) анализ использования «лучшей практики» органом власти (специализированные экономические методы как основа решений, привлечение экспертов и организация обсуждений, горизонтальные меры промышленной политики в противоположность вертикальным и т.д.);
- 4) анализ эффективности остальных сфер деятельности органа, в том числе адвокатирувания конкуренции и взаимодействия с обществом.

Богатство используемых индикаторов таково, что проследить влияние их использования на результаты работы антимонопольных органов почти невозможно. Заметим, что даже если бы подобное влияние было установлено, различия институциональной среды затрудняют распространение положительного опыта одной страны в другой. Оценка эффектов применения КПЭ, основанных на низкой доле предполагаемых ошибок, для российского антимонопольного органа не может автоматически распространяться на опыт других стран. В то же время международные сопоставления показывают важность условий, в которых применяются те или иные КПЭ – сферы ответственности органа конкурентной политики и распределения полномочий между органами конкурентной политики и судами.

Вопрос влияния КПЭ органов конкурентной политики в последнее время привлекает внимание международного академического сообщества, в особенности в тех странах, где набор полномочий и ответственности чрезвычайно широк. Если в США органы конкурентной политики специализированы, то в отдельных европейских странах встречаются варианты, когда один и тот же орган осуществляет контроль и за соблюдением антимонопольных запретов, и за соблюдением законодательства о защите потребителей, и за соблюдением правил доступа к инфраструктуре в электроэнергетике. Кроме того, все органы конкурентной политики могут проводить расследования по собственной инициативе (*ex officio*) и по жалобам граждан и компаний. В этих условиях возникает так называемая проблема приоритетности – какие действия осуществлять в первую очередь в условиях ограниченности ресурсов. Академические исследования (Schinkel et al., 2014) показывают, что при определенных обстоятельствах орган конкурентной политики перераспределяет ресурсы в пользу «простых» расследований и действий, отказываясь от «сложных». Какие именно действия будут предприниматься – зависит от дизайна системы стимулирования. Обращение к опыту оценки деятельности российского органа конкурентной политики вносит вклад в исследование этого вопроса.

Последствия применения доли вступивших в законную силу решений для оценки деятельности ФАС России

Анализ КПЭ российского антимонопольного органа требует обращения к особенностям его функционирования. Процедуры и правила, которыми руководствуется орган государственной власти, важны для предсказания возможных эффектов применения конкретного КПЭ – как положительных, так и отрицательных. В случае антимонопольных органов использование КПЭ, отражающих *правовое качество принимаемых решений*, воз-

можно, не так опасно, если решения о нарушении принимаются судами (так, как это происходит в США) и при этом базовым критерием оценки деятельности антимонопольных органов выступают выигрыши потребителей, сколь бы неточно они ни были посчитаны. Однако тот же самый КПЭ может сыграть другую роль в дознавательной системе применения антимонопольного законодательства, когда и отбор дел для расследования, и само расследование, и принятие решения о вине или невинности осуществляются самим антимонопольным органом.

Отличительным признаком применения российского антимонопольного законодательства является очень большое число расследований (Авдашева, Крючкова, 2013). Масштабы деятельности ФАС России существенно превосходят число дел, возбуждаемых любым другим органом конкурентной политики в мире. Согласно рейтингу инфорсmenta 2013 года, предоставляемого Global Competition Review²³, в 2013 г. ФАС было начато 2635 расследований в отношении злоупотребления доминирующим положением, в этот же период в мире максимальное число подобных дел было рассмотрено в органе конкурентной политики Ирландии – 92. Большое число дел может рассматриваться как признак недостатка, а не успехов российского антимонопольного законодательства (Авдашева и др., 2011).

В основе большинства возбуждаемых дел лежат жалобы. При рассмотрении жалоб антимонопольный орган совершает выбор между двумя вариантами: открытие расследования либо подготовка мотивированного отказа в его проведении. В административном праве РФ не существует других возможных исходов: отсутствие реакции влечет за собой наказание за нарушение норм Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан». Растущее число жалоб провоцирует распределение ограниченных ресурсов антимонопольного регулирования между все большим числом дел, что приводит к риску совершения ошибок первого рода – неправомерное осуждение и второго рода – неправомерное оправдание (Avdasheva, Krychkova, 2014). Кроме того, важная роль жалоб в возбуждении дел подталкивает антимонопольные органы расследовать предполагаемые нарушения, ущемляющие интересы отдельных участников рынка, однако жалобы не дают стимулов к возбуждению дел с высоким общественным (но относительно низким индивидуальным) эффектом.

После возбуждения расследования о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган больше заинтересован в установлении нарушения закона, чем в подтверждении невинности хозяйствующих субъектов-объектов расследования. На это ориентирована система мотивации внутри службы (Панеях, Новиков, 2014). Таким образом, правила возбуждения дел объясняют большое число расследований, а внутренняя система стимулирования – обвинительный уклон антимонопольных расследований. Заметим, что и то и другое, в свою очередь, стимулирует рост числа жалоб (Avdasheva, Krychkova, 2014): территориальные управления ФАС получают их ежегодно несколько десятков тысяч.

Признанные нарушителями антимонопольного законодательства компании и граждане имеют широкие возможности и высокие стимулы

оспорить решение антимонопольного органа в арбитражном суде первой инстанции. Издержки подачи иска о признании решения антимонопольного органа недействительным составляют всего 2 тыс. руб. Процедуры российского судопроизводства не налагают никаких ограничений на представительство, что для истцов снижает затраты на ведение дела. Но и в том случае, когда компании пользуются услугами профессиональных специализированных юристов, затраты на ведение дела относительно невелики – по оценкам самих юристов, минимальные затраты на оспаривание рядового решения антимонопольного органа начинаются с 1,5–2 млн. руб. Более того, российское законодательство содержит правило «переноса издержек», давая возможность в случае выигрыша взыскать судебные расходы с противоположной стороны (хотя надо признать, что практически взыскать с ФАС издержки свыше вноса в 2 тыс. руб. удается нечасто). Те же самые правила действуют и в отношении исков о пересмотре решений судов первой инстанции.

Легко понять, что в этих условиях значительная часть решений ФАС России является объектом оспаривания (рис. 1). Вероятность принятия решений в пользу истца достаточно высока: хотя доля удовлетворенных исков по первой инстанции снижается, но она не опускается ниже 25%. Масштабы исков проигравшей стороны в апелляционную, кассационную инстанции и, наконец в высшую надзорную инстанцию (роль которой до августа 2014 г. выполнял Высший арбитражный суд) также высоки. Вероятность отмены решений арбитражного суда первой инстанции с участием антимонопольных органов также была и остается достаточно высокой (подробнее см. рис. 1).

Какой эффект при сохранении действующих норм может оказать введение в качестве целевого индикатора для ФАС показателя доли решений, вступивших в законную силу? Предположим даже, что этот показатель не допускает технического манипулирования данными²⁴. На первый взгляд, для повышения этого показателя необходимо более тщательно вести расследования и более тщательно готовить принимаемые решения, чтобы понизить вероятность признания их недействительными в арбитражном суде. Однако возможна и другая стратегия: из 25–30 тыс. поступивших жалоб можно отобрать такие, для которых ожидаемая вероятность оспаривания вынесенного решения о нарушении низка. Существуют и доступные способы снижения стимулов оспаривать обвинительное решение антимонопольного органа – например, не сопровождать его ни заметным штрафом, ни сколько-нибудь чувствительным для компании предписанием (Авдашева, Калинина, 2014).

Однако в обоих описанных вариантах отсутствуют механизмы, способствующие достижению главной цели применения антимонопольного законодательства – предотвращения ограничений конкуренции. Задачей применения антимонопольного законодательства является не вынесение качественных правовых решений и даже не наказание нарушителей, а предотвращение ограничений конкуренции. В этом смысле неправомерно измерять результаты деятельности ФАС числом *неоспоренных или неудачно*

оспоренных решений. Кроме того, важно иметь в виду, что часто нарушители закона наряду с оспариванием решения ФАС меняют свою бизнес-практику как раз в желательном для участников рынка направлении и в направлении соблюдения антимонопольного законодательства. Даже формально проигранное антимонопольным органом дело может сопровождаться высокими выигрышами для потребителя и общества. Таким образом, использование показателя не вознаграждает антимонопольный орган за результаты деятельности, выгодные для общества, но не сопровождающиеся снижением числа неоспариваемых решений или решений, оспариваемых в судах с отрицательным результатом.

Более того, использование этого показателя вознаграждает антимонопольный орган за действия, противоречащие целям предотвращения нарушений закона и соответствующего повышения общественного благосостояния. Становится выгодным отказ антимонопольных органов от ведения расследований и вынесения решений в отношении случаев, которые являются спорными с точки зрения аргументации, и в отношении случаев, когда у обвиненного хозяйствующего субъекта есть высокие стимулы активно собирать и представлять в судебных инстанциях аргументы в свою пользу. Очевидно, что такие возможности растут с ростом размера компаний – но одновременно этот рост сопровождается повышением потерь общества от ограничений конкуренции, если они имеют место. Введение КПЭ, которые повышаются со снижением возможностей и стимулов обвиненных *оспаривать принятые решения*, мотивирует ФАС отказываться от расследования дел и вынесения решений в отношении наиболее опасных для общества нарушений антимонопольного законодательства.

С учетом этих соображений проанализируем систему сбора информации о решениях российского антимонопольного органа и результатах их оспаривания, а также о закономерностях результатов оспаривания решений антимонопольных органов и арбитражных судов первой инстанции. Наша задача состояла в том, чтобы определить, что именно отражает показатель доли вступивших в законную силу решений. При этом использовались не только данные, доступные в обобщенном виде, но и результаты обработки данных специализированной базы дел об оспаривании решений антимонопольных органов о нарушении антимонопольного законодательства за пять лет – с 2008 по 2012 г., собранной Лабораторией конкурентной и антимонопольной политики Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ. Задействованные в исследовании источники данных значительно пересекаются по времени, хотя, к сожалению, совпадают не полностью: оба охватывают данные за пять лет, что выглядит достаточным для обоснованных заключений о закономерностях результатов оспаривания дел о нарушении Закона «О защите конкуренции». Подход к количественному анализу не вполне оригинален: впервые для оценки решений арбитражных судов его применил В.В. Новиков (2014), который, однако, решал другую задачу: определить факторы успеха истцов в деле об оспаривании решений антимонопольных органов. Полученные им на основе анализа данных 2013 г. результаты подтверждают представление о показателе доли дел, вступивших в законную силу, как зависящем

от обстоятельств, значительная часть которых агентом не контролируется, и подверженном искажениям за счет смещения усилий агента в направлении, крайне нежелательном для общества в качестве принципала.

Система статистического наблюдения за решениями антимонопольных органов и результатами их оспаривания

Методика сбора и обработки данных о вынесенных решениях, а также об оспоренных в арбитражных судах РФ делах усугубляет искажающее воздействие показателя отношения решений ФАС, вступивших в законную силу, к числу вынесенных решений о нарушениях. То, как выглядит в целом картина соотношения решений о нарушении антимонопольного законодательства и дел о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотренных в арбитражных судах РФ, показано на рисунке 1. Далее рассмотрим подробнее ограничения существующих данных.

Качественная разнородность объектов наблюдения, нестабильность критериев отбора наблюдения во времени

Широкий охват полномочий ФАС сопровождается разнородностью возбуждаемых дел и выносимых решений о нарушении антимонопольного законодательства. Разные нарушения сопровождаются разным уровнем потерь благосостояния. Но одновременно у признанных нарушившими антимонопольное законодательство компаний и органов власти стимулы оспаривать вынесенные решения различаются. В течение 2008–2012 гг. арбитражные суды РФ первой инстанции рассмотрели около 4 тыс. дел об оспаривании решений о нарушении ст. 10 (запрет на злоупотребление доминирующим положением) и ст. 11 (запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения) Закона «О защите конкуренции» (как получено это число – объяснено далее). То есть судебные иски, связанные с решениями ФАС в области так называемого классического антитраста (Авдашева, Шаститко, 2010), базовым набором полномочий антимонопольных органов, насчитывают лишь около $\frac{1}{8}$ всех судебных дел с участием ФАС.

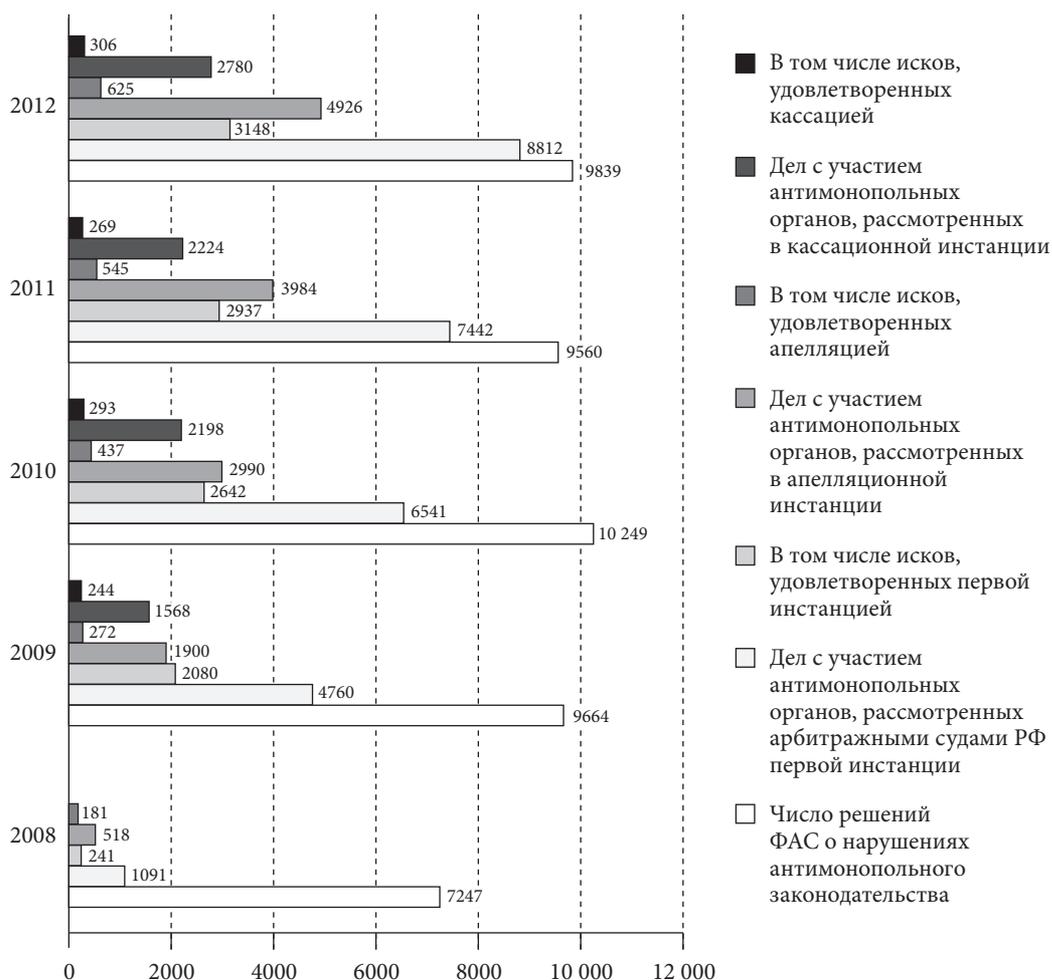
Статистика Высшего арбитражного суда также свидетельствует о разнородности исков. Небольшую (около 5%) группу составляют иски антимонопольных органов об оспаривании решений других органов власти, подающую долю – иски об оспаривании решений антимонопольных органов. Но эти решения могут относиться к решениям, принятым по вопросам контроля за соблюдением разных законов – «О защите конкуренции», «Об основах регулирования торговой деятельности в РФ», законодательства о государственных закупках, – т.е. к решениям в отношении действий, которые оказывают самое разное воздействие на конкуренцию.

На стороне ФАС нестабильность методики измерения связана в том числе с частыми изменениями законодательства и соответствующим изменением структуры деятельности. Например, введение в 2012 г. практики предупреждений и предостережений объективно снизило число решений о нарушении ст. 10 Закона «О защите конкуренции», но при этом общее число рассмотрен-

ных в арбитражных судах первой инстанции дел до этого периода относится только собственно к расследованиям, по которым выносились решения, а начиная с 2012 г. может включать (а может и не включать) число рассмотренных дел, по которым вынесены предупреждения или предостережения.

Рисунок 1

Соотношение решений о нарушении антимонопольного законодательства и дел о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотренных в арбитражных судах РФ в 2008–2012 гг.



Источник: на основе данных Высшего арбитражного суда РФ, докладов ФАС «О состоянии конкуренции в Российской Федерации».

Поэтому, сопоставляя число решений ФАС, вступивших в законную силу, с общим числом принятых решений, наблюдатель неизбежно:

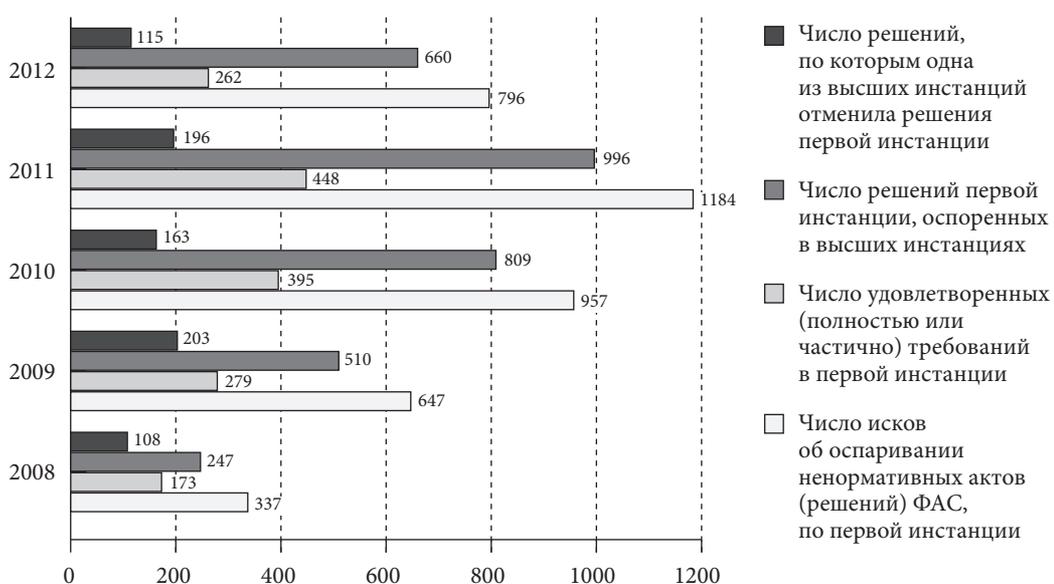
- объединяет и в числителе, и в знаменателе дела, связанные с собственно антимонопольными делами, расследованиями ограничений конкуренции, с большой группой абсолютно иных дел;

б) и в числителе, и в знаменателе объединяет дела в отношении совершенно разных действий, требующих разных усилий на расследования, создающих разные стимулы к оспариванию решений ФАС.

В качестве иллюстрации: картина, представленная на рисунке 1, существенно изменится, если в структуре дел арбитражных судов об оспаривании решений ФАС выделить только дела по статьям 10 и 11, т.е. по делам, относящимся к «классическому антитрасту» (рис. 2). Несмотря на то что данная группа представляет значительную часть всех наблюдений в рамках судебной статистики, структурные различия весьма существенны. Арбитражные суды со временем чаще поддерживают антимонопольные органы по решениям в отношении хозяйствующих субъектов. Около 33% решений арбитражных судов первой инстанции в 2012 г. не поддержали ФАС в оценке нарушений по статьям 10 и 11 (рис. 2), против 36% по всем делам с участием с антимонопольных органов (рис. 1). Аналогичные показатели в 2009 г. были существенно выше – 43 и 44% соответственно. Солидарность судов первой инстанции с решениями ФАС растет в большей степени именно по делам о нарушении Закона «О защите конкуренции» хозяйствующими субъектами. Более подробный анализ решений арбитражных судов по делам о нарушении данного Закона хозяйствующими субъектами в самой важной группе дел для оценки антимонопольной политики показывает иные тенденции, нежели те, которые можно установить на основе общих данных о делах с участием антимонопольных органов.

Рисунок 2

Число поданных исков и рассмотренных дел об оспаривании решений ФАС России по ст. 10, 11 Закона «О защите конкуренции»



Источник: на основе результатов исследования лаборатории антимонопольной и конкурентной политики ИАПР НИУ ВШЭ.

Статистика судебных дел создает двойной счет оспариваемых решений ФАС

Это связано с действующими правилами: решение ФАС о нарушении антимонопольного законодательства и решение ФАС о привлечении к административной ответственности являются отдельными актами. Они оспариваются по отдельности, но, очевидно, сами решения по этим делам связаны (если арбитражный суд признает недействительным ненормативный акт, то соответствующее решение будет вынесено и в отношении наложенного штрафа). Искажение, вносимое таким удвоением в статистику судебных решений, неизбежно растет с ростом активности ФАС (число дел об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности устойчиво растет – с 1624 в 2009 г.²⁵ до 2167 в 2013 г.²⁶).

Временной сдвиг при прохождении дел с участием антимонопольных органов по последовательным инстанциям арбитражных судов

Сроки рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в России крайне непродолжительны по сравнению с мировой практикой, крайне редко дело рассматривается тремя или четырьмя (включая Высший арбитражный суд РФ, в настоящее время – Верховный суд РФ) судебными инстанциями в течение одного года.

Однако типична ситуация, когда суд рассматривает иск о признании решения недействительным не в том году, когда решение принято, а через год, в некоторых случаях и больше. Соответственно, расчет относительных показателей на основе статистики арбитражных судов (рис. 1) привел бы к тому, что вступившие в силу решения, принятые за год, за два или за три года до периода наблюдения, соотносятся с числом решений, принятых в течение периода наблюдения.

Неслучайный характер формирования судебных решений

Вступление в силу решения ФАС о нарушении зависит от множества факторов, слабо или совсем не связанных с качеством проведенного при рассмотрении дела экономического и правового анализа. Главный фактор вступления решения в законную силу – выбор компании, признанной нарушителем, между вариантами «не оспаривать решение» и «оспаривать решение в арбитражном суде». Низкие издержки доступа к арбитражному процессу приводят к тому, что подавшая в первую инстанцию иск компания при неблагоприятном для себя исходе, скорее всего, будет подавать последующие иски, вплоть до высшей судебной инстанции. В период 2008–2012 гг. апелляции подавались на почти 80% решений арбитражных судов первой инстанции. Обращения в высшие судебные инстанции стимулируют высокие показатели отмены решений первой инстанции: по ст. 10 и 11 Закона «О защите конкуренции» они составляли 25% в том случае, если решения первой инстанции оспаривала ФАС, и 21%, – если проигравшая в первой инстанции компания.

Схематично структура решений арбитражных судов по рассмотрению исков об отмене решений ФАС России по ст. 10 и 11 Закона «О защите конкуренции» выглядит следующим образом (см. рис. 3).

Рисунок 3

Структура решений арбитражных судов по рассмотрению исков об отмене решений ФАС России по ст. 10 и 11 Закона «О защите конкуренции» в 2008–2012 гг. в зависимости от решения суда первой инстанции

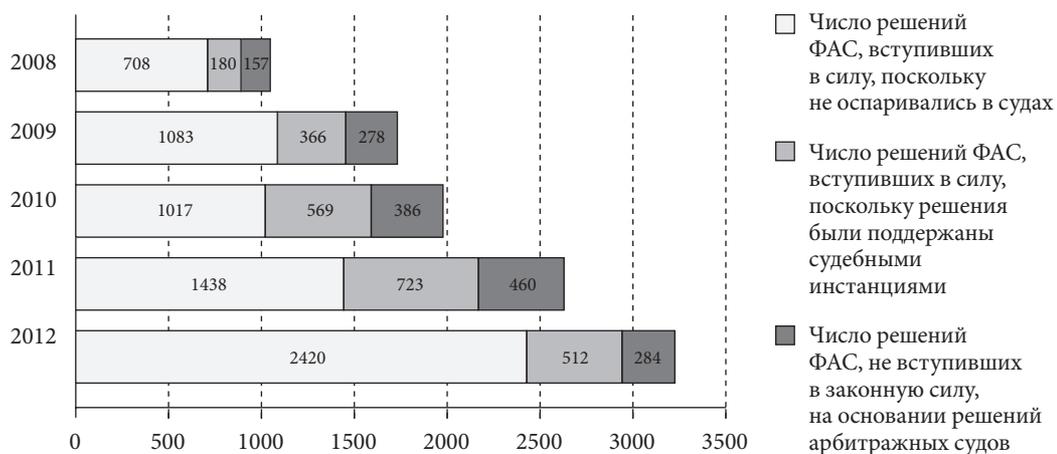


Источник: на основе результатов исследования лаборатории антимонопольной и конкурентной политики ИАПР НИУ ВШЭ.

Распределение решений ФАС о нарушениях ст. 10 и 11 Закона «О защите конкуренции» по критерию вступления решений в законную силу выглядит так, как показано на рисунке 4. Доля решений ФАС, не вступивших в законную силу, в 2008 г. составляла 15% в общем числе принятых решений о нарушениях, но 47% в общем числе принятых решений, которые были оспорены в арбитражных судах. В 2012 г. данные значения снизились до 9 и 36% соответственно.

Рисунок 4

Структура решений ФАС о нарушении ст. 10, 11 Закона «О защите конкуренции» в 2008–2012 гг.



Источник: на основе результатов исследования лаборатории антимонопольной и конкурентной политики ИАПР НИУ ВШЭ.

Объединение статистикой ФАС и системой арбитражных судов решений центрального аппарата и территориальных управлений ФАС России

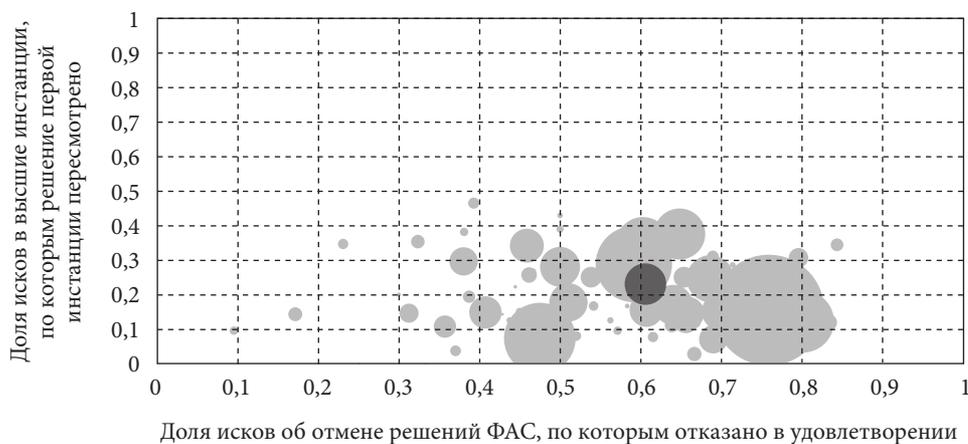
Использование показателей судебных решений по оспариванию ненормативных актов ФАС России неявно опирается на предпосылку о том, что антимонопольный орган представляет собой единую структуру. Это в действительности не так: в системе ФАС России территориальные управления обладают значительной самостоятельностью. Более того, на исход по делу об оспаривании решений ФАС России влияет и квалификация судьи арбитражного суда субъекта Федерации (это влияние сохраняется и в апелляции, см.: Новиков, 2014).

Распределение ресурсов и полномочий между центральным аппаратом и территориальными управлениями ФАС отражается следующими цифрами. В настоящее время количество сотрудников центрального аппарата ФАС составляет 614 человек, в то время как сотрудников территориальных управлений – 2500 человек²⁷. Одновременно число возбуждаемых центральным аппаратом дел редко превышает 100 в год. Дела, возбужденные центральным аппаратом, обычно относятся к рынкам в более широких географических границах и к более опасным ограничениям конкуренции. В то же время и в статистике ФАС, и в статистике арбитражных судов эти показатели объединены.

О различии исходов оспаривания дел в разрезе территориальных управлений свидетельствуют данные, приведенные на рисунке 5. На нем еще раз показывается, что при устойчивом показателе пересмотра решений первой инстанции (и в пользу ФАС, и в пользу истцов) показатель отказа в иске существенно различается по регионам.

Рисунок 5

Соотношение доли исков об отмене решений ФАС, по которым отказано в удовлетворении, и доли решений, пересмотренных вышестоящей инстанцией, в разрезе территориальных управлений ФАС (диаметр пузырьков отражает число исков в суды первой инстанции)



Источник: на основе результатов исследования лаборатории антимонопольной и конкурентной политики ИАПР НИУ ВШЭ.

Примечание: черным выделены данные для центрального аппарата ФАС России.

Показательно, что по рейтингу «устойчивости» решений (который условно может быть рассчитан как произведение разности единицы и показателей по абсциссе и ординате соответственно) дела центрального аппарата ФАС отнюдь не лидируют. Косвенно это отражает положительную зависимость решения истца о подаче иска в арбитражный суд и его стимулов представлять доказательства отсутствия нарушения от значимости вынесенного решения, с одной стороны, и сложности и комплексности самого рассматриваемого дела – с другой.

Зависимость результатов оспаривания от сложности экономического анализа, необходимого для принятия решения

Решения по делам о нарушении антимонопольного законодательства предъявляют высокие требования к качеству не только правового, но и экономического анализа (Авдашева, Шаститко, 2011; Шаститко и др., 2013). При оспаривании решений о нарушении антимонопольного законодательства значение приобретает не только квалификация сотрудников конкурентного ведомства, но и квалификация судьи арбитражного суда. Необходима способность интерпретировать сложные явления хозяйственной практики в терминах действующего законодательства.

Проблема ограниченности компетенций сотрудников антимонопольных органов и судов не является исключительно российской. Международные исследователи сходятся во мнении «относительности необходимости экономики в современном антимонопольном законодательстве... экономической образованности судей... [что позволит избежать] ошибочных решений, противоречивых показаний и увеличения издержек работы суда» (Baker, Morse, 2006). По мнению экспертов, в ряде случаев компетенция судьи не позволяет ему оценить экономические эффекты и последствия поведения для общественного благосостояния в антимонопольном процессе (Baue, Wright, 2011).

Одно из последствий ограниченности компетенций интерпретации хозяйственной практики в терминах антимонопольного законодательства – стремление судей, а следовательно, и сотрудников антимонопольных органов и компаний полагаться преимущественно на данные о структуре рынка. Подобный анализ опирается на предположение, давно считающееся в современной теории отраслевых рынков устаревшим, о том, что опасность выглядящей нестандартно бизнес-практики для конкуренции растет по мере роста концентрации (Baker, Bresnahan, 2008). Такое убеждение относительно понижает издержки экономического анализа в делах о злоупотреблении доминирующим положением, где по крайней мере факт доминирующего положения участника рынка может быть установлен на основе известного алгоритма, закрепленного «Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках», утвержденного приказом ФАС № 220 от 28.04.2010. В действительности и требования Порядка выполняются не всегда удовлетворительно (Авдашева, Шаститко, 2011), однако само наличие алгоритма облегчает оценку качества экономического анализа в делах о злоупотре-

блении доминирующим положением (ст. 10 Закона «О защите конкуренции»), как показывают данные таблицы 1.

Таблица 1

Решения арбитражных судов и участников процесса как индикатор сложности анализа отдельных типов нарушений (2008–2012)

Тип нарушения	Доля в общем числе наблюдений, %	Доля, %			
		признания решений ФАС недействительными (по первой инстанции)	апелляций проигравших истцов, среди решений не в их пользу	апелляций ФАС, в случае решения в пользу истцов	решений, пересмотренных высшими судебными инстанциями, в общем числе апелляций
Горизонтальные соглашения	7,4	45,64	82,05	81,68	30,21
Вертикальные соглашения	2,2	45,34	67,39	76,92	36,07
Согласованные действия	9,2	48,06	77,37	77,59	18,80
Злоупотребление доминирующим положением	81,2	38,11	83,62	82,06	24,15
Всего	3930	39,74	82,7	81,4	24,35

Источник: на основе результатов исследования лаборатории антимонопольной и конкурентной политики ИАПР НИУ ВШЭ.

Данные таблицы 1 показывают возможные направления перераспределения усилий антимонопольных органов между разными группами дел о нарушении антимонопольного законодательства. Видно, что, по сравнению с решениями о злоупотреблении доминирующим положением, дела по фактам соглашений – как горизонтальных, так и вертикальных – менее выигрышны для сотрудников антимонопольных органов, ориентированных на достижение высокого показателя вступивших в законную силу решений. Суды первой инстанции чаще удовлетворяют иски о признании решений по таким делам недействительными, а суды высшей инстанции – о пересмотре решений судов первой инстанции, в том числе в пользу антимонопольных органов. Такой результат ожидаем исходя из практики применения антимонопольного законодательства – как российского, так и зарубежного.

Судить об антиконкурентных эффектах вертикальных соглашений, также как и об уравнивающем ограничении конкуренции влиянии на эффективность, весьма сложно (Дзагурова, Авдашева, 2010). При анализе решений об антиконкурентных горизонтальных соглашениях, в свою очередь, основную роль играет доказательность прямых улик, в отношении сбора которых полномочия ФАС ограничены (Кинев, 2014).

С учетом сказанного выше очевиден способ повышения показателя доли вступивших в законную силу решений ФАС России о нарушении антимонопольного законодательства: возбуждать меньше расследований в отношении предполагаемых ограничений конкуренции в виде соглашений и больше – в отношении злоупотребления доминирующим положением. И на самом деле вторая группа дел в структуре дел ФАС России преобладает. Однако именно в этой группе больше дел, где применение антимонопольных запретов вообще и применение антимонопольных запретов со стороны ФАС России вызывает наибольшие сомнения в экспертной среде.

Заключение

Статистика судебных дел об оспаривании решений по факту нарушения Закона «О защите конкуренции», включающая данные Высшего арбитражного суда и Федеральной антимонопольной службы РФ, является важным источником информации о масштабах конкурентной политики и проблемах, с которыми сталкиваются российские антимонопольные органы.

Вместе с тем эта статистика не может с достаточной степенью надежности использоваться для анализа *результатов* деятельности ФАС. Это относится как к показателю общего числа проигранных (выигранных) в арбитражных судах дел, так и – причем даже в большей степени – к относительным показателям (отношению проигранных ФАС дел к рассмотренным в системе арбитражных судов, отношению решений, вступивших в законную силу, к общему числу принятых решений *в конкретном году* и т.п.). Применение соответствующих показателей (и тем более разработанных на их основе приростных индикаторов) в качестве КПЭ исказит и представления о результатах антимонопольной политики, и стимулы сотрудников ФАС России. Наблюдения, на которые опирается статистика арбитражных судов, слишком неоднородны, для того чтобы на основе их обработки можно было делать даже формальные выводы о качестве работы ФАС России.

Проведенный анализ по решениям хозяйствующих субъектов и ФАС об оспаривании решений по первой инстанции за 2008–2012 гг. показывает, что суды первой инстанции чаще удовлетворяют иски о признании недействительными решений по фактам соглашений. Это приводит к перераспределению усилий работников антимонопольного органа в сторону других дел – о злоупотреблении доминирующим положением. В результате происходят необоснованное увеличение числа дел и снижение результативности антимонопольного законодательства в целом. Таким образом, существующее предложение о мотивировании сотрудников ФАС по показателю не проигранных ими дел в судах должно рассматриваться крайне осторожно. Этот вывод соответствует общему скепсису в отношении активного применения КПЭ в системе органов государственной власти. Осторожность в отношении «безошибочных» показателей должна быть

особенно сильна в системе, где действующие институциональные ограничения на выбор объектов расследования не создают заинтересованности в возбуждении дел с существенным общественным (в противоположность индивидуальному) эффектом.

Авторский коллектив выражает благодарность В.В. Новикову, старшему научному сотруднику РАНХиГС, за предоставление дезагрегированных сведений о судебных исках об оспаривании решений ФАС России, которые легли в основу оригинальной базы данных, а также анонимному рецензенту за важные и полезные комментарии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авдашева С.Б., Крючкова П.В. Почему издержки на контроль растут, а законы соблюдаются все хуже: экономический анализ применения административного права в России // ЭКО. – 2013. – № 4. – С. 119–133.
2. Авдашева С.Б., Калинина М.М. Ценовые предписания и управление рисками компаний // Конкуренция и право. – 2014. – № 3. – С. 39–44.
3. Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция. – 2010. – № 1. – С. 5–20.
4. Авдашева С., Дзагурова Н., Крючкова П., Юсупова Г. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений. Науч. ред. С. Авдашева. 2-е изд., перераб. – М.: Изд. дом НИУ «Высшая школа экономики», 2011.
5. Авдашева С., Шаститко А. Экономический анализ в делах о нарушении закона «О защите конкуренции» // Вопросы экономики. – 2011. – № 2. – С. 122–139.
6. Антитраст по-европейски // Деловая Россия. – 2014. URL: <http://www.test-antitrust.ru/files/antitrust-po-evropeiski-5.pdf> (дата обращения: 10.07.2015).
7. Дзагурова Н.Б., Авдашева С.Б. Современные теоретические подходы к анализу эксклюзивных соглашений и законодательные нормы их регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 69–88.
8. Калгин А.С. Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 35–60.
9. Кинев А.Ю. Развитие административно-правовых и уголовно-правовых инструментов борьбы с картелями // Научный портал МВД России. – 2014. – № 1. – С. 104–107.

10. Кузнецов Б.В., Симачев Ю.В. Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2014. – № 22. – С. 152–179.
11. Ладыгин В.В. Вопросы эффективности современных методов стимулирования государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 4. – С. 16–27.
12. Новиков В.В. Пульс антимонопольного правоприменения – 2014 // Конкуренция и право. – 2014. – № 1. – С. 30–32.
13. Новиков В.В. Кто и когда выигрывает в антимонопольных процессах? // Конкуренция и право. – 2014. – № 3. – С. 33–38.
14. Панях Э.Л., Новиков В.В. Излишне подозрительное ведомство: последствия «палочной» системы для работы Федеральной антимонопольной службы // Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения» / Институт проблем правоприменения Европейского университета. СПб., 2014. URL: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Web_IRL_2014_02_PolicyMemo_EllaPaneyakh_Novikov_FAS_bur_expansion.pdf (дата обращения: 10.07.2015).
15. Шашитко А.Е., Голованова С.В., Крючкова П.В., Курдин А.А., Новиков В.В., Овчинников М.А., Павлова Н.С. Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.
16. Шашитко А.Е., Цыганов А.Г., Курдин А.А. О новой промышленной политике и конкуренции в России // Конкуренция и право. – 2014. – № 3. – С. 13–17.
17. Agency Financial Report. Federal Trade Commission. Fiscal Year 2014. URL: <https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/agency-financial-report-fy2014/fy2014-afr-1.pdf#page=64> (дата обращения: 10.07.2015).
18. Announcements, Tablings and Committee Report, Parliament of the Republic of South Africa. 2014. URL: http://www.parliament.gov.za/live/commonrepository/Processed/20140929/588397_1.pdf (дата обращения: 10.07.2015).
19. Australian Government. The Treasury. Australian Competition and Consumer Commission. Portfolio Budget Statement 2014–2015. URL: <http://www.treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Publications/2014/PBS-201415> (дата обращения: 10.07.2015).
20. Avdasheva S., Kryuchkova P. The “reactive” model of antitrust enforcement: When private interests dictate enforcement actions – The Russian case. *International Review of Law and Economics* (in press). 2014. Available: DOI: 10.1016/j.irl.2014.04.003 5.
21. Baker J., Bresnahan T. Economic Evidence in Antitrust: Defining Markets and Measuring Market Power, in Paolo Buccirossi (ed.). *The Economics of Antitrust Law*. MIT Press. 2008. P. 1–42.
22. Baker J., Morse M. Final Report of the American Bar Association Antitrust Division Economic Evidence Task Force. Chicago: American Bar Association. 2006. URL: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrat-d/antitrust/at-reports/01_c_ii.authcheckdam.pdf (дата обращения: 10.07.2015).

23. Baye M., Wright J. Is Antitrust Too Complicated for Generalist Judges? The Impact of Economic Complexity and Judicial Training on Appeals. *Journal of Law and Economics*. 2011. Vol. 54. No. 1. P. 1–24.
24. Competition Policy Implementation Working Group. Subgroup1: Assessing Technical Assistance: Preliminary Results. International Competition Network. 2005. URL: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc365.pdf> (дата обращения: 10.07.2015).
25. Consumer Sentinel Network. Data Book for January – December 2012. Federal Trade Commission. 2013. URL: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/consumer-sentinel-network-data-book-january/sentinel-cy2012.pdf> (дата обращения: 10.07.2015).
26. Crandall R., Winston C. Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence. *Journal of Economic Perspectives*. 2003. Vol. 17. No. 4. P. 3–26.
27. Dixit A. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *Journal of Human Resources*. 2002. Vol. 37. No. 4. P. 696–727.
28. European Commission. Management Plan. DG Competition. 2014. URL: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_management_plan/amp_2014_en.pdf (дата обращения: 10.07.2015).
29. Performance and Accountability Report. U.S. Department of Justice Office of the Attorney General. 2012. URL: <http://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2012/11/26/par2012.pdf> (дата обращения: 10.07.2015).
30. FY 2014 Annual Performance Report. FY 2016 Annual Performance Plan. U.S. Department of Justice Office of the Attorney General. 2015. URL: http://www.justice.gov/sites/default/files/doj/pages/attachments/2015/02/06/fy2014aprfy_2016app2.pdf (дата обращения: 10.07.2015).
31. Kerr S. On the Folly of Rewarding A While Hoping for B. *Academy of Management Executive*. 1995. Vol. 9. No. 1. P. 7–14.
32. Propper C., Wilson D. The Use and Usefulness of Performance Measures. *Oxford Review of Economic Policy*. 2003. Vol. 19. No. 2. P. 250–267.
33. Rating Enforcement 2013. *Global Competition Review*. 2013.
34. Schinkel M.P., Tóth L., Tuinstra J. Discretionary Authority and Prioritizing in Government Agencies. *Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper*. 2014. No. 6.
35. Smith P. On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*. 1995. Vol. 18. P. 277–310.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Дорожной картой «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р, предусмотрено введение в ключевые показатели эффективности (КПЭ) должностных лиц ФАС России ответственности за принятые решения, отмененные впоследствии судами.
- ² Приказ ФАС 332/13 от 13.05.2013. Интернет-адрес: https://инвестклимат.рф/resources/documents/businessCompetition/6.8.1_sistemnyh_mer.pdf
- ³ В первую очередь речь идет о нарушителях антимонопольного законодательства – компаниях и органах государственной власти. Однако в принципе оспаривают решения ФАС не только нарушители антимонопольного законодательства. Например, оспаривать можно бездействие органов конкурентной политики по поводу полученной жалобы или вынесение решения об отказе в возбуждении расследования на основании полученной жалобы.
- ⁴ Название соответствующей статистической формы – «Сведения о делах с участием антимонопольных органов, рассмотренных арбитражными судами Российской Федерации», а базы данных – Картотека арбитражных дел Высшего Арбитражного суда Российской Федерации.
- ⁵ FY 2014 Annual Performance Report and FY 2016 Annual Performance Plan. U.S. Department of Justice Office of the Attorney General. January 2015. Интернет-адрес: http://www.justice.gov/sites/default/files/doj/pages/attachments/2015/02/06/fy2014aprfy_2016app2.pdf
FY 2012 Performance and Accountability Report. U.S. Department of Justice Office of the Attorney General. November 2012. Интернет-адрес: <http://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2012/11/26/par2012.pdf>
- ⁶ Percent of criminal cases favorably resolved. Целевое значение в 2014 г. – 90%, фактическое – 95%.
- ⁷ Percent of civil cases favorably resolved. Целевое значение в 2014 г. – 80%, фактическое – 96%.
- ⁸ Total consumer savings compared to the amount of FTC resources allocated to consumer protection law enforcement. Методика расчета: отношение суммы сэкономленных средств потребителей и количество возвращенных денег потребителям со стороны ФТК к сумме затрат ФТК. Целевое значение не определено.
- ⁹ Amount of money the FTC returned to consumers and forwarded to the U.S. Treasury. Методика расчета: сумма обналиченных чеков со стороны потребителей, изъятой прибыли у обвиненных компаний и собранных штрафов, передаваемых в Казначейство США. Целевое значение не определено.
- ¹⁰ Number of federal, state, local, international, and private partnerships to maximize the reach of consumer and business education campaigns. Целевое значение 2015 г. – 11 500 в сравнении с фактическим значением 2014 г. – 11 250.

- 11 Number of investigations or cases in which the FTC obtained foreign-based evidence or information or engaged in other mutual assistance that contributed to FTC law enforcement actions, or in which the FTC cooperated with foreign agencies and/or multilateral organizations on enforcement matter.
- 12 Percentage of actions taken to maintain competition in substantial merger and nonmerger investigations. Методика расчета: отношение антимонопольных дел, выносящих решение, к общему числу прекращенных антимонопольных расследований (либо компании отменяют сделку самостоятельно, либо ФТК не обнаружила признаков возможного ограничения конкуренции в случае совершения сделки). Целевые значения 2014–2015 гг. – от 40% до 60% всех антимонопольных расследований.
- 13 Total consumer savings compared to the amount of FTC resources allocated to the merger program. Целевой показатель для 2014–2015 гг. – 1300%.
- 14 Total consumer savings compared to the amount of FTC resources allocated to the nonmerger program. Целевой показатель для 2014–2015 гг. – 1850%.
- 15 Percentage of FTC cases involving at least one substantive contact with a foreign antitrust authority in which the agencies followed consistent analytical approaches and reached compatible outcomes. Целевое значение для 2014–2015 гг. – 95% от всех совместных расследований.
- 16 Average number of days for the FTC to release information in response to a simple FOIA request. Методика расчета: среднее число дней для обработки каждого запроса, деленное на общее число обрабатываемых запросов. Целевое значение – 6 дней.
- 17 The extent employees believe the FTC has the talent necessary to achieve organizational goals. Показатель основан на результатах опроса работников ФТК. Целевое значение – более 55%.
- 18 Agency Financial Report. Federal Trade Commission. Fiscal Year 2014. Интернет-адрес: <https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/agency-financial-report-fy2014/fy2014-afr-1.pdf#page=64>
- 19 Consumer Sentinel Network. Data Book for January – December 2012. Federal Trade Commission. February 2013. Интернет-адрес: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/consumer-sentinel-network-data-book-january/sentinel-cy2012.pdf>
- 20 Management Plan 2014. DG Competition. European Commission, 2014. Интернет-адрес: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comp_mp_en.pdf
- 21 Management Plan 2014. DG Competition. European Commission, 2014. Интернет-адрес: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comp_mp_en.pdf
- 22 Australian Competition and Consumer Commission. Portfolio Budget Statement 2014–2015. Интернет-адрес: <http://www.treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Publications/2014/PBS-201415/Report/ACCC>
- 23 Rating Enforcement 2013. Global Competition Review, 2013.

- ²⁴ Антитраст по-европейски. Деловая Россия, 2014. Интернет-адрес <http://www.test-antitrust.ru/files/antitrust-po-evropeiski-5.pdf>
- ²⁵ Сведения о делах с участием антимонопольных органов, рассмотренных арбитражными судами Российской Федерации в 2009–2010 гг. Интернет-адрес: http://www.arbitr.ru/_upimg/8A27F6055F147DC746B7913A032FCF16_13.pdf
- ²⁶ Сведения о делах с участием антимонопольных органов, рассмотренных арбитражными судами Российской Федерации в 2012–2013 гг. http://www.arbitr.ru/_upimg/F2DB5D25CCFBF86DE199A3B2F6179A19_8.pdf
- ²⁷ Федеральная антимонопольная служба РФ. Общие сведения. Интернет-адрес: <http://www.fas.gov.ru/about/overview/>

THE USE OF KEY PERFORMANCE INDICATORS FOR THE FAS: ANALYSIS BASED ON THE STATISTICS OF ADJUDICATIONS

Avdasheva Svetlana B.

Professor, Head of the Department of Applied Economics, Deputy Director of Institute for Industrial and Market Studies, HSE. Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya St., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: avdash@hse.ru

Tsytsulina Dina V.

Junior Research Fellow of Institute for Industrial and Market Studies, HSE. Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya St., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: dtsytsulina@hse.ru

Sidorova Elena E.

Research Assistant of Institute of Industrial and Market Studies, HSE. Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya St., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: eesidorova@edu.hse.ru

Abstract

Outcomes of the key performance indicators application for the assessment of the public authority performance are ambiguous. Theory of incentive contracts as well as international experience highlight difficulties and possible externalities of KPI setting for the public authority. The motivation system often distorts incentives of the public authorities, and the applied indicators do not correctly reflect the priorities of enforcement for the society. One specific example is the assessment of performance of the Russian competition authority. In the paper we analyze the peculiarities of formation of the ratio of infringement decisions that have come into legal force to all infringement decisions made by the competition authorities applied as one of the key performance indicators. Using the data of the database of judicial reviews of infringement decisions, we show that the assessment of FAS performance based on the share of infringement decisions that have come into legal force, distorts incentives of the authority

substantially. It motivates the competition authority for making a large number of infringement decisions with a low probability to reverse but with a low positive impact on consumer surplus and total welfare.

Keywords: key performance indicators; incentive contracts; prioritization; antitrust law; law enforcement; the FAS.

Citation: Avdasheva, S.B., Tsytsulina, D.V. & Sidorova, E.E. (2015). Primenenie klyuchevykh pokazateley effektivnosti dlya FAS Rossii: analiz na osnove statistiki sudebnykh resheniy [The Use of Key Performance Indicators for the FAS: Analysis Based on the Statistics of Adjudications]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 7–34 (in Russian).

REFERENCES

1. Avdasheva, S., Dzagurova, N., Kruchkova, P. & Yusupova, G. (2011). *Razvitie i primeneniye antimonopol'nogo zakonodatel'stva v Rossii: po puti dostizheniy i zabluzhdeniy* [Development and enforcement of antitrust legislation: on the way of achievements and misleadings] (Edited by S. Avdasheva. 2-nd ed.). Moscow: HSE.
2. Avdasheva, S. & Kryuchkova, P. (2013). Pochemu izderzhki na kontrol' rastut, a zakony soblyudayutsya vse khuzhe: ekonomicheskiy analiz primeneniya administrativnogo prava v Rossii [Why monitoring costs are rising, but compliance decreases: economic analysis of administrative law enforcement in Russia]. *EKO*, n. 4, pp. 119–133.
3. Avdasheva, S. & Kalinina, M. (2014). Tsenovye predpisaniya i upravlenie riskami kompaniy [Price remedies and risk management in companies]. *Competition and Law*, n. 3, pp. 39–44.
4. Avdasheva, S. & Kryuchkova, P. (2014). The “reactive” model of antitrust enforcement: When private interests dictate enforcement actions. The Russian case. *International Review of Law and Economics* (in press). Available: DOI: 10.1016/j.irl.2014.04.003 5.
5. Avdasheva, S. & Shastitko, A. (2010). Konkurentnaya politika: sostav, struktura, sistema. [Competition policy: composition, structure, system]. *Sovremennaya konkurentsia*, n. 1, pp. 5–20.
6. Avdasheva, S. & Shastitko, A. (2011). Ekonomicheskiy analiz v delyakh o narushenii zakona «O zashchite konkurentsii» [The economic analysis in the investigations of violation of law «On Competition Protection»]. *Voprosy ekonomiki*, n. 2, pp. 122–139.
7. Antitrust po-evropeyski [Antitrust in the European]. *All Russian Public Organization “Delovaya Rossiya”*, 2014. Available: <http://www.test-antitrust.ru/files/antitrust-po-evropeyski-5.pdf> (accessed: 10 July, 2015).
8. Dzagurova, N. & Avdasheva, S. (2010). Sovremennyye teoreticheskie podkhody k analizu eksklyuzivnykh soglasheniy i zakonodatel'nye normy ikh regulirovaniya [Modern Theoretical Approaches to the Analysis of Exclusive Agreements and Legislative Norms of their Regulation]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 69–88.

9. Kalgin, A.S. (2012). Upravlenie po rezul'tatam na regional'nom urovne: kontrol' ili rezul'tativnost? [Performance management at the regional level: control and efficiency]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 35–60.
10. Kinev, A. (2014). Razvitie administrativno-pravovykh i ugolovno-pravovykh instrumentov bor'by s kartelyami [Development of administrative and criminal instruments for fighting cartels]. *“Scientific Portal of the Russia MI” Journal*, n. 1, pp. 104–107.
11. Kuznetsov B. & Simachev Y. (2014). Evolyutsiya gosudarstvennoy promyshlennoy politiki v Rossii [The evolution of the state industrial policy in Russia]. *Journal of the New Economic Association*, n. 22, pp. 152–179.
12. Ladygin, V.V. (2011). Voprosy effektivnosti sovremennykh metodov stimulirovaniya gosudarstvennykh sluzhashchikh [Questions of modern methods stimulating public officials' efficiency]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 16–27.
13. Novikov, V. (2014). Pul's antimonopol'nogo pravoprimereniya – 2013. [Pulse of antitrust enforcement – 2013]. *Competition and Law*, n. 1, pp. 30–32.
14. Novikov, V. (2014). Kto i kogda vyigryvaet v antimonopol'nykh protsessakh? [Who and when does win antitrust litigation?]. *Competition and Law*, n. 3, pp. 33–38.
15. Paneyah, E. & Novikov, V. (2014). *Izlishne podozritel'noe vedomstvo: posledstviya «palochnoy» sistemy dlya raboty Federal'noy Antimonopol'noy Sluzhby* [Excessively suspicious office: consequences of the «cane» system for the Federal Antimonopoly Service]. Seriya «Analiticheskie zapiski po problemam pravoprimereniya» [Analytical Notes on Law Enforcement Series]. St. Petersburg: Institut Problem Pravoprimereniya Evropeyskogo Universiteta. Available: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Web_IRL_2014_02_PolicyMemo_EllaPaneyakh_Novikov_FAS_bur_expansion.pdf (accessed: 10 July, 2015).
16. Shastitko, A., Golovanova, S., Kryuchkova, P., Kurdin, A., Novikov, V., Ovchinnikov, M. & Pavlova, N. (2013). *Posledstviya slaboy konkurentsii: kolichestvennye otsenki i vyvody dlya politiki* [Effects of weak competition: quantitative assessment and policy implications]. Moscow: «Delo», RANHiGS.
17. Shastitko, A., Tsyganov, A. & Kurdin, A. (2014). O novoy promyshlennoy politike i konkurentsii v Rossii [About new industrial policy and competition in Russia]. *Competition and Law*, n. 3, pp. 13–17.
18. *Agency Financial Report. Federal Trade Commission. Fiscal Year 2014*. Available: <https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/agency-financial-report-fy2014/fy2014-afr-1.pdf#page=64> (accessed: 10 July, 2015).
19. *Announcements, Tablings and Committee Report, Parliament of the Republic of South Africa*. (2014). Available: http://www.parliament.gov.za/live/commonrepository/Processed/20140929/588397_1.pdf (accessed: 10 July, 2015).
20. *Australian Government. The Treasury. Australian Competition and Consumer Commission. Portfolio Budget Statement 2014–2015*. Available: <http://www.treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Publications/2014/PBS-201415> (accessed: 10 July, 2015).

21. Baker, J. & Bresnahan, T. (2008). Economic Evidence in Antitrust: Defining Markets and Measuring Market Power. (In: Buccirossi P. (ed.) *The Economics of Antitrust Law*). Cambridge: MIT Press, pp. 1–42.
22. Baker, J. & Morse, M. (2006). *Final Report of the American Bar Association Antitrust Division Economic Evidence Task Force*. Chicago: American Bar Association, Available: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/antitrust/at-reports/01_c_ii.authcheckdam.pdf (accessed: 10 July, 2015).
23. Baye, M. & Wright, J. (2011). Is Antitrust Too Complicated for Generalist Judges? The Impact of Economic Complexity and Judicial Training on Appeals. *Journal of Law and Economics*, vol. 54, n. 1, pp. 1–24.
24. *Competition Policy Implementation Working Group. Subgroup1: Assessing Technical Assistance: Preliminary Results*. (2005). *International Competition Network*. Available: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc365.pdf> (accessed: 10 July, 2015).
25. *Consumer Sentinel Network. Data Book for January – December 2012. Federal Trade Commission* (2013). Available: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/consumer-sentinel-network-data-book-january/sentinel-cy2012.pdf> (accessed: 10 July, 2015).
26. Crandall, R. & Winston, C. (2003). Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n. 4, pp. 3–26.
27. Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *Journal of Human Resources*, vol. 37, n. 4, pp. 696–727.
28. *European Commission. Management Plan. DG Competition*. (2014). Available: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_management_plan/amp_2014_en.pdf (accessed: 10 July, 2015).
29. *Performance and Accountability Report. U.S. Department of Justice Office of the Attorney General*. (2012). Available: <http://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2012/11/26/par2012.pdf> (accessed: 10 July, 2015).
30. *FY 2014 Annual Performance Report. FY 2016 Annual Performance Plan. U.S. Department of Justice Office of the Attorney General*. (2015). Available: http://www.justice.gov/sites/default/files/doj/pages/attachments/2015/02/06/fy2014aprfy_2016app2.pdf (accessed: 10 July, 2015).
31. Kerr, S. (1995). On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B. *Academy of Management Executive*, vol. 9, n. 1, pp. 7–14.
32. Propper, C. & Wilson, D. (2003). The Use and Usefulness of Performance Measures. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n. 2, pp. 250–267.
33. *Rating Enforcement 2013. Global Competition Review*. (2013).
34. Schinkel M.P., Tóth L., Tuinstra J. (2014). Discretionary Authority and Prioritizing in Government Agencies. *Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper*, n. 6.
35. Smith, P. (1995). On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, vol. 18, pp. 277–310.

ДЛЯ КАКИХ ФИРМ УЛУЧШИЛСЯ ДЕЛОВОЙ КЛИМАТ В 2012–2014 ГГ.?*

Яковлев А.А., Левина И.А., Казун А.Д.**

Аннотация

В статье проанализированы оценки изменений делового климата РФ в 2012–2014 гг., сделанные руководителями предприятий обрабатывающей промышленности. Поскольку соответствующие реформы были инициированы лично В. Путиным, с помощью «опросного эксперимента» проведен анализ того, как упоминание политика в формулировке вопроса влияет на оценки бизнес-климата, даваемые респондентами. В статье использованы данные опроса руководителей 1950 крупных, средних и малых предприятий обрабатывающей промышленности в 60 регионах России, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ летом–осенью 2014 г. Анализ показал, что позитивные оценки изменений делового климата чаще дают компании с длинным горизонтом планирования, а также предприятия, получавшие поддержку органов власти различного уровня. При этом фирмы с государственным участием чаще говорят об ухудшении условий ведения бизнеса, а ответы фирм-инвесторов не отличаются от оценок остальных предприятий. Ссылка в формулировке вопроса на инициативу В. Путина по улучшению бизнес-климата приводит к статистически значимому увеличению числа позитивных оценок изменений деловой среды для предприятий с числом работников 101–249 человек, а также увеличивает долю отказов от ответа в группе крупных фирм (500 и более работников).

Ключевые слова: экономическая политика; бизнес-климат; инвестиционный климат; поведение предприятий; условия ведения бизнеса; изменения деловой среды.

* Статья основана на данных реализованного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014–2015 гг. проекта, посвященного анализу поведения российских фирм в глобальной экономике (RuFIGE).

** Яковлев Андрей Александрович – директор Института анализа предприятий и рынков (ИАПР НИУ ВШЭ), профессор кафедры теории и практики государственного управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: ayakovlev@hse.ru

Левина Ирина Александровна – научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ (ИАПР НИУ ВШЭ). Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: ilevina@hse.ru

Казун Анастасия Дмитриевна – аспирант факультета социальных наук НИУ ВШЭ, стажер-исследователь лаборатории экономико-социологических исследований НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: anastasiya.kazun@gmail.com

Введение

Состояние инвестиционного климата вызывает большой интерес во всем мире и прежде всего в развивающихся и переходных экономиках. Его анализу посвящен не только ряд сравнительных эмпирических работ, например Хеллмана с соавторами (Hellman et al., 2000), Дянкова и др. (Djankov et al., 2002; 2003), Ботеро и др. (Botero et al., 2004), но и большие международные проекты – такие, как BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey) и Doing Business. Данные этих мониторинговых проектов, а также результаты многих научных исследований свидетельствовали о низком качестве инвестиционного климата в РФ (см.: Puffer et al., 1998; Hellman et al., 2003; Kuznetsov, Kuznetsova, 2003; Ясин и др., 2006; ВШЭ, 2007 и т.д.).

Тем не менее высокие темпы экономического роста в 2000-е гг. и в особенности бурный приток иностранных инвестиций в 2006–2007 гг. позволяли «закрывать глаза» на эту проблему. Экономический кризис 2008–2009 гг. изменил ситуацию и привел к заметным корректировкам в политике российского правительства (Yakovlev, 2014). На высшем политическом уровне было признано, что устойчивый экономический рост в России невозможен без ощутимого улучшения инвестиционного климата. В результате в феврале 2012 г. премьер-министр и кандидат в президенты РФ В. Путин анонсировал «программу 100 шагов» с целью поднять Россию со 120-го на 20-е место в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса. В 2012 г. в президентской администрации был учрежден специальный пост Уполномоченного по защите прав предпринимателей. За этим последовала разработка «дорожных карт» по упрощению подключения к электросетям и согласования разрешений на строительство, изменению таможенного регулирования и стимулированию экспорта. В сентябре 2012 г. был принят специальный указ об оценке деятельности губернаторов с использованием показателей делового климата в регионе. В 2013 г. была проведена амнистия для предпринимателей, осужденных за экономические преступления.

Одним из индикаторов прогресса в этой сфере стали данные очередного доклада Всемирного банка по проекту Doing Business, опубликованные в октябре 2014 г. По сравнению с концом 2011 г. Россия переместилась в этом глобальном рейтинге со 120-го на 62-е место (Китай находится на 90-м месте, Бразилия – на 120-м, Индия – на 142-м). Однако в какой мере все эти усилия правительства и изменения в нормативной среде приводят к реальному улучшению делового климата по мнению самих экономических агентов?

Данный вопрос является актуальным, поскольку, несмотря на многочисленные исследования, универсальные общепризнанные индикаторы состояния делового климата так и не были выработаны. В частности, при всей важности опросов предприятий признается, что они могут давать неполную и смещенную картину, так как они охватывают игроков, уже присутствующих на рынке (и возможно, получающих выгоду от наличия барьеров

входа), и не учитывают мнения тех, кто не смог войти на рынок или был вынужден уйти оттуда. На этом фоне результаты проекта Doing Business, опирающиеся на анализ объективных данных о затратах на прохождение предпринимателями определенных процедур, на первый взгляд представляются предпочтительными. Однако этот проект также подвергался острой критике. Многие эксперты утверждали, что его результаты отражают лишь небольшой спектр проблем делового климата, а также во многом не учитывают институциональную среду и уровень экономического развития отдельных стран (ESI, 2010; Independent Panel Review, 2013).

В данной статье мы представляем результаты проведенного исследования, в ходе которого решались следующие задачи. Во-первых, опираясь на данные опроса руководителей 1950 крупных, средних и малых предприятий обрабатывающей промышленности в 60 регионах России, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ летом–осенью 2014 г., мы исследовали восприятие предпринимателями изменений делового климата РФ за время реализации программы по улучшению инвестиционного климата страны в 2012–2014 гг. Во-вторых, поскольку соответствующие реформы были инициированы лично В. Путиным, мы провели анализ того, как упоминание политика в формулировке вопроса влияет на оценки бизнес-климата, даваемые респондентами. Для этого был осуществлен «опросный эксперимент» с разделением выборки на экспериментальную и контрольную группы и с использованием для них разных версий соответствующего вопроса анкеты (со ссылкой на инициативу В.Путина и без нее).

Теоретическая основа исследования

Исследования делового климата

Исследования бизнес-климата, первоначально отталкивавшиеся от работ по сравнительному анализу издержек – главным образом затрат на заработную плату работников и электроэнергию, – а также от размеров налогов (Erickson, 1987), неизбежно сталкиваются с проблемой операционализации понятий. В связи с этим необходимо ответить на вопросы о том, что включает в себя термин «деловая среда», какие факторы влияют на ее оценку и каким образом возможно учесть все эти параметры. В частности, многие исследователи отмечают, что одна и та же политика может влиять на компании по-разному в зависимости от значимости для нее внешнего финансирования (Rajan, Zingales, 1998), размера, возраста и отраслевой принадлежности (Bartelsman et al., 2010).

При этом влияние данных характеристик не является однозначным и может быть проинтерпретировано различным образом. Так, в ряде ранних исследований подчеркивается отсутствие зависимости темпов роста компании от ее размеров (Hart, Prajs, 1956; Simon, Bonini, 1958). Однако впоследствии эта идея активно опровергается. Основываясь на данных ВЕЕПС, исследователи делают вывод о наличии влияния размера предприятия на интенсивность экспорта и импорта (Aristei et al., 2013). Кро-

ме того, в качестве конкурентного преимущества малых фирм выделяется их большая способность адаптироваться к изменениям деловой среды (Sak, Taumaz, 2004). Впрочем, относительно инноваций исследователи не слишком единодушны.

Существуют мнения, что высокая организационная гибкость делает малые предприятия более способными к инновациям (Dhawan, 2001). Однако, согласно другим оценкам, в силу ряда иных причин преимущество в этой области имеют крупные фирмы (O'Cass, Weerawardena, 2009; Bayarçelik et al., 2014). Во-первых, такие компании имеют большие финансовые потоки, следовательно, могут финансировать научные разработки. Кроме того, как правило, у таких фирм больше активов и они могут использовать их в качестве залога по кредитам. Во-вторых, большой объем продаж означает, что постоянные издержки инноваций могут быть распределены среди большего числа покупателей. В-третьих, крупные компании часто характеризуются более высоким доступом к человеческому капиталу, что также является предпосылкой для инноваций. Таким образом, идея о том, что при изучении больших и малых фирм могут оказываться значимыми разные факторы (Henrekson, Sanandaji, 2011), представляется вполне логичной.

Впрочем, число сотрудников далеко не единственная характеристика фирмы, определяющая ее чувствительность к реформам и возможные различия в оценках институциональных барьеров. Не менее важным оказывается возраст компании. Так, на примере Великобритании было продемонстрировано, что новые и молодые предприятия чаще способны получать финансовые ресурсы, а также технические советы из нескольких источников и с большей легкостью привлекают государственное и внешнее финансирование, однако имеют меньший доступ к государственным закупкам (Pickernell et al., 2013). В целом, можно утверждать, что изменения, происходящие с компанией по мере увеличения ее возраста, нельзя однозначно трактовать ни как улучшение, ни как ухудшение. Ряд показателей фирм со временем становится лучше, в частности, наблюдается рост производительности. Давно действующие на рынке предприятия характеризуются высокой прибылью, большим размером, меньшими коэффициентами задолженности и более высокими котировками акций. Кроме того, старые фирмы могут лучше конвертировать рост продаж в текущем периоде в прибыль и производительность в последующем. Однако некоторые показатели фирмы с возрастом ухудшаются. У старых фирм ниже уровень рентабельности, они демонстрируют меньшую способность преобразовать рост занятости в увеличение продаж, прибыли и производительности труда (Coat et al., 2013).

Влияние формулировки вопроса на ответы респондентов

Экспериментальные исследования, имеющие своей целью оценить влияние формулировки вопросов на распределение ответов респондентов, имеют долгую историю. Первые работы, демонстрирующие существование такого рода эффекта, были опубликованы уже в 1940-е гг. и затрагивали

различные темы: тарифную политику США (Stagner, 1940), необходимость запрета антидемократических публичных выступлений (Rugg, 1941), референдум о запрете тотализатора и скачек (Blankenship, 1940). В дальнейшем исследователи продолжили обращать особое внимание на социально-политические проблемы. В качестве примеров можно привести работы, посвященные изучению общественного мнения о глобальном потеплении (Schuldt, Konreth, Schwarz, 2011) или выборам в Верховный суд Калифорнии (Smith, Squire, 1990). Авторы работ продемонстрировали, что на ответы респондентов может оказывать влияние упоминание в формулировке вопроса размеров затрат на реализацию того или иного решения, отсутствие указаний на возможность альтернативной позиции (более валидные результаты будут получены в случае использования сбалансированной формулировки вопроса «некоторые полагают что... а другие...»). Кроме того, значимым может оказаться даже сам выбор слов, составляющих вопрос. Так, глаголы «запретить» и «не разрешать» имеют для респондентов неодинаковый смысл.

Значительное число исследований, имеющих экспериментальный дизайн, связано с оценкой эффекта упоминания публичного лица в формулировке вопроса. Действительно, одни и те же высказывания могут приобретать разное значение и завоевывать неодинаковый уровень поддержки общества в зависимости от того, кому именно они приписываются. Так, фраза «Я считаю, что небольшое восстание, сейчас и в прошлом, является необходимым в мире политики, как бури – в физическом мире» получила наибольшую поддержку при ее отнесении к Т. Джефферсону (26%), а наименьшее одобрение высказывания (17%) было зафиксировано в случае, когда в качестве ее автора указывался В. Ленин (Tarantino, Jednak, 1972). Одной из первых работ такого рода можно считать статью, продемонстрировавшую, что граждане США значительно чаще (22% против 13%) соглашались с необходимостью увеличения поддержки Англии и Франции в том случае, если формулировка вопроса включала фразу «в борьбе против Гитлера» (Rugg, Cantril, 1944). Таким образом, персонафицированная угроза представляется более серьезной и заслуживающей внимания.

В целом, можно отметить, что упоминание публичной фигуры в формулировке вопроса может как повышать, так и снижать поддержку некоторой идеи/тезиса. Так, упоминание Р. Рейгана повышало вероятность одобрения помощи контраст в Никарагуа со стороны США (Lockerbie, Borrelli, 1990). Напротив, предложение индексировать налог на доходы с физических лиц с учетом накопленной инфляции встречало значимо большую поддержку респондентов при отсутствии упоминания автора данной поправки – Г. Джарвиса – в связи со скандальной славой политика (Smith, Squire, 1990).

Аналогичные исследования, проведенные в России, показали, что упоминание В. Путина в вопросе о наличии ресурсов для обеспечения устойчивости финансовой системы России несколько повышало долю респондентов, солидарных с данной позицией (Мягков, Журавлева, 2010).

При этом приписывание В. Жириновскому высказывания о необходимости для России «вступить за Ирак в его борьбе против США» привело к значительному сокращению сторонников тезиса – с 37 до 13% (Мягков, 2001). Таким образом, упоминания различных публичных лиц в формулировках вопросов может оказывать влияние на их результаты. Причем направление влияния зависит от репутации упомянутого человека.

Вместе с тем такого рода эксперименты в основном встраивались в опросы общественного мнения в рамках исследований по политической социологии. В данной статье мы собираемся оценить влияние формулировки вопроса на ответы руководителей предприятий и рассматриваем наши результаты с точки зрения политической экономии. Одной из немногих работ такого рода, выполненных на российских данных, является статья (Frue, 2004). В ней было показано, что оценки менеджеров российских фирм в отношении вероятности пересмотра итогов приватизации значимо различались в зависимости от условий, заданных в формулировке соответствующего вопроса (большие или несущественные нарушения законодательства при проведении приватизации, масштабы активности новых собственников по реструктуризации предприятия после приватизации).

Эмпирические данные и методология исследования

Основой для настоящей работы являются данные опроса «Российские предприятия в глобальной экономике» (RuFIGE), проведенного Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ летом–осенью 2014 г. В опросе приняли участие руководители и менеджеры высшего звена 1950 крупных, средних и малых предприятий обрабатывающей промышленности из 9 отраслей, расположенных в 60 регионах РФ. Респондентам было предложено ответить на вопросы о различных аспектах деятельности и внутренней организации предприятий, в том числе о структуре собственности, торговых партнерах, инвестициях, членстве в бизнес-ассоциациях, оценках изменения делового климата и т.д.

Опрос был репрезентативен в разрезе отраслей и агрегированных размерных групп предприятий. Чтобы обеспечить возможность анализа средних и крупных предприятий, выборка была сформирована таким образом, чтобы имелось достаточное число наблюдений для предприятий из этих размерных групп. Этот подход соответствовал задачам экспериментальной части исследования, но в результате средние и крупные предприятия были представлены в нашей выборке шире, чем в генеральной совокупности. Поэтому при анализе факторов, которые влияют на оценки изменений делового климата, мы использовали соответствующие веса для приведения выборки в соответствие с генеральной совокупностью. Время проведения опроса совпало с заметными изменениями экономической ситуации в стране. В частности, в связи с вооруженным конфликтом на востоке Украины в конце июля ЕС и США был введен пакет санкций, ограничивающих для российских компаний возможности доступа к фи-

нансовым ресурсам и технологиям на глобальных рынках. В августе 2014 г. было введено российское продовольственное эмбарго, ограничивающее импорт отдельных продовольственных товаров из США и стран ЕС. Наконец, в сентябре–октябре началась девальвация рубля. Все эти события, безусловно, отражались на поведении российских предприятий и могли повлиять на ответы респондентов в ходе нашего опроса.

В фокусе нашего внимания находились изменения делового климата в связи с осуществлением ряда реформ в этой сфере в последние годы. Особое внимание мы уделяли ответам на вопрос: «В течение 2012–2014 гг. властями / по инициативе Президента РФ В.В. Путина предпринимались усилия для улучшения инвестиционного климата в России. По Вашему мнению, на этом фоне общие условия ведения бизнеса в Вашем регионе в 2012–2014 гг.: (1) улучшились, (2) скорее улучшились, (3) не изменились, (4) ухудшились, (5) скорее ухудшились».

Данный вопрос задавался респондентам с ротацией. Таким образом, около 50% респондентов получали вопрос, содержащий указание на то, что предпринимаемые меры являются результатом инициативы В. Путина, тогда как другая половина опрошенных выступала в качестве контрольной группы (для них формулировка вопроса не включала упоминание Президента). Незначительные отклонения интервьюеров от установленной процедуры опроса привели к различиям в числе респондентов в двух данных группах. Тем не менее, несмотря на допущенные отклонения, между группами нет значимых различий по таким параметрам, как региональная и отраслевая принадлежность предприятия, получение государственной поддержки, численность работников, социально-демографические характеристики респондентов (см.: Приложение, табл. П1–П4).

Эмпирическая часть работы состоит из двух разделов: анализа факторов, влияющих на оценки деловой среды, и описания результатов эксперимента с использованием альтернативных формулировок вопроса о деловом климате. Для решения первой задачи проводится регрессионный анализ с оценкой изменения бизнес-климата в качестве зависимой переменной. При этом отдельно (в разных моделях) анализируются факторы, объясняющие позитивные и негативные оценки изменения делового климата. Регрессионные модели оцениваются при контроле на пол, возраст и должность респондента (см.: Bostic, Lamrani, 1999; Muravyev et al., 2009), месяц проведения интервью, отраслевую и региональную принадлежность предприятия. Мы предполагаем, что восприятие динамики инвестиционного климата может зависеть от таких факторов, как размер компании, наличие инвестиций, получение организационной и/или финансовой поддержки государства, членство в бизнес-ассоциациях (Olson, 1965; Duvanova, 2013), горизонт планирования, наличие иностранной и государственной собственности. Поскольку в данном случае нас интересуют объективные оценки изменения делового климата, для чистоты анализа мы рассматриваем только ту часть выборки (контрольную группу), которая отвечала на вопрос о бизнес-климате без упоминания В. Путина.

Экспериментальный раздел статьи (с анализом влияния упоминания В. Путина на оценки изменения инвестиционного климата) основывается на сопоставлении ответов респондентов из контрольной и экспериментальной групп посредством сравнения средних и оценивания значимости обнаруженных различий. Мы предполагаем, что наличие ссылки на В. Путина должно улучшать оценки делового климата за счет высокого личного авторитета Президента. Однако предшествующие работы в области политической социологии показали, что такие эффекты могут иметь неодинаковую силу для различных подгрупп выборки.

Следует отметить, что с точки зрения отношений с государством фирмы объективно делятся на несколько групп. Прежде всего, это малые фирмы, находящиеся вне зоны эффективного контроля со стороны государственных органов (Venn, 2009; Bartelsman et al., 2010). Для таких предприятий ряд установленных государством правил и предписаний приобретает характер «необязательных» для исполнения – ввиду низкой вероятности того, что нарушения будут обнаружены. Крупные и средние предприятия, напротив, попадают в зону действия «государственного радара». Однако они обладают неодинаковыми возможностями в части контактов с государством. Крупные компании, как правило, могут напрямую взаимодействовать с чиновниками и политиками высокого уровня и за счет этого отчасти могут компенсировать возможные потери от более пристального внимания государства. На этом фоне средние компании, не имеющие достаточных политических связей, могут сталкиваться с более высокими издержками регулирования.

Как было показано в предшествующих исследованиях, наиболее сильно «эффект авторитета» может проявляться в отношении групп с низкими доходами, а также лиц, старше 40 лет (Rugg, Cantril, 1944). Мы также предполагаем возможность существования подгрупп, более чувствительных к упоминанию В. Путина, чем выборка в целом. В этой связи, поскольку опрос RuFIGE носит скорее экспертный характер, имело смысл оценивать влияние формулировки вопроса не в зависимости от индивидуальных характеристик респондента, а основываясь на особенностях предприятия, которое он представляет (в данном случае – учитывая численность работников). Наша гипотеза о различной силе данного эффекта для крупных, средних и малых компаний основывается на том, что одни и те же реформы могут оказывать на них неодинаковое влияние.

Эмпирические результаты исследования

Оценки изменения бизнес-климата

Прежде чем оценивать влияние формулировки вопроса на оценки бизнес-климата, важно понять, чем обусловлены те или иные оценки. В данном разделе предполагается проанализировать влияние различных факторов на ответы респондентов об изменениях деловой среды, используя probit-модели. Описательные статистики по всем переменным, использованным в регрессионном анализе, приведены в Приложении, таблица П5.

В регрессиях, представленных в таблице 1, анализируются факторы, характеризующие различия между фирмами с позитивными и нейтральными оценками изменений делового климата. В таблице 2 даны результаты регрессионного анализа фирм с негативными и нейтральными оценками. В обоих случаях сначала используется минимальный набор переменных (см. первый столбец в таблицах 1 и 2). Для проверки устойчивости результатов оценивается несколько спецификаций каждой модели, полученных в результате добавления дополнительных переменных. Результаты этих регрессий приведены в столбцах 2–6.

Полученные результаты являются в достаточной степени предсказуемыми. Так, более оптимистичными оказываются компании, получавшие в 2012–2013 гг. государственную поддержку. Наличие поддержки от федеральных, региональных и местных властей увеличивало долю респондентов, полагающих, что деловая среда меняется к лучшему.

Не меньшую значимость имеет и такой параметр, как горизонт планирования компании. В тех случаях, когда руководство компании обсуждает перспективы ее развития на период более 1 года, констатация улучшения состояния деловой среды в ходе опроса становится вероятней, причем в случае длинного горизонта планирования (более 3 лет) такой эффект сильнее. Это может быть отчасти связано с фактом, что меры по улучшению делового климата, предпринятые в последние годы, носили скорее технический характер и прежде всего были направлены на упрощение ряда формальных процедур. Результаты таких действий привели к значимому изменению положения России в рейтинге Doing Business. Так, в 2012 г. Россия занимала 120-е место в рейтинге стран, а в 2014 переместилась на 62-е. Однако такие изменения условий ведения бизнеса практически малозначимы для предприятий с горизонтом планирования до 1 года, поскольку, как правило, они не задумываются о получении разрешений на новое строительство или о подключении к энергосетям. Напротив, компании с длинным горизонтом планирования могут лучше осознавать преимущества таких реформ.

Впрочем, фирмы с горизонтом планирования 1–3 года чаще отмечают как улучшение (см. табл. 1), так и ухудшение (см. табл. 2) бизнес-климата в последние годы. То есть представители таких компаний чаще говорят о каких-либо изменениях в состоянии деловой среды (и реже отвечают, что изменений в этой сфере не было). Комментируя эти результаты, мы можем предположить, что на оценки респондентов здесь могли повлиять события 2014 года, повысившие неопределенность экономического развития, особенно в среднесрочном периоде.

Крупные предприятия несколько реже говорят об ухудшении бизнес-климата в регионе за последние годы. Возможно, это происходит вследствие того, что, обладая возможностями для прямых контактов с политиками и чиновниками, они способны эффективно лоббировать свои интересы. Но также возможна и альтернативная интерпретация, связанная с тем, что в современных российских условиях крупные предприятия объективно все более зависят от действий властей и они могут опасаться высказывать критические оценки проводимой политики.

Таблица 1

Факторы, влияющие на оценки изменения делового климата в регионе: улучшение делового климата*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Деловой климат в регионе улучшился (скорее улучшился), базовая категория – предприятия, ответившие, что деловой климат не изменился</i>					
Занятость на предприятии: 50–100 человек	0.03 (0.08)	0.01 (0.08)	0.02 (0.08)	0.02 (0.08)	–0.03 (0.08)	0.07 (0.08)
Занятость на предприятии: 101–249 человек	–0.01 (0.07)	–0.08 (0.07)	–0.12 (0.07)	–0.11 (0.08)	–0.07 (0.08)	–0.03 (0.08)
Занятость на предприятии: 250–499 человек	0.03 (0.10)	0.01 (0.10)	–0.03 (0.10)	0.02 (0.10)	–0.00 (0.10)	–0.00 (0.10)
Занятость на предприятии: 500 и более человек	0.03 (0.08)	–0.04 (0.08)	–0.05 (0.08)	–0.07 (0.08)	–0.05 (0.08)	–0.08 (0.08)
Предприятие осуществляло инвестиции в 2011–2013 гг.	–0.05 (0.06)	–0.11* (0.06)	–0.11* (0.06)	–0.10 (0.06)	–0.08 (0.07)	–0.04 (0.06)
Предприятие основано в советское время (до 1991 г.)	0.07 (0.09)	0.10 (0.10)	0.10 (0.10)	0.10 (0.09)	0.14 (0.11)	0.12 (0.09)
Горизонт планирования предприятия: 1–3 года		0.24*** (0.07)	0.26*** (0.07)	0.25*** (0.07)	0.26*** (0.08)	0.17** (0.07)
Горизонт планирования предприятия: более 3 лет		0.34*** (0.12)	0.37*** (0.12)	0.32*** (0.12)	0.36*** (0.12)	0.18* (0.11)
Предприятие получало в 2012–2013 гг. поддержку от федеральной власти			0.26** (0.13)			
Предприятие получало в 2012–2013 гг. поддержку от региональной или местной власти				0.30*** (0.08)		
Предприятие является членом бизнес-ассоциации/союза					–0.07 (0.07)	
В число собственников предприятия входят органы государственной власти						–0.06 (0.11)
В число собственников предприятия входят иностранные частные собственники						0.14 (0.11)
Контроль на сектор, регион, месяц проведения опроса, должность, пол и возраст респондента	да	да	да	да	да	да
Число наблюдений	476	450	436	437	411	383

Примечание: В таблице представлены предельные эффекты. В скобках приведены робастные стандартные ошибки. Исходное число наблюдений: позитивная оценка изменений – 159, констатация отсутствия изменений – 442.

* Все опущенные категории являются базовыми.

Таблица 2

**Факторы, влияющие на оценки изменения делового климата
в регионе: ухудшение делового климата***

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Деловой климат в регионе ухудшился (скорее ухудшился), базовая категория – предприятия, ответившие, что деловой климат не изменился</i>					
Занятость на предприятии: 50–100 человек	0.02 (0.08)	0.03 (0.08)	0.03 (0.08)	0.03 (0.08)	0.02 (0.09)	–0.05 (0.09)
Занятость на предприятии: 101–249 человек	–0.05 (0.08)	–0.04 (0.08)	–0.05 (0.08)	–0.08 (0.08)	–0.06 (0.09)	–0.06 (0.09)
Занятость на предприятии: 250–499 человек	0.05 (0.11)	0.06 (0.11)	0.03 (0.12)	0.06 (0.12)	0.07 (0.12)	0.18 (0.14)
Занятость на предприятии: 500 и более человек	–0.16* (0.08)	–0.15* (0.09)	–0.15* (0.09)	–0.16* (0.09)	–0.19** (0.09)	–0.22** (0.09)
Предприятие осуществляло инвестиции в 2011–2013 гг.	–0.03 (0.06)	–0.05 (0.06)	–0.04 (0.07)	–0.03 (0.07)	–0.01 (0.07)	–0.02 (0.07)
Предприятие основано в советское время (до 1991 г.)	–0.03 (0.08)	–0.04 (0.08)	–0.05 (0.08)	–0.04 (0.09)	–0.04 (0.09)	–0.02 (0.09)
Горизонт планирования предприятия: 1–3 года		0.14* (0.07)	0.15** (0.07)	0.15* (0.08)	0.16** (0.08)	0.10 (0.08)
Горизонт планирования предприятия: более 3 лет		0.03 (0.10)	0.05 (0.10)	0.05 (0.10)	0.06 (0.10)	–0.00 (0.11)
Предприятие получало в 2012–2013 гг. поддержку от федеральной власти			0.10 (0.15)			
Предприятие получало в 2012–2013 гг. поддержку от регио- нальной или местной власти				0.01 (0.09)		
Предприятие является членом бизнес-ассоциации/союза					–0.06 (0.08)	
В число собственников предприятия входят органы государственной власти						0.44* (0.23)
В число собственников предприятия входят иностранные частные собственники						–0.15 (0.19)
Контроль на сектор, регион, месяц проведения опроса, должность, пол и возраст респондента	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Число наблюдений	499	489	476	470	444	401

Примечание: В таблице представлены предельные эффекты. В скобках приведены робастные стандартные ошибки. Исходное число наблюдений: позитивная оценка изменений – 151, констатация отсутствия изменений – 442.

* Все опущенные категории являются базовыми.

Стоит отметить, что присутствие государства среди собственников предприятия увеличивает вероятность того, что представитель данной компании будет негативно оценивать изменения делового климата. Мы можем объяснить этот результат тем, что в соответствии с логикой рейтинга Doing Business реформы 2012–2014 гг. в России в значительной мере были направлены на упрощение технических условий доступа на рынки для новых фирм. Но решение этой задачи означало усиление конкуренции для фирм с государственным участием, которые ранее имели определенные привилегии в силу близости к государству.

Важным результатом, на наш взгляд, также является отсутствие значимых различий в оценках бизнес-климата между фирмами, осуществившими и не осуществившими инвестиции в 2011–2013 гг. По нашему мнению, это говорит о том, что проводившаяся политика, несмотря на отмечаемый прогресс, не достигла своих базовых целей.

Влияние ссылок на В. Путина на оценки бизнес-климата: результаты экспериментального исследования

Различия в оценках изменений бизнес-климата при наличии и отсутствии упоминания В. Путина в вопросе могут быть объяснены с двух противоположных позиций.

Во-первых, согласно многочисленным опросам общественного мнения, В. Путин имеет высокий рейтинг доверия среди населения. Следовательно, в данном случае может наблюдаться «эффект авторитета», когда инициативы популярной личности заведомо воспринимаются как верные.

Во-вторых, можно предположить, что существует некоторая неуверенность со стороны респондентов в отношении анонимности опроса, в связи с чем они могут завышать оценки государственных программ, опасаясь санкций за нелояльность. Вероятнее всего, примеры обеих описанных логик мы можем обнаружить при оценивании результатов эксперимента в зависимости от размера компании.

Основные результаты проведенного «опросного эксперимента» приведены в Таблице 3. Как можно видеть по строке 1, наша базовая гипотеза в целом находит подтверждение – упоминание В. Путина в вопросе об изменении бизнес-климата приводит к статистически значимому увеличению доли позитивных оценок при одновременном сокращении числа нейтральных оценок. На негативные оценки ссылка на В. Путина не оказала значимого влияния. Вместе с тем стоит отметить, что на фоне 90%-ных рейтингов поддержки Президента В. Путина по опросам населения увеличение доли позитивных оценок в «экспериментальной группе» всего на 3 процентных пункта представляется весьма скромным результатом.

Более детальный анализ наших данных для предприятий разных размеров (строки 2–5 в таблице 3) позволяет увидеть, что значимые эффекты, полученные на всей выборке, в основном порождаются реакцией респондентов из двух размерных групп. Прежде всего, оценки бизнес-климата в контрольной и экспериментальной группах значимо

различаются для предприятий среднего размера (от 101 до 249 сотрудников). Представители таких предприятий при наличии упоминания В. Путина в два раза чаще оценивают изменения деловой среды как позитивные (30% против 15% – в контрольной группе). Это происходит на фоне снижения доли респондентов, полагающих, что за последние годы условия ведения бизнеса не изменились. Однако особенно интересен тот факт, что для предприятий среднего размера использование экспериментальной формулировки вопроса значительно сокращало долю не ответивших на него. Так, в экспериментальной группе доля отказов от ответа составила 9%, тогда как в контрольной – 17%. Таким образом, можно предположить, что для представителей таких предприятий В. Путин выступает в качестве авторитетного лица, чьи решения и инициативы заслуживают особого доверия.

Таблица 3

Оценки делового климата в экспериментальной и контрольной группах*

		Позитивные оценки			Нейтральные оценки			Негативные оценки			Отказ от ответа		
		эксп. (%)	контр. (%)	T-test	эксп. (%)	контр. (%)	T-test	эксп. (%)	контр. (%)	T-test	эксп. (%)	контр. (%)	T-test
Число работников	Вся выборка	22	19	-1,899 (0,06)	47	52	1,955 (0,05)	17	18	0,563 (0,57)	14	12	-1,244 (0,21)
	10–100	17	17	-0,080 (0,94)	50	49	-0,012 (0,99)	19	21	1,169 (0,24)	15	12	-1,241 (0,22)
	101–249	30	15	-3,096 (0,00)	44	53	1,710 (0,09)	17	14	-0,671 (0,50)	9	17	2,020 (0,04)
	250–499	21	23	0,349 (0,73)	47	51	0,511 (0,61)	23	16	-1,252 (0,21)	9	10	0,327 (0,74)
	более 500	30	25	-1,289 (0,20)	43	56	2,534 (0,01)	9	11	0,695 (0,49)	17	8	-2,600 (0,01)

* Жирным шрифтом в таблице выделены статистически значимые различия.

Иначе обстоит дело в крупных компаниях, число сотрудников которых превышает 500 человек. Среди таких фирм в экспериментальной группе значимое уменьшение числа нейтральных оценок сопровождается более чем двукратным (с 8 до 17%) ростом доли респондентов, отказавшихся от ответа. Поскольку данные компании являются наиболее заметными для «государственного радара», мы можем предположить, что такая реакция на упоминание В. Путина как автора инициативы по улучшению делового климата скорее является результатом нежелания демонстрировать неодобрение действий власти. В случае с крупными компаниями существует риск того, что по данным о регионе, отрасли и размерах фирмы можно определить, какое конкретно предприятие давало критические оценки (или по крайней мере значительно сузить круг компаний,

к которым может относиться респондент). Соответственно, в этом случае мы можем ожидать проявления осторожности в ответах на политически чувствительные вопросы.

Основные выводы

Мы можем констатировать, что список факторов, влияющих на оценку деловой среды, достаточно широк. Причем размер предприятия является далеко не самым значимым из них. Полученные результаты показывают, что более оптимистичными при оценке изменений делового климата являются компании, которые получают поддержку органов власти, а также планируют развитие своего бизнеса на длительную перспективу. Предприятия с горизонтом планирования, превышающим 3 года, чаще всего говорят об улучшениях условий ведения бизнеса. При этом фирмы с горизонтом планирования 1–3 года чаще отмечают как улучшение, так и ухудшение бизнес-климата в последние годы.

Негативные оценки изменений бизнес-климата реже высказывают представители крупных компаний. При этом присутствие государства среди собственников предприятия повышает вероятность негативной оценки изменений деловой среды. Данная тенденция может объясняться тем, что упрощение ряда формальных процедур ведения бизнеса (фиксируемое рейтингом Doing Business) означает выравнивание условий для всех участников рынка и приводит к частичному обесценению привилегий, характерных для компаний с государственным участием. Вместе с тем отсутствие различий между оценками фирм-инвесторов и фирм, не осуществлявших инвестиции, может говорить о недостаточной эффективности проводимой политики.

Наше исследование также показало значимые различия в оценках изменения делового климата при наличии в формулировке вопроса ссылки на то, что В. Путин был инициатором соответствующих реформ. Так, компании среднего размера (101–249 человек) при наличии ссылки на В. Путина чаще давали позитивные оценки изменения бизнес-климата и реже уходили от ответа на поставленный вопрос. Крупные предприятия (более 500 человек) при использовании экспериментальной формулировки значимо чаще отказывались отвечать на данный вопрос. При этом в рамках регрессионного анализа, проведенного на данных по контрольной группе, крупные фирмы значимо реже давали негативные оценки изменения бизнес-климата.

Мы можем предположить, что респонденты из этих двух групп руководствуются разной логикой. В случае с компаниями среднего размера может работать «эффект авторитета», когда инициативы популярного политика заведомо воспринимаются как позитивные. Напротив, крупные компании, которые несут потенциально большие риски от действий властей, могут опасаться санкций за негативные оценки изменения делового климата и в своих ответах могут стремиться продемонстрировать лояльность проводимой политике.

С точки зрения экономической политики полученные результаты означают необходимость учета специфики разных групп предприятий, которые могут по-разному воспринимать меры, реализуемые правительством. Также мы показали, что формулировка вопроса может существенно влиять на оценки респондентов и это обстоятельство необходимо принимать во внимание при интерпретации результатов опросов руководителей предприятий.

Выражение признательности

Авторы признательны участникам секции «Фирмы и рынки» XVI Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ, Международной конференции УрФУ (апрель 2015 г.) и конференции МЦИИР (июнь 2015 г.), а также участникам научных семинаров департамента экономики Бременского университета (апрель 2015 г.), МЦИИР-ЛИСОМО (май 2015 г.) и Леонтьевского центра (июнь 2015 г.) за высказанные замечания. Особую благодарность мы хотим выразить Тимоти Фраю за ценные комментарии по доработке предшествующей версии данной статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мягков А.Ю. Влияние известных политических имен в формулировке вопроса на результаты социологического исследования // Социологические исследования. – 2001. – № 3. – С. 94–104.
2. Мягков А.Ю., Журавлева С.Л. О достоверности ответов респондентов в телефонном интервью (экспериментальное тестирование ряда приемов) // Социологические исследования. – 2010. – № 10. – С. 81–93.
3. Российская промышленность на перепутье: что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными (доклад ГУ ВШЭ) // Вопросы экономики. – 2007. – № 3. – С. 4–34.

4. Ясин Е., Григорьев Л., Кузнецов О., Данилов Ю., Косыгина А. Инвестиционный климат в России // *Общество и экономика*. – 2006. – № 5. – С. 3–56.
5. Aristei D., Castellani D., Franco Ch. Firms' exporting and importing activities: is there a two-way relationship? // *Review of World Economics*. 2013. Vol. 149. No. 1. P. 55–84.
6. Bartelsman E., Haltiwanger J., Scarpetta S. Cross-country and within-country differences in the business climate // *International Journal of Industrial Organization*. 2010. Vol. 28. P. 368–371.
7. Bayarçelik E.B., Taşel F., Apak S. A Research on Determining Innovation Factors for SMEs // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2014. Vol. 150. P. 202–211.
8. Blankenship A.B. Influence of Question Form upon the Response in a Public Opinion Poll // *Psychological Record*. 1940. № 3. P. 345–403.
9. Bostic R.W., Lampani K.P. Racial differences in patterns of small business finance: The importance of local geography // *Federal Reserve Bank of Chicago Proceedings* (Mar). 1999. P. 149–179.
10. Botero J.C., Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. The Regulation of Labor // *The Quarterly Journal of Economics*. 2004. Vol. 119. No. 4. P. 1339–1382.
11. Coad A., Segarra A., Teruel M. Like milk or wine: Does firm performance improve with age? // *Structural Change and Economic Dynamics*. 2013. Vol. 24. P. 173–189.
12. Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Courts // *The Quarterly Journal of Economics*. 2003 Vol. 118. No. 2. P. 453–517.
13. Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. The Regulation of Entry // *The Quarterly Journal of Economics*. 2002. Vol. 117. No. 1. P. 1–37.
14. Dhawan R. Firm Size and Productivity Differential: Theory and Evidence from a Panel of US Firms // *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2001. Vol. 44. P. 269–293.
15. Duvanova D. *Building Business in Post-Communist Russia, Eastern Europe, and Eurasia: Collective Goods, Selective Incentives, and Predatory States*. New York: Cambridge University Press. 2013.
16. Erickson R. Business Climate Studies: A Critical Evaluation // *Economic Development Quarterly*. 1987. Vol. 1. No. 1. P. 62–71.
17. European Stability Initiative. Pumpkins, outliers and Doing Business illusion. 2014. ESI newsletter 14/2014.
18. Frye T. Original Sin, Good Works, and Property Rights in Russia // *World Politics*. 2006. Vol. 58. No. 4. P. 479–504.
19. Hart P.E., Prais S.J. The Analysis of Business Concentration: A Statistical Approach // *Journal of the Royal Statistical Society*. 1956. Vol. 119. P. 150–191.

20. Hellman J.S., Geraint J., Kaufmann D. Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies // *Journal of Comparative Economics*. 2003. Vol. 31. № 4. P. 751–773.
21. Henrekson M., Sanandaji T. Entrepreneurship and the theory of taxation // *Small Business Economics*. 2011. Vol. 37. P. 167–185.
22. Independent Panel Review. Independent Panel Review of Doing Business Report. June 2013. URL: <http://www.dbrpanel.org/> (дата обращения: 07.08.2015).
23. Kuznetsov A., Kuznetsova O. Institutions, Business and the State in Russia // *Europe-Asia Studies*. 2003. Vol. 55. No. 6. P. 907–922.
24. Lockerbie B., Borrelli S. Question wording and public support for contra aid. 1983–1986 // *Public Opinion Quarterly*. 1990. Vol. 54. No. 2. P. 195–208.
25. Muravyev A., Talavera O., Schäfer D. Entrepreneurs' gender and financial constraints: Evidence from international data // *Journal of Comparative Economics*. 2009. Vol. 37. P. 270–286.
26. O'Cass A., Weerawardena J. Examining the role of international entrepreneurship, innovation and international market performance in SME internationalization // *European Journal of Marketing*. 2009. Vol. 43. No. 11/12. P. 1325–1348.
27. Olson M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. 1965.
28. Pickernell D., Senyard J., Jones P., Packman G., Ramsey E. New and young firms entrepreneurship policy and the role of government – evidence from the Federation of Small Businesses survey // *Journal of Small Business and Enterprise Development*. 2013. Vol. 20. No. 2. P. 358–382.
29. Puffer S.M., McCarthy D.J., Zhuplev A.V. Doing business in Russia: Lessons from early entrants // *Thunderbird International Business Review*. 1998. Vol. 40. No. 5. P. 461–484.
30. Rajan R., Zingales L. Financial dependence and growth. *American Economic Review*. 1998. Vol. 88. No. 3. P. 559–586.
31. Rugg D., Cantril H. The wording of questions // *Gauging Public Opinion*. Princeton University Press. 1944. P. 23–50.
32. Rugg D. Experiments in wording questions: 2 // *Public Opinion Quarterly*. 1941. Vol. 5. No. 1.
33. Sak G., Taymaz E. How flexible are small firms? An analysis on the determinants of flexibility. Working Paper. 2004.
34. Schuldt J.P., Konreth S.H., Schwarz N. «Global Warming» or «Climate Change»? Whether the Planet is Warming Depends on Question Wording // *The Public Opinion Quarterly*. 2011. Vol. 75. No. 1. P. 115–124.

35. Schwarz N., Clore G.L. Mood, misattribution, and judgments of well-being: Informative and directive functions of affective states // *Journal of Personality and Social Psychology* 1983. No. 45. P. 513–523.
36. Simon H.A., Bonini C.P. The Size Distribution of Business Firms // *American Economic Review*. 1958. Vol. 48. No. 4. P. 607–617.
37. Smith E., Squire P. The effects of prestige names in question wording // *Public Opinion Quarterly*. 1990. Vol. 54. No. 1. P. 96–116.
38. Stagner R. Correlational Analysis of Nationalistic Opinions // *Journal of Social Psychology*. 1940. No. 12.
39. Tarantino S., Jednak R. A re-examination of factors influencing the evaluation of assertions // *Public Opinion Quarterly*. 1972. Vol. 36. No. 1. P. 109–113.
40. Venn D. Legislation, collective bargaining and enforcement: updating the OECD employment protection indicators. OECD, Social, Employment and Migration. Working Papers. 2009. Vol. 89.
41. Yakovlev A. Russian modernization: Between the need for new players and the fear of losing control of rent sources // *Journal of Eurasian Studies*. 2014. Vol. 5. No. 1. P. 10–20.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица П1

Сравнение контрольной и экспериментальной групп: основные характеристики выборки

Показатель	Вопрос, содержащий упоминание В. Путина	Вопрос без упоминания В. Путина	Различия между группами (T-test)
Возраст респондента	45,8 (N=1090)	45,7 (N=855)	0,312 (0,76)
Численность работников	362,4 (N=1025)	350,5 (N=813)	0,163 (0,87)
Доля респондентов-мужчин	0,593 (N=1093)	0,608 (N=857)	-0,774 (0,50)
Доля респондентов – гендиректоров	0,425 (N=1093)	0,429 (N=857)	-0,176 (0,86)
Членство в бизнес-ассоциациях	0,171 (N=987)	0,195 (N=780)	-1,272 (0,20)
Наличие инвестиций в основные фонды	0,500 (N=1070)	0,509 (N=829)	-0,391 (0,70)
Горизонт планирования менее 3 лет	0,766 (N=1045)	0,769 (N=819)	-0,187 (0,85)
Горизонт планирования более 3 лет	0,234 (N=1045)	0,231 (N=819)	0,187 (0,85)
Доля предприятий, основанных в советское время (до 1991 г.)	0,257 (N=1087)	0,260 (N=854)	-0,164 (0,87)
Наличие доли иностранной собственности	0,057 (N=900)	0,052 (N=679)	0,444 (0,66)
Наличие доли собственности органов власти	0,047 (N=900)	0,040 (N=679)	0,664 (0,51)

Таблица П2

Сравнение контрольной и экспериментальной групп: отрасли

Отрасль	Вопрос, содержащий упоминание В. Путина	Вопрос без упоминания В. Путина	Различия между группами (T-test)
Производство пищевых продуктов	0,232 (N=1093)	0,218 (N=857)	0,743 (0,46)
Текстильное, швейное, кожевенно-обувное производство	0,077 (N=1093)	0,104 (N=857)	-2,049 (0,04)
Обработка древесины, производство изделий из дерева, целлюлозно-бумажное производство	0,110 (N=1093)	0,112 (N=857)	-0,156 (0,88)
Химическое производство, производство кокса и нефтепродуктов, резиновых и пластмассовых изделий	0,109 (N=1093)	0,095 (N=857)	1,045 (0,30)
Производство прочих неметаллических продуктов	0,095 (N=1093)	0,079 (N=857)	1,233 (0,22)

Отрасль	Вопрос, содержащий упоминание В. Путина	Вопрос без упоминания В. Путина	Различия между группами (T-test)
Металлургическое производство и производство изделий из металла	0,118 (N=1093)	0,132 (N=857)	-0,919 (0,36)
Производство машин и оборудования	0,138 (N=1093)	0,134 (N=857)	0,253 (0,80)
Производство электро-, электронного и оптического оборудования	0,064 (N=1093)	0,072 (N=857)	-0,724 (0,47)
Производство транспортных средств и оборудования	0,057 (N=1093)	0,054 (N=857)	0,292 (0,77)

Примечание: В таблице представлены доли предприятий различных отраслей в каждой из групп (контрольной и экспериментальной).

Таблица ПЗ

Сравнение контрольной и экспериментальной групп: федеральные округа

Федеральный округ	Вопрос, содержащий упоминание В. Путина	Вопрос без упоминания В. Путина	Различия между группами (T-test)
Центральный ФО	0,259 (N=1093)	0,241 (N=857)	0,924 (0,36)
Северо-Западный ФО	0,170 (N=1093)	0,165 (N=857)	0,331 (0,74)
Приволжский ФО	0,269 (N=1093)	0,292 (N=857)	-1,062 (0,29)
Южный ФО	0,076 (N=1093)	0,095 (N=857)	-1,450 (0,15)
Северо-Кавказский ФО	0,013 (N=1093)	0,008 (N=857)	1,012 (0,31)
Уральский ФО	0,113 (N=1093)	0,089 (N=857)	1,750 (0,08)
Сибирский ФО	0,077 (N=1093)	0,086 (N=857)	-0,762 (0,45)
Дальневосточный ФО	0,022 (N=1093)	0,025 (N=857)	-0,371 (0,71)

Примечание: В таблице представлены доли предприятий различных регионов в каждой из групп (контрольной и экспериментальной).

Таблица П4

Сравнение контрольной и экспериментальной групп: взаимодействие с органами власти

Взаимодействие с органами власти	Вопрос, содержащий упоминание В. Путина	Вопрос без упоминания В. Путина	Различия между группами (T-test)
Оказание помощи властям	0,447 (N=1036)	0,473 (N=803)	-1,123 (0,26)
Получение финансовой помощи от федеральной власти	0,066 (N=1046)	0,056 (N=819)	0,873 (0,38)
Получение финансовой помощи от региональной власти	0,080 (N=1053)	0,104 (N=817)	-1,789 (0,07)

Взаимодействие с органами власти	Вопрос, содержащий упоминание В. Путина	Вопрос без упоминания В. Путина	Различия между группами (T-test)
Получение финансовой помощи от местной власти	0,073 (N=1050)	0,083 (N=819)	-0,777 (0,44)
Получение организационной помощи от федеральной власти	0,059 (N=1043)	0,055 (N=815)	0,390 (0,70)
Получение организационной помощи от региональной власти	0,102 (N=1050)	0,108 (N=814)	-0,434 (0,66)
Получение организационной помощи от местной власти	0,124 (N=1049)	0,120 (N=814)	0,231 (0,82)

Примечание: В таблице представлены доли предприятий, оказывающих помощь властям и получающих поддержку органов власти в каждой из групп (контрольной и экспериментальной).

Таблица П5

Описательные статистики переменных, используемых в регрессии (для контрольной группы)

	Число респондентов	Доля в выборке (в %)
Характеристики предприятия		
1. Занятость на предприятии		
10–49 человек	343	40
50–100 человек	124	14,5
101–249 человек	146	17
250–499 человек	77	9
500 и более человек	167	19,5
2. Горизонт планирования		
до 1 г.	173	20,2
1–3 г.	457	53,3
более 3-х лет	189	22,1
3. Отраслевая принадлежность		
Производство пищевых продуктов	187	21,8
Текстильное, швейное, кожевенно-обувное производство	89	10,4
Обработка древесины, производство изделий из дерева, целлюлозно-бумажное производство	96	11,2
Химическое производство, производство кокса и нефтепродуктов, резиновых и пластмассовых изделий	81	9,5
Производство прочих неметаллических продуктов	68	7,9
Металлургическое производство и производство изделий из металла	113	13,2

	Число респондентов	Доля в выборке (в %)
Производство машин и оборудования	115	13,4
Производство электро-, электронного и оптического оборудования	62	7,2
Производство транспортных средств и оборудования	46	5,4
4. Поддержка органами власти		
Предприятие получало в 2012–2013 гг. поддержку от федеральной власти	70	8,2
Предприятие получало в 2012–2013 гг. поддержку от региональной или местной власти	174	20,3
5. Состав собственников		
В число собственников предприятия входят органы государственной власти	31	3,6
В число собственников предприятия входят иностранные частные собственники	35	4,1
6. Год основания предприятия		
Предприятие основано в советское время (до 1991 г.)	238	27,9
Предприятие основано в 1991 г. и позднее	616	72,1
7. Другая информация о деятельности предприятия		
Предприятие является членом бизнес-ассоциации/союза	152	17,7
Предприятие осуществляло инвестиции в 2011–2013 гг.	422	49,2
Характеристики респондента		
1. Должность респондента		
Генеральный директор	368	42,9
Заместитель генерального директора по экономике/финансам	108	12,6
Директор по экономике	138	16,1
Финансовый директор (не являющийся при этом главным бухгалтером)	38	4,4
Коммерческий директор	99	11,6
2. Пол респондента		
Мужской	521	60,8
Женский	336	39,2

WHAT FIRMS OBSERVED IMPROVEMENT OF THE BUSINESS CLIMATE IN RUSSIA IN 2012–2014?

Yakovlev Andrey A.

Director of the Institute for Industrial and Market Studies, HSE;
professor at the Department of Theory and Practice of Public Administration, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: ayakovlev@hse.ru

Levina Irina A.

Research fellow at the Institute for Industrial and Market Studies, HSE,
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: ilevina@hse.ru

Kazun Anastasiya D.

Ph.D. student at the HSE Faculty of Social Sciences;
research assistant at the Laboratory for Studies in Economic Sociology at HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: anastasiya.kazun@gmail.com

Abstract

The paper exploits data collected in the framework of ‘Russian firms in the global economy’ (RuFIGE) project, implemented as a part of the HSE Basic Research Program in 2014–2015. The research goals of the paper are: first, to evaluate changes in the business climate in Russia during the period of the implementation of the program aimed at the business climate improvement in 2012–2014; second, since the business environment reforms were initiated personally by Vladimir Putin, to analyze the influence of reference to the politician in the question wording on the estimates of changes in the business climate made by respondents during a survey experiment. The analysis is based on the data of the survey of managers of 1950 large, medium and small manufacturing firms in 60 Russian regions, conducted by the HSE Institute for Industrial and Market Studies in summer-autumn of 2014. The results demonstrate that firms with a longer planning horizon and firms that received support from the state are more likely to give positive assessments of the changes in the business environment. Firms with state ownership, on the contrary, more often evaluate results of the reform negatively. Firms-investors do not differ from other firms in their assessment of the business climate change. Reference to Vladimir Putin’s initiative on improving the business environment leads to a statistically significant increase in the share of positive assessments of the changes for medium enterprises with 101–249 employees, and increases the share of refusals to respond to the question for large enterprises with 500 and more employees.

Keywords: economic policy; business climate; investment climate; enterprise behavior; conditions of doing business; changes in the business environment

Citation: Yakovlev, A.A., Levina, I.A. & Kazun, A.D. (2015). Dlya kakikh firm uluchshil-sya delovoi klimat v 2012–2014? [What Firms Observed Improvement of the Business Climate in Russia in 2012–2014?]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 35–60 (in Russian).

REFERENCES

1. Myagkov, A.Yu. (2001). Vliyanie izvestnykh politicheskikh imen v formulirovke voprosa na rezul'taty sotsiologicheskogo issledovaniya [Influence of Well-Known Political Names in Question Wording on the Response in a Public Opinion Poll]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, n. 3, pp. 94–104.
2. Myagkov, A.Yu., Zhuravleva, S.L. (2010). O dostovernosti otvetov respondentov v telefonnom interv'yu (eksperimentalnoe testirovanie ryada priyomov). [On the Reliability of the Respondents' Answers in Telephone Interviews (Pilot Testing of a Number of Techniques)]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, n. 10, pp. 81–93.
3. Rossiyskaya promyshlennost' na pereput'e: chto meshaet nashim firmam stat' konkurentosposobnymi (doklad HSE) [Russian Industry at the Crossroads: What Hinders our Firms from Becoming Competitive (report of HSE)]. *Voprosy ekonomiki*. 2007, n. 3, pp. 4–34.
4. Yasin, E., Grigoriev, L., Kuznetsov, O., Danilov, Y. & Kosygin, A. (2006). Investitsionnyy klimat v Rossii [The Investment Climate in Russia]. *Obshchestvo i ekonomika*, n. 5, pp. 3–56.
5. Aristei, D., Castellani, D. & Franco, Ch. (2013). Firms' Exporting and Importing Activities: is There a Two-Way Relationship? *Review of World Economics*, vol. 149, n. 1, pp. 55–84.
6. Bartelsman, E., Haltiwanger, J. & Scarpetta, S. (2010). Cross-Country and Within-Country Differences in the Business Climate. *International Journal of Industrial Organization*, n. 28, pp. 368–371.
7. Bayarçelik, E.B., Taşel, F. & Apak, S. (2014). A Research on Determining Innovation Factors for SMEs. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, n. 150, pp. 202–211.
8. Blankenship, A.B. (1940). Influence of Question Form upon the Response in a Public Opinion Poll. *Psychological Record*, n. 3, pp. 345–403.
9. Bostic, R.W. & Lampani K.P. (1999). Racial Differences in Patterns of Small Business Finance: The Importance of Local Geography. *Federal Reserve Bank of Chicago Proceedings (Mar)*, pp. 149–179.
10. Botero J.C., Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2004). The Regulation of Labor. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, n. 4, pp. 1339–1382.
11. Coad, A., Segarra, A. & Teruel, M. (2013). Like Milk or Wine: Does Firm Performance Improve With Age? *Structural Change and Economic Dynamics*, n. 24, pp. 173–189.
12. Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2003). Courts. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n 2, pp. 453–517.

13. Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer A. (2002). The Regulation of Entry. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n. 1, pp. 1–37.
14. Dhawan, R. (2001). Firm Size and Productivity Differential: Theory and Evidence from a Panel of US Firms. *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 44, pp. 269–293.
15. Duvanova, D. (2013). *Building Business in Post-Communist Russia, Eastern Europe, and Eurasia: Collective Goods, Selective Incentives, and Predatory States*. New York: Cambridge University Press.
16. Erickson, R. (1987). Business Climate Studies: A Critical Evaluation. *Economic Development Quarterly*, vol. 1, n. 1, pp. 62–71.
17. *European Stability Initiative. Pumpkins, Outliers and Doing Business Illusion*. 2014. ESI newsletter 14/2014.
18. Frye, T. (2006). Original Sin, Good Works, and Property Rights in Russia. *World Politics*, vol. 58, n. 4, pp. 479–504.
19. Hart, P.E. & Prais, S.J. (1956). The Analysis of Business Concentration: A Statistical Approach. *Journal of the Royal Statistical Society*, n. 119, pp. 150–191.
20. Hellman, J.S., Geraint, J. & Kaufmann, D. (2003). Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies. *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, n. 4, pp. 751–773.
21. Henrekson, M. & Sanandaji, T. (2011). Entrepreneurship and the Theory of Taxation. *Small Business Economics*, n. 37, pp. 167–185.
22. *Independent Panel Review. Independent Panel Review of Doing Business Report. June 2013*. Available: URL: <http://www.dbrpanel.org/> (accessed: 7 August, 2015).
23. Kuznetsov, A. & Kuznetsova, O. (2003). Institutions, Business and the State in Russia. *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n. 6, pp. 907–922.
24. Lockerbie, B. & Borrelli, S. (1990). Question Wording and Public Support for Contra Aid. 1983–1986. *Public Opinion Quarterly*, vol. 54, n. 2, pp. 195–208.
25. Muravyev, A., Talavera, O. & Schäfer, D. (2009). Entrepreneurs' Gender and Financial Constraints: Evidence from International Data. *Journal of Comparative Economics*, n. 37, pp. 270–286.
26. O'Casey, A. & Weerawardena, J. (2009). Examining the Role of International Entrepreneurship, Innovation and International Market Performance in SME Internationalization. *European Journal of Marketing*, vol. 43, n. 11/12, pp. 1325–1348.
27. Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
28. Pickernell, D., Senyard, J., Jones, P., Packman, G. & Ramsey, E. (2013). New and Young Firms' Entrepreneurship Policy and The Role of Government – Evidence

- From the Federation of Small Businesses Survey. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 20, n. 2, pp. 358–382.
29. Puffer, S.M., McCarthy, D.J. & Zhuplev, A.V. (1998). Doing Business in Russia: Lessons from Early Entrants. *Thunderbird International Business Review*, vol. 40, n. 5, pp. 461–484.
 30. Rajan, R. & Zingales, L. (1998). Financial Dependence and Growth. *American Economic Review*. vol. 88, n. 3, pp. 559–586.
 31. Rugg, D. & Cantril, H. (1944). The Wording of Questions. (In: H. Cantril ed., *Gauging Public Opinion*). Princeton: Princeton University Press, pp. 23–50.
 32. Rugg, D. (1941). Experiments in Wording Questions: II. *Public Opinion Quarterly*, vol. 5, n. 1, pp. 91–92.
 33. Sak, G. & Taymaz, E. (2004). *How flexible are small firms? An analysis on the determinants of flexibility*. No 416, Working Papers from Economic Research Forum. Available: http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/0416_final.pdf (accepted: & August, 2015).
 34. Schuldt, J.P., Konreth, S.H. & Schwarz, N. (2011). «Global Warming» or «Climate Change»? Whether the Planet is Warming Depends on Question Wording. *The Public Opinion Quarterly*, vol. 75, n. 1, pp. 115–124.
 35. Schwarz, N. & Clore, G.L. (1983). Mood, Misattribution, and Judgments of Well-Being: Informative and Directive Functions of Affective States. *Journal of Personality and Social Psychology*, n. 45, pp. 513–523.
 36. Simon, H.A. & Bonini, C.P. (1958). The Size Distribution of Business Firms. *American Economic Review*, vol. 48, n. 4, pp. 607–617.
 37. Smith, E. & Squire, P. (1990). The Effects of Prestige Names in Question Wording. *Public Opinion Quarterly*, vol. 54, n. 1, pp. 96–116.
 38. Stagner, R. (1940). Correlational Analysis of Nationalistic Opinions. *Journal of Social Psychology*, n. 12.
 39. Tarantino, S. & Jednak, R. (1972). A Re-Examination of Factors Influencing the Evaluation of Assertions. *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n. 1, pp. 109–113.
 40. Venn, D. (2009). *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*. OECD, *Social, Employment and Migration Working Papers*. Vol. 89. Available: <http://www.oecd.org/els/emp/43116624.pdf> (accessed: 7 August, 2015).
 41. Yakovlev, A. (2014). Russian Modernization: Between the Need for New Players and the Fear of Losing Control of Rent Sources. *Journal of Eurasian Studies*, vol. 5, n. 1, pp. 10–20.

СОЦИАЛЬНАЯ ЛИЦЕНЗИЯ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РЕСУРСОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ КАК НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Рябова Л.А., **Дидык В.В.** *

Аннотация

Статья посвящена вопросу социального лицензирования деятельности ресурсодобывающих компаний со стороны местных сообществ. Цель статьи – раскрыть содержание концепции социальной лицензии с точки зрения целесообразности ее применения в российской практике как нового инструмента муниципального развития.

Анализируется содержание концепции социальной лицензии, суть которой состоит в необходимости получения компанией неформального «разрешения» местного сообщества на ее деятельность. Изложены основные положения и причины популярности практического применения концепции в зарубежных странах. На конкретных примерах исследуется наличие элементов социального лицензирования в российской практике. С помощью качественных методов исследования (case study, интервьюирование) анализируется, как в Мурманской области горнодобывающие компании взаимодействуют с местными сообществами в районе их деятельности. Оцениваются возможности применения концепции социальной лицензии в российской практике как нового инструмента муниципального развития.

Выявлено, что концепция социальной лицензии, используемая сегодня во многих странах при построении отношений «ресурсодобывающая компания – местное сообщество», в России известна мало. Оценены достигнутые исследованными компаниями уровни социальной лицензии. Обосновано практическое значение социальной лицензии как инструмента развития муниципалитетов, работающего на основе построения между местными сообществами и ресурсодобывающими компаниями отношений взаимовыгодного сотрудничества. Сделан вывод о целесообразности применения концепции социальной лицензии в российской практике.

* *Рябова Лариса Александровна* – кандидат экономических наук, доцент, заведующая отделом социальной политики на Севере, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра Российской академии наук. Адрес: Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина, 184209 Апатиты, Мурманская обл., ул. Ферсмана, д. 24а. E-mail: larissar@iep.kolasc.net.ru

Дидык Владимир Всеволодович – кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра Российской академии наук.

Статья основана на результатах исследования в рамках международного проекта «Устойчивая горная промышленность, местные сообщества и экологическое законодательство в регионе Коларктик» (“SUMILCERE”, КО 554, 2013–2014 гг., Программа трансграничного сотрудничества Коларктик – Инструмент европейского соседства и партнерства, приграничное сотрудничество).

Ключевые слова: социальная лицензия на деятельность; лицензирование; ресурсодобывающие компании; местное сообщество; муниципалитет; Мурманская область.

Концепция социальной лицензии на деятельность (*social license to operate – SLO*) в последнее время получила широкую научную известность и практическое применение в целом ряде стран, особенно в Австралии, Канаде, Финляндии. Она возникла в конце 1990-х гг. в связи с участившимися случаями конфликтов местных сообществ с ресурсодобывающими компаниями, ведущими деятельность либо начинающими новые проекты на территориях муниципалитетов. Термин «социальная лицензия на деятельность» впервые был применен канадским экспертом по горной промышленности Джеймсом Куни (James Cooney) на встрече с сотрудниками Всемирного банка в 1997 г. Куни использовал его для описания качества отношений между горнопромышленной компанией и местным сообществом, на все аспекты развития которого – экономические, экологические, социальные – влияет ее деятельность. Сегодня социальная лицензия на деятельность (СЛД) чаще всего понимается как достижение компанией неформального «разрешения» различного уровня (от принятия до одобрения) местного сообщества на деятельность компании (Prno, 2013).

Статья подготовлена на основе результатов исследования, проведенного в рамках международного исследовательского проекта «Sustainable mining, local communities and environmental regulation in Kolarctic area (SUMILCERE)” – «Устойчивая горная промышленность, местные сообщества и экологическое законодательство в регионе Коларктик» в 2013–2014 гг. В нем приняли участие Институт проблем промышленной экологии Севера и Институт экономических проблем Кольского научного центра РАН (Россия), Университет Лапландии (Финляндия), Технический университет г. Лулео (Швеция), Норвежский исследовательский университет NORUT (Норвегия). Проект осуществлялся при поддержке Программы приграничного сотрудничества Kolarctic ENPI CBC Programme (Коларктик ИЕСП-ПС – Инструмент европейского соседства и партнерства, приграничное сотрудничество), которая является одной из программ межгосударственного приграничного сотрудничества ЕС–Россия¹.

Цель статьи – раскрыть содержание концепции социальной лицензии с точки зрения целесообразности ее применения в российской практике как нового инструмента муниципального развития. В первой части статьи представлены основные положения концепции социальной лицензии, активно развивающейся в настоящее время. Излагаются причины ее возникновения и обосновывается, что одной из важнейших причин растущей популярности ее практического применения в зарубежных странах является переосмысление подходов к местному развитию, когда на смену

внешнему регулированию приходят парадигма самоуправления и саморазвития, осознание места и роли местного сообщества как главного элемента системы местного самоуправления, расширение участия местного населения в процессах подготовки и реализации решений о путях и возможностях местного развития.

Во второй части статьи на конкретных примерах исследуется наличие элементов социального лицензирования в российской практике. Представлены результаты изучения с использованием качественных методов исследования (*case study*, интервьюирования) взаимодействия горнопромышленных компаний – ОАО «Апатит» и ЗАО «Северо-Западная фосфорная компания», работающих в Мурманской области, с местными сообществами городов Кировск и Апатиты, для которых данные предприятия играют ключевую роль в структуре экономики. На основе обобщения качественных оценок, полученных в ходе глубинных полуструктурированных интервью, оцениваются достигнутые к настоящему времени уровни социальной лицензии на деятельность данных компаний.

В третьей части предлагаются выводы авторов по результатам проведенного исследования, касающиеся практического значения концепции социальной лицензии как нового управленческого инструмента для развития муниципалитетов, основанного на совершенствовании взаимодействия местных сообществ и ресурсодобывающих компаний, действующих на их территории, и направленного на построение между ними доверительных взаимовыгодных отношений сотрудничества.

В заключении обосновывается целесообразность и определяются возможности внедрения концепции социальной лицензии на деятельность ресурсодобывающих компаний в российскую практику муниципального управления.

Наряду с данными литературных источников по теме, статистической и другой информацией использованы результаты интервью, проведенных авторами статьи в апреле–мае 2014 г. с представителями органов местного самоуправления, жителями городов Кировск и Апатиты, руководителями и сотрудниками горнопромышленных компаний Мурманской области. Авторы выражают благодарность всем, кто принял участие в интервью.

Концепция социальной лицензии: предпосылки возникновения и содержание

Концепция социальной лицензии возникла около 20 лет назад в связи с интенсивным развитием ресурсодобывающей деятельности, прежде всего горной промышленности. Непосредственными предпосылками возникновения понятия социальной лицензии, касающегося отношений ресурсодобывающих компаний с местными сообществами, находящимися в районе их деятельности, стали случаи конфликтов между ними, вплоть до остановок производства или отмены по требованию местных сообществ новых промышленных проектов. Такие проекты, как правило, связаны с негативными воздействиями на окружающую природную среду

на территориях муниципалитетов, а их последствиями зачастую становится ухудшение качества жизни местного населения и снижение уровня доходов людей, занятых традиционной хозяйственной деятельностью, например сельским хозяйством.

В 1990-х гг. во многих странах участились случаи негативных воздействий, вызванных горнопромышленной деятельностью, – прорывов дамб хвостохранилищ, утечек химических веществ и т.п. (Thomson & Boutilier 2011, p. 1779) – и конфликтов, связанных с потенциальным негативным воздействием на окружающую среду и социально-экономическое развитие муниципалитетов, на территориях которых планировалась реализация новых промышленных проектов. Один из наиболее известных примеров – разногласия и протесты со стороны местных жителей по поводу строительства рудника по добыче золота и меди «Minas Conga» (Перу, компания «Newmont Mining Corporation»). Конфликт в основном был вызван сильным риском загрязнения местных экосистем, особенно водоемов, и использованием больших площадей сельскохозяйственных угодий фермеров. В 2011 г. местные организации объявили массовую бессрочную региональную забастовку, а в 2012 г., во время масштабных протестов местного населения были убиты несколько протестующих (Pike 2011, p. 3; Dodgy Deal, 2012). Рудник до сих пор не открыт из-за отсутствия согласия местных жителей на его работу и протестов со стороны населения. Очевидно, что отсутствие согласия на деятельность компании, в том числе открытое противодействие со стороны местных сообществ как крайняя степень проявления несогласия, может сорвать проекты освоения ресурсов и в конечном счете привести не только к потере репутации, но и к значительным финансовым убыткам для компании, а также негативно повлиять на развитие местного сообщества.

Для предотвращения подобных конфликтов и потерь на конференции, организованной Всемирным банком в 1997 г. и посвященной проблемам реализации проектов в горнодобывающей промышленности, была выдвинута идея о необходимости установления взаимодействия и системы доверительных отношений между добывающими компаниями и местными сообществами (Thomson & Boutilier, 2011). Было предложено, что одним из главных элементов такой системы отношений может стать социальная лицензия, означающая неформальное «разрешение», или согласие, местного сообщества на осуществление деятельности компании на территории муниципалитета. По определению Всемирного банка, социальная лицензия на деятельность – это достижение свободного, предварительного, на основе всесторонней информации согласия между местными сообществами и ресурсодобывающими компаниями (Pike, 2011, с. 3). Полный смысл концепции состоит не только в достижении, но и в постоянном поддержании, воспроизводстве такого согласия, поскольку критерии его достижения могут с течением времени изменяться (там же, с. 4).

Возникшая в связи с развитием ресурсодобывающей деятельности (в первую очередь горной промышленности) концепция социальной лицензии в последнее время активно применяется при реализации проектов развития инфраструктуры, в исследованиях трудовой миграции,

туризма и других сфер деятельности (см., напр.: Gunningham et al., 2004; Peltola et al., 2014).

Появление концепции исследователи (например, Prno & Slocombe, 2012) объясняют влиянием двух глобальных факторов. Во-первых, распространением идей устойчивого развития² и осознания таких его составляющих, как экологическая, социальная и экономическая устойчивость. Во-вторых, глобальными изменениями в управлении и организации бизнеса, его интернационализацией, усилением влияния на поведение компаний требований, касающихся отношений компаний с местными сообществами, выдвигаемых транснациональными компаниями и международными финансовыми институтами. На наш взгляд, весьма существенную, если не важнейшую, роль играет и третий фактор – изменение подходов к муниципальному управлению, а именно активное внедрение принципов местного самоуправления, муниципального стратегического управления, саморазвития, подразумевающих более активное участие местных сообществ в управлении своим социально-эколого-экономическим развитием (Лыска, 2013; Усанов, 2012).

Достаточно широко признано, что истоками концепции социальной лицензии является более глубоко и гораздо раньше теоретически разработанная и практически используемая категория корпоративной социальной ответственности (Miningfacts, 2012). Концепцию социальной лицензии на деятельность (СЛД) можно рассматривать как одну из производных форм корпоративной социальной ответственности (КСО). Однако это не тождественные концепции. КСО – это совокупность обязательств и действий со стороны компании, нацеленных на осуществление внутренних и внешних социальных программ, результаты которых содействуют развитию компании, улучшению ее репутации и имиджа, становлению корпоративной идентичности, развитию корпоративных брендов, а также расширению конструктивных партнерских связей с государством, деловыми партнерами, местными сообществами и гражданскими организациями (Куринько, 2011). Концепция социальной лицензии прямо ориентирована на отношения компании с местным сообществом, подразумевает совокупность действий не только со стороны компании, но и со стороны местного сообщества, и их направленность прежде всего на интересы местного сообщества.

Важным фактором распространения использования концепции СЛД на практике является то, что сегодня многие международные финансовые институты при решении вопроса о предоставлении кредитов горнодобывающим компаниям для освоения месторождений предъявляют в качестве одного из условий требование о наличии у компаний социальной лицензии от местного сообщества (Nelsen & Scoble, 2006).

Для российского научного дискурса концепция социальной лицензии пока нова. В отечественной научной литературе представлены единичные работы по этой тематике (Верхозин, 2014; Корчак, 2014). Мы надеемся, что данная статья послужит началом активной дискуссии по этому вопросу, важному для российских муниципалитетов, развитие которых связано с добычей ресурсов.

В зарубежной научной литературе теоретическая модель концепции социальной лицензии на деятельность часто рассматривается как, во-первых, имеющая три нормативных компонента – легитимность, или правомочность (*legitimacy*), надежность (*credibility*) и доверие (*trust*), и, во-вторых, четыре уровня социальной лицензии – отказ (*withdrawal*), принятие (*acceptance*), одобрение (*approval*) и идентификация с проектом психологически, или уровень со-владения (*co-ownership level*) (Thomson & Boutilier, 2011). Уровни СЛД означают то, «как местное сообщество относится к компании» (там же, с. 1784), т.е. как оно оценивает поведение компании в отношении населения территории, на которую оказывает влияние деятельность компании. Нормативные компоненты (легитимность, надежность и доверие) служат пограничными критериями, разделяющими уровни социальной лицензии.

Первый критерий – легитимность (правомочность) – достигается через знание, понимание и применение компанией норм, действующих в данном местном сообществе, – правовых, социальных, культурных, моральных – иными словами, через знание и применение местных «правил игры». На уровне восприятия легитимность может быть определена как вера людей в то, что органы власти, учреждения и социальные механизмы являются уместными, правильными и справедливыми (Tyler, 2006). Применительно к социальной лицензии различают три категории легитимности: экономическая, социально-политическая и юридическая. Экономическая легитимность означает, что имеются экономические выгоды для местного сообщества от промышленной деятельности. Социально-политическая легитимность подразумевает, что компания/проект вносит вклад в повышение уровня жизни местного населения, уважает местный образ жизни и действует в соответствии с понятиями местных жителей о честности и справедливости. И экономические выгоды (например, создание новых рабочих мест), и вклад в повышение уровня жизни (например, через реализацию социальных проектов) можно рассматривать как компенсации местному сообществу со стороны компании за отрицательные последствия добычи природных ресурсов. Юридическая (правовая) легитимность означает, что компания/проект имеет все необходимые юридические разрешения на деятельность и соблюдает официальные правовые нормы (Boutilier & Thomson, 2011). Достаточный для получения социальной лицензии уровень легитимности в каждом местном сообществе различен, и для его достоверной оценки необходимы данные, полученные на основе интервью либо других методов качественного исследования.

Второй критерий – надежность – составляет основу для доверия (Thomson and Boutilier, 2011). «Когда к компании относятся как к надежной, она видится как выполняющая свои обещания и обращающаяся честно с каждым» (там же, с. 1785).

Третий критерий – доверие – фундаментальный элемент для продвижения по уровням социальной лицензии. Оно может присутствовать в двух базисных формах: доверие взаимодействия (*interactional trust*) и институциональное доверие (*institutional trust*). Доверие взаимодействия присутствует тогда, когда компания и ее руководство воспринимается местным сообще-

ством как умеющая слышать, отвечать, выполнять обещания, поддерживать диалог с местным сообществом и демонстрировать взаимность во взаимодействиях. Институциональное доверие имеет место тогда, когда присутствует восприятие, что отношения между институтами сторон (например, организациями, представляющими местное сообщество и компанией/проектом) основываются на систематическом уважении взаимных интересов (Williams & Walton, 2011).

Уровни и пограничные критерии (нормативные компоненты) образуют иерархию, которую можно рассматривать как фазы получения (достижения) социальной лицензии. «Отказ» составляет низший уровень указанной иерархии. Это худший сценарий, означающий, что местное сообщество против деятельности компании. В этом случае деятельность компании (чаще всего реализация нового проекта) может быть даже остановлена.

Уровень «принятие» – это минимальная цель для любой компании, которая заинтересована в установлении благоприятных отношений с местным сообществом. Его достижение означает, что компания получила социальную лицензию на свою деятельность (реализацию проекта). Такой уровень может быть достигнут, если выполнен критерий легитимности в его широком понимании.

«Одобрение» является уровнем, когда местное сообщество рассматривает проект как благоприятный для сообщества. Одобрение может быть дано на осуществление деятельности компании, которая обеспечила выполнение критериев легитимности и надежности. Этот уровень СЛД означает отсутствие социально-политического риска для компании (Thomson & Boutilier 2011, p. 1783–1785).

Наивысшим уровнем социальной лицензии, когда местное сообщество рассматривает компанию как заслуживающую полного доверия, является «идентификация с проектом психологически», как называют этот уровень Прно и Слокомб (Prno & Slocombe, 2012), или со-владение (*co-ownership*), согласно Томсону и Боутилиеру (Thomson & Boutilier, 2011). В этом случае местное сообщество разделяет с компанией ответственность за успех проекта. Психологически обе стороны рассматривают проект как «совместную собственность». Данный уровень социальной лицензии может быть достигнут, когда местное сообщество всецело доверяет компании и верит, что она всегда будет действовать в интересах населения.

На практике компании, старающиеся получить социальную лицензию от местного сообщества на свою деятельность, применяют различные стратегии. Однако эти разнообразные стратегии имеют общие черты. Во-первых, это включение в систему приоритетов компании и публичное декларирование такого направления деятельности, как достижение высокого уровня взаимопонимания и взаимодействия с местным сообществом. Во-вторых, реализация мер, направленных на установление и поддержание диалога с местным сообществом – например, создание контактных групп, состоящих из представителей компании и местных жителей, представляющих интересы различных сегментов местного сообщества (коренное население, фермеры, молодежь, малый бизнес и др.), для обсужде-

ния проблем, возникающих в ходе реализации промышленного проекта, и учета интересов местных сообществ. В-третьих, это высокий уровень информационной открытости компании – постоянное информирование местного населения посредством публикации компанией информации о своей деятельности, ее социальных и экономических результатах для местного сообщества, а также экологических последствиях для территории (Browne, Stehlik & Buckley, 2011; Miningfacts, 2012).

Следует отметить, что более благоприятные условия для практического применения концепции социальной лицензии имеются в тех странах, законодательная система которых основана на англосаксонском прецедентном праве (Thomson & Boutilier 2011, p. 1780). В странах, где преобладают законодательные нормы гражданского права, к которым принадлежит и Россия, практическое применение данной концепции затруднено. Это объясняется тем, что в таких странах правовыми нормами установлено, что лицензию для предпринимательской деятельности могут предоставить только официальные органы власти. Из-за этого многие компании ассоциируют формальную лицензию с единственным и достаточным правом на осуществление их деятельности. В то же время необходимо подчеркнуть, что хотя социальная лицензия – неформальный институт, однако, как показывает мировая практика, она является одним из важнейших дополнительных к формальному разрешению условий для обретения компанией достаточного права на осуществление своей деятельности с минимальными социально-политическими и финансовыми рисками.

Наряду с указанными правовыми факторами, затрудняющими применение концепции социальной лицензии в российских условиях, существуют и факторы, повышающие актуальность ее применения у нас в стране. Это прежде всего наличие довольно большого числа моногородов, которые были основаны и существуют только в связи с деятельностью горнодобывающих компаний по освоению месторождений минерального сырья, особенно в регионах Арктики, где развитие альтернативных видов экономической деятельности крайне затруднено. В этих условиях при невыполнении критерия «принятие», т.е. на уровне «отказа» в предоставлении местным сообществом социальной лицензии на деятельность компании, существенно повышается вероятность острого социального конфликта, как это произошло, например, в г. Пикалево в 2009 г., где потребовалось личное вмешательство В. Путина.

Элементы социального лицензирования в российской практике – о чем рассказывают конкретные примеры?

В качестве объектов исследования по выявлению наличия элементов социального лицензирования в российской практике нами были выбраны две горнодобывающие компании – АО «Апатит» и ЗАО «Северо-Западная фосфорная компания» (СЗФК). Обе компании ведут добычу апатит-нефелиновых руд на территории городского округа Кировск, а обогатительные мощности расположены в муниципалитетах г. Кировск и г. Апатиты Мурманской области.

АО «Апатит» – градообразующее предприятие для г. Кировск. Оно является правопреемником одноименного предприятия (имевшего ранее организационно-правовую форму треста, комбината, объединения), которое более 85 лет ведет здесь разработку сырья для производства минеральных удобрений, располагая в настоящее время четырьмя рудниками (открытыми и подземными) и двумя обогатительными фабриками. Предприятие входит в состав холдинговой группы «ФосАгро» (одного из крупнейших мировых производителей минеральных удобрений), штаб-квартира которой находится за пределами Мурманской области. На АО «Апатит» в 2012 г. было занято 11,6 тыс. человек, из них 6,4 тыс. – жители Кировска (численность населения – 28 тыс.), что составляло около 30% численности трудоспособного населения города. Доля предприятия в общем объеме отгрузки продукции, выполненных работ и услуг города превышает 90%, что говорит о важнейшей роли этого предприятия для городского округа (Снегов, Дядик, 2013).

Деятельность АО «Апатит» оказывает значительное влияние и на соседнее муниципальное образование – г. Апатиты (60 тыс. жителей). Здесь расположена одна из обогатительных фабрик, а численность горожан, работающих в АО «Апатит», в 2012 г. составляла около 5 тыс. человек, т.е. почти половину численности занятых на предприятии.

В советский период, когда значительная часть социальной инфраструктуры Кировска принадлежала градообразующему предприятию «Апатит», оно являлось социально ответственным предприятием не только по отношению к своим работникам, но и к населению обоих городов. Несмотря на то что стратегические решения по развитию предприятия принимались в Москве, многие текущие вопросы, особенно касавшиеся социальной политики, решались на месте, а весь руководящий состав предприятия имел тесную личную связь с местным сообществом. Руководители, как правило, становились местными жителями и проживали здесь вместе со своими семьями.

Традиции социальной ответственности градообразующего предприятия в значительной степени сохранились и в постсоветский период. АО «Апатит» на основе регулярно заключаемых четырехсторонних договоров о социально-экономическом партнерстве, подписываемых руководством компании, главами городов Кировск и Апатиты, а также губернатором Мурманской области, систематически финансирует и реализует ряд социально значимых проектов для населения обоих городов. Другая часть социально значимых проектов реализуется за рамками соглашений как добровольный вклад компании в развитие городов. В их числе, например, благоустройство центра г. Кировск, обустройство набережной городского озера; выделение 20 млн. руб. на модернизацию реанимационного отделения больницы в г. Апатиты; организация конкурса социально значимых проектов «Проблемы города решаем вместе» и финансирование проектов-победителей этого конкурса. Затраты АО «Апатит», связанные с проведением корпоративной социальной политики, весьма значительны. В 2011 г., например, они составили около 1,3 млрд. руб., что сопоставимо с годовым бюджетом Кировска (Снегов, Дядик, 2013).

Наше исследование показало, что представители органов местного самоуправления и предприятия «Апатит» в настоящее время с концепцией социальной лицензии не знакомы. Отношения предприятия с местным сообществом строятся на основе концепции корпоративной социальной ответственности. Тем не менее во многих интервью с представителями местных сообществ и предприятия звучал термин «доверие к компании со стороны местного населения», который является одним из центральных в концепции социальной лицензии. О том, что мнение местного сообщества важно для предприятия, свидетельствует начатая в 2015 г. практика проведения предприятием экскурсий на производство для представителей общественности городов Кировск и Апатиты. В ходе таких мероприятий депутаты, представители власти, общественных организаций, ученые и предприниматели напрямую могут задавать вопросы руководству предприятия о производственной, кадровой и социальной политике предприятия. Таким образом, на наш взгляд, можно говорить о наличии у представителей обеих сторон, хотя и в неявной форме, представления о важности и необходимости социальной лицензии на промышленную деятельность.

Благодаря своей традиционной роли как главного работодателя в городе Кировск и значительной роли в социальной жизни местных сообществ обоих городов АО «Апатит», по оценкам, полученным в ходе исследования, приобрело высокий уровень доверия среди местного населения. В Кировске среди значительной части населения преобладает отношение, которое можно определить как психологическая идентификация с предприятием. Например, один из депутатов городского Совета отметил в интервью:

«На встречах со своими избирателями, особенно людьми старшего поколения, я много раз убеждался, что они рассматривают свою жизнь и судьбу неразрывно связанными с комбинатом "Апатит"».

Согласно с концепции СЛД, такое отношение соответствует наивысшему уровню социальной лицензии, которая в течение многих десятилетий предоставлялась местным населением этому предприятию.

Однако в последнее время уровень социальной лицензии, предоставляемой местным сообществом компании «Апатит», заметно снизился. Причина этого – негативные для местных сообществ обоих городов результаты начавшейся в апреле 2013 г. программы глубокой организационно-управленческой реструктуризации, осуществляемой по инициативе управляющей компании «ФосАгро АГ», направленной на сокращение издержек и повышение производительности труда. Программа предусматривала высвобождение нескольких тысяч работников предприятия за счет, главным образом, сокращения вспомогательных и обслуживающих подразделений с передачей их функций подрядным организациям, т.е. на аутсорсинг. В результате за короткое время общая численность работников предприятия уменьшилась с 11,6 тыс. до 7,9 тыс. человек к концу 2013 г. (Перспективы – 2014, 2013). Кроме того, начались процессы расширения практики привлечения рабочих и подрядчиков из других регионов, в том числе на временную работу и работу вахтовым методом, что вызвало особенно негативное отношение со стороны местных сообществ.

С учетом реализации указанной программы реструктуризации, связанной с сокращением численности персонала, решением комиссии при Правительстве РФ Кировск в 2013 г. был включен в список муниципальных образований с наиболее тяжелой социально-экономической ситуацией. Это решение было подтверждено в 2014 г. отнесением Кировска к первой категории моногородов, т.е. «монопрофильных муниципальных образований с наиболее сложным социально-экономическим положением» (Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 N 1398-р – «Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»). Помимо этого в последние годы АО «Апатит» передало все ранее принадлежавшие ему социальные объекты (дворец культуры, спортивный комплекс и др.) городу, что повлекло за собой заметное увеличение нагрузки на муниципальный бюджет.

Следует особо отметить и то, что в последние годы центр принятия решений, включая вопросы социальной политики предприятия, переместился за пределы города – все важнейшие решения принимаются управляющей компанией «ФосАгро АГ», офисы которой находятся в Москве и в г. Череповец Вологодской области. Кроме того, постепенно в руководстве предприятия стали преобладать назначенные управляющей компанией менеджеры–выходцы из других регионов (по выражению местных жителей, «варяги»), как правило не проживающие здесь на постоянной основе. В интервью с местными жителями и представителями администрации города утрата тесной личной (в том числе основанной на проживании вместе с семьей по месту работы) связи руководителей предприятия с местным сообществом расценивалась как одна из причин ослабления социальной ответственности предприятия. В интервью один из топ-менеджеров предприятия сказал:

«Абсолютно важно, чтобы руководители предприятия были местными жителями. Нужны лидеры, которые выросли и живут здесь, которые любят, уважают и понимают этот город».

Эти изменения, во многом связанные с усилением тренда к экстерриториальности в управлении предприятием и сокращением возможностей занятости для местного населения, негативно повлияли на отношение большинства местных жителей к нему и понизили уровень социальной лицензии на деятельность АО «Апатит». По нашим оценкам, традиционно очень высокий, сейчас он снизился до уровня «одобрение» или даже «принятие». На наш взгляд, при сохранении нынешних тенденций АО «Апатит» подвергается риску отказа в социальной лицензии на свою деятельность.

Второй исследуемый пример – ЗАО «Северо-Западная фосфорная компания» (СЗФК). Это предприятие было основано в 2005 г. как дочерняя структура ОАО «Акрон» – крупного российского производителя минеральных удобрений и потребителя апатитового концентрата. «Акрон» ранее покупал апатитовый концентрат у ОАО «Апатит» и, в силу монопольного положения последнего на российском рынке, имел с ним разногласия по цене закупок. «Акрон» создал СЗФК в целях обеспечения собственного источника сырья.

В октябре 2006 г. СЗФК выиграла конкурс и получила право на освоение двух месторождений апатит-нефелиновых руд – «Олений ручей» и «Партамчорр». В 2007 г. началось строительство рудника и обогатительной фабрики по производству апатитового концентрата на месторождении «Олений ручей». В 2012 г. началась эксплуатационная фаза проекта. К настоящему времени численность занятых в компании составляет около 2 тыс. человек, более половины которых – жители г. Апатиты. Остальные преимущественно из Кировска и близлежащего поселка Коашва.

Реализация данного проекта вызвала несколько серьезных конфликтов. Во-первых, начало строительства рудника и новой обогатительной фабрики вызвало конфликт с общественными экологическими организациями, поскольку эти объекты находятся в непосредственной близости к проектируемому Национальному парку Хибины, открытие которого запланировано на 2015 г. Конфликт достиг пика в 2012 г., когда остро обсуждалось намерение компании строить технологическую дорогу для транспортировки руды с месторождения «Партамчорр» до обогатительной фабрики, построенной в районе рудника «Олений ручей». Дорога протяженностью около 30 км должна была пересечь территорию планируемого национального парка. Для урегулирования этого конфликта региональное правительство инициировало создание специальной согласительной рабочей группы под председательством заместителя губернатора Мурманской области с участием представителей СЗФК, правительства области, общественных экологических организаций и науки. Конфликт активно обсуждался в региональных средствах массовой информации, на Интернет-форумах, однако общественные слушания, которые проводились в 2006 г., при начале освоения месторождения «Олений ручей», в этот раз организованы не были. После длительных переговоров, в которые вовлекли Министерство природных ресурсов и экологии РФ, компромиссное решение было найдено. Компания отказалась от транспортировки руды через национальный парк и вернулась к первоначальному проекту строительства второй обогатительной фабрики непосредственно на месторождении «Партамчорр».

Другой конфликт, касающийся неудовлетворенности местных органов власти деятельностью СЗФК, возник в апреле 2014 г. Администрация г. Апатиты подала иск в суд с требованием погасить задолженность в сумме, эквивалентной 5,6 млн. долл. США, которая возникла в связи с невыполнением этой компанией своих обязательств по отношению к городу. Обязательства были ею на себя приняты в соответствии с лицензионным соглашением на освоение месторождения «Партамчорр», по условиям которого СЗФК обязалась перечислять деньги на социальные цели в бюджет г. Апатиты. Аналогичные условия лицензионного соглашения по освоению месторождения «Олений ручей» СЗФК выполняла, заключая ежегодно договоры о партнерстве с администрацией г. Кировск и перечисляя денежные средства на социальные цели в местный бюджет. В апреле 2015 г., после нескольких апелляций по решениям городского и областного арбитражных судов, СЗФК выполнила решение арбитражного суда Северо-Западного

округа и погасила задолженность перед администрацией г. Апатиты, достигшую к этому времени суммы, эквивалентной более 6 млн. долл. США.

Несмотря на указанные конфликты, реализация нового крупного горнопромышленного проекта получила активную поддержку со стороны органов власти Мурманской области. Такая поддержка была оказана с учетом ожиданий крупного объема инвестиций (порядка 1 млрд. долл. США) и последующих доходов в региональный бюджет. Также предполагалось, что осуществление данного проекта принесет выгоды для муниципалитета г. Кировск: дополнительные рабочие места для местного населения (наряду с ослаблением почти монопольного положения АО «Апатит» как работодателя на местном рынке труда), хорошие перспективы для возрождения ранее депрессивного поселка Коашва, находящегося вблизи осваиваемого месторождения. Действительно, на сегодняшний день имеется много примеров социально значимой деятельности ЗАО СЗФК, такой как инвестиции в ряд социальных объектов на территории муниципального образования Кировск. В частности, реконструкция дома культуры, обустройство молодежного центра, детских площадок и благоустройство поселка Коашва и некоторых объектов в Кировске. Вместе с тем в интервью представители местных органов власти и жители муниципалитета г. Кировск часто выражали неудовлетворенность социальными и экологическими аспектами деятельности этой компании. Интервью с работниками СЗФК выявили также их неудовлетворенность социальной политикой компании по отношению к собственному персоналу. В качестве основных причин неудовлетворенности работники упоминали недавнюю отмену квартальных премий, что заметно понизило уровень оплаты труда, а также отсутствие адекватного возмещения за вредные и тяжелые условия труда. Такое недостаточное социально ответственное поведение компании работники объясняли слабой связью ее руководства с интересами местного населения, поскольку основные управленческие решения принимаются за пределами территории деятельности компании, в материнской компании – ОАО «Акрон», находящейся в Великом Новгороде.

Примером отношения к СЗФК представителей органов местного самоуправления может быть мнение, высказанное в интервью одним из депутатов Кировского городского совета:

«Почти всё, что делает СЗФК для Кировска, делается главным образом в ее собственных экономических интересах. Большинство социально значимых проектов компании выполняется потому, что это было одним из условий лицензионного соглашения на освоение месторождения – оно предусматривало ежегодно перечислять в течение определенного периода в муниципальный бюджет средства, в среднем эквивалентные 1,5 млн. долл. США, на социальные цели».

Исследование выявило, что новая компания СЗФК пока не завоевала полного доверия и поддержки со стороны местного населения муниципалитетов Кировск и Апатиты. Уровень социальной лицензии по отношению к ней в обоих муниципалитетах может быть оценен как низкий – «принятие» или даже «отказ».

Значение социальной лицензии как инструмента развития муниципалитетов

В процессе изучения основных теоретических положений концепции социальной лицензии и анализа конкретных примеров взаимодействия российских горных компаний с местными сообществами мы пришли к выводу о том, что практическое использование данной концепции в России представляет большой интерес, и прежде всего с точки зрения потенциального использования концепции как нового инструмента развития муниципалитетов.

Наше исследование показало, что в изученных кейсах с концепцией социальной лицензии не знакомы ни представители органов местного самоуправления и местные жители, ни менеджеры и работники горнодобывающих компаний. При взаимодействии с местным сообществом исследованные компании не ставят цели получения социальной лицензии (неформального согласия на свою деятельность) от местного сообщества. Представляется, что это типичная ситуация для компаний в России, где концепция СЛД нова даже для научного дискурса.

Для российских компаний близкую по содержанию с концепцией СЛД роль во взаимоотношениях с местным сообществом играет корпоративная социальная ответственность (КСО). Основными мотивами осуществления социальной деятельности по отношению к местным сообществам для российских горнодобывающих компаний, по нашим оценкам (на основе проведенных интервью), являются: (1) желание компании создать хорошую репутацию на отечественной и международной бизнес-арене, продемонстрировать благоприятный имидж перед органами власти всех уровней (федерального, регионального, местного) и местным сообществом; (2) желание поддержать муниципалитет, являющийся местом проживания для работников компании (в случае с АО «Апатит»); (3) продолжение давних, унаследованных с советских времен, традиций социально ответственного поведения.

Требования социально ответственного поведения могут быть установлены лицензионными соглашениями на освоение месторождения, как это имело место в случае с ЗАО «СЗФК», где лицензионные соглашения предусматривали регулярные отчисления в муниципальные бюджеты на социальные цели. Наряду с указанными мотивами социально ответственного поведения оно может стимулироваться со стороны органов власти различных уровней, а также требованиями отечественных и международных кодексов корпоративного поведения. Дополнительными мотивами социально ответственного поведения, как показало исследование, могут быть тесная личная привязанность высшего руководящего персонала к территории, на которой компания осуществляет свою деятельность, постоянное проживание по месту работы, ощущение себя частью местного сообщества.

Строя отношения с местным сообществом на основе концепции КСО, мотивируемой различными факторами, компании, на примере которых велось исследование (и это весьма типично для российских компаний),

не рассматривают в качестве приоритета завоевание позитивного отношения со стороны местного сообщества и тем более не декларируют его как одно из главных направлений деятельности. А именно это является сутью концепции социальной лицензии. В то же время, применяя принципы КСО, компании приобретают социальную лицензию определенного уровня, а также используют в процессе взаимодействия с местными сообществами важнейшие для данной концепции понятия доверия и компенсации местному сообществу, хотя иногда и не явно.

Институциональной формой организации отношений крупных российских ресурсных компаний с муниципалитетами часто являются двух- или трехсторонние соглашения о социально-экономическом партнерстве между компанией, муниципальными и/или региональными органами власти. Исследование продемонстрировало еще одно характерное для российского контекста явление – местное население пока играет незначительную роль в определении содержания таких соглашений. Такие инструменты, как общественные обсуждения (слушания) либо широкая информационная кампания, не использовались при определении содержания соглашения о партнерстве ни в одном из исследуемых случаев, что в российских муниципальных практиках скорее является правилом, чем исключением. Ресурсодобывающие компании в лучшем случае инвестируют средства (которые, как в примере АО «Апатит», могут быть весьма значительными) в местные социальные проекты, однако явно недооценивают значение постоянного, широкого, системно поддерживаемого диалога с местным населением, необходимость наличия постоянной обратной связи с местным сообществом, выявления и учета интересов различных социальных групп.

Между тем развитие современных инструментов муниципального управления, к которым можно отнести социальное лицензирование, предполагает расширение использования различных форм общественного участия в решении вопросов, касающихся жизни местного сообщества. Применению таких инструментов способствуют укрепление социальных связей сотрудничества, сплочение местного сообщества и в целом развитие его социального капитала – особого ресурса местного развития, рождающегося в процессе сотрудничества (Рябова, 2012). Такой фактор, как слабое развитие институтов гражданского общества, различных форм общественного участия в муниципальном и государственном управлении, является типичным для российских муниципалитетов. Это препятствует солидаризации местных сообществ в отстаивании своих интересов при взаимодействии с крупными ресурсодобывающими компаниями.

Тем не менее даже в таких условиях находятся инструменты, позволяющие местным сообществам заявить о своих правах и добиться социально ответственного поведения компаний. Как показали примеры разрешения конфликтов с СЗФК по поводу угрозы созданию Национального парка и уклонения от выполнения обязательств по перечислению средств на социальные цели в муниципальный бюджет по лицензионному соглашению, это могут быть местные информационные кампании по наиболее острым проблемам,

организация специальных многосторонних согласительных комиссий (рабочих групп) для разрешения противоречий и, в крайних случаях, судебные иски по защите местных интересов. Приобретению и повышению уровня социальной лицензии могут служить такие инструменты, как расширение практики проведения общественных слушаний и социологических опросов населения для выявления проблем, связанных с деятельностью ресурсодобывающей компании, создание согласительных комиссий при широком участии различных общественных групп, регулярное заключение соглашений между ресурсодобывающими компаниями и местными органами власти при активном вовлечении населения в обсуждение их содержания.

То, что в России концепция социальной лицензии на деятельность компании пока практически неизвестна и не используется во взаимодействии горнодобывающих компаний с местными сообществами, неблагоприятно влияет на развитие местных сообществ и, мы уверены, несет в себе риски и для деятельности ресурсодобывающих компаний. Как показывает мировой опыт, применение концепции социальной лицензии на практике может принести существенные выгоды обеим взаимодействующим сторонам. Основными факторами таких выгод для компаний являются: снижение социально-политических и финансовых рисков деятельности, повышение уровня общественного признания, улучшение имиджа на национальном и мировом рынках, что способствует доступу к кредитным ресурсам и росту конкурентоспособности. Для местных сообществ, это улучшение социально-экономических условий в муниципалитете за счет учета интересов местного сообщества, увеличения занятости населения, поступлений доходов в местный бюджет, появления возможности влияния на социальную и экологическую политику компании, что способствует устойчивому развитию местных сообществ, на территории которых идет освоение природных ресурсов.

Заключение

Исследование содержания концепции социальной лицензии на деятельность, которая в последние годы получает все большее распространение в теории и практике зарубежных стран, показало, что ее внедрение в российскую практику возможно и целесообразно.

Практическое применение данной концепции, определяющей качество отношений ресурсодобывающих компаний с местными сообществами, отвечает интересам и тех и других. Для компаний получение социальной лицензии позволяет снизить социально-политические и финансовые риски деятельности, улучшить имидж на национальном и мировом рынке, повысить конкурентоспособность. Для местных сообществ взаимодействие с компанией, которая заинтересована в получении социальной лицензии, позволяет вести с ней диалог об интересах местных жителей, с тем чтобы они учитывались в принимаемых компанией решениях. Таким образом, проведение целенаправленной корпоративной политики, ориентированной на получение и поддержание социальной лицензии на де-

тельность, способствует созданию благоприятных условий устойчивого развития и компаний, и местных сообществ.

На практике применение концепции социальной лицензии при построении отношений между местными сообществами и ресурсодобывающими компаниями определенно может стать новым инструментом развития муниципальных образований, заслуживающим всемерной поддержки и поощрения к внедрению со стороны государственных и муниципальных органов власти, неправительственных и общественных организаций. Применение концепции социальной лицензии означает, с одной стороны, новый этап формирования добровольной корпоративной социальной ответственности бизнеса, с другой – новую ступень в развитии местного самоуправления и в становлении гражданского общества на местах. Очевидно, что ее внедрение должно осуществляться не административными или нормативно-правовыми методами, а путем расширения применения в муниципальном управлении таких методов, как переговорный процесс, развитие межсекторных взаимодействий и сотрудничества, в том числе на основе взаимного информирования и совместной работы в рамках различных мероприятий.

Таким образом, реализация на практике концепции социальной лицензии может стать эффективным управленческим инструментом устойчивого развития российских муниципалитетов, работающим на основе тесного взаимодействия местных сообществ и ресурсодобывающих компаний, действующих на их территории, инструментом согласования их интересов, построения между ними доверительных взаимовыгодных отношений сотрудничества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Верховзин С.С. Социальная лицензия на добычу, опыт некоторых компаний // Золотодобыча: геология, горное дело, обогащение, металлургия, консалтинг. 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://zolotodb.ru/news/11036> (дата обращения: 12.05.2015).
2. Корчак Е.А. К вопросу о социальном лицензировании горнодобывающей деятельности // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 4 (41). С. 41–45.
3. Куринько Р.Н. Осваиваем КСО: просто о сложном. Киев: «Журнал «Радуга», 2011. – 204 с.

4. Лыска А.Г. Концепция строительства местного сообщества: предпосылки формирования и основные положения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 171–181.
5. Муниципальные образования Мурманской области / Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области. Мурманск, 2013. – 186 с.
6. Перспективы – 2014 // ФосАгро. Энергия земли. № 12 (35). Декабрь 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.phosagro.ru/upload/iblock/ec1/122012.pdf> (дата обращения: 12.05.2014).
7. Рябова Л.А. Проблемы реализации муниципальной социальной политики на российском Севере и в Арктике // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2012. № 3 (31). С. 124–133.
8. Снегов В.В., Дядик В.В. Оценка потенциала участия крупного бизнеса в социально-экономическом развитии Арктического региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 2 (26). С. 29–39.
9. Усанов В.Е. Самоорганизация населения как основа эффективного местного самоуправления в России // Государство и право. 2012. № 6. С. 24–34.
10. Boutilier R.G., Thomson I. Modelling and measuring the social license to operate: fruits of a dialogue between theory and practice. 2011. URL: <http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf> (дата обращения: 04.05.2015).
11. Browne A.L., Stehlik D. and Buckley A. Social licenses to operate: for better not for worse; for richer not for poorer? The impacts of unplanned mining closure for “fence line” residential communities. *Local Environment*. 2011. 16 (No. 7). P. 707–725.
12. Dodgy Deal: Minas Conga mining project, Peru. [Электронный ресурс]. URL: http://www.banktrack.org/manage/ajax/ems_dodgydeals/createPDF/minas_conga_mining_project (дата обращения: 12.06.2014).
13. Gunningham N., Kagan R.A., Thornton D. Social license and environmental protection: why businesses go beyond compliance. *Law & Social Inquiry*. 2004. No. 29. P. 307–341.
14. Miningfacts, 2012. [Электронный ресурс] URL: <http://www.miningfacts.org/Communities/What-is-the-social-licence-to-operate/#sthash.CfcIfDZl.dpuf> (дата обращения: 12.09.2014).
15. Nelsen J., Scoble M. Social License to Operate Mines: Issues of Situational Analysis and Process. University of British Columbia, Department of Mining Engineering, Vancouver. 2006.
16. Peltola R., Hallikainen V., Tuulentie S., Naskali A., Manninen O. & Similä J. Social licence for the utilization of wild berries in the context of local traditional rights and the interests of the berry industry. *Barents Studies*. 2014. Vol. 1 (2). P. 24–49.

17. Pike R. Social License to Operate. Research Paper. The Relevance of Social License to Operate for Mining Companies. 2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.schroders.com/staticfiles/schroders/sites/Americas/US%20Institutional%202011/pdfs/Social-Licence-to-Operate.pdf> (дата обращения: 12.09.2014).
18. Prno J. An analysis of factors leading to the establishment of a social licence to operate in the mining industry // Resources Policy. 2013. Vol. 38. No. 4. P. 577–590. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.09.010> (дата обращения: 12.05.2014).
19. Prno J., Slocombe D.S. Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. Resource Policy 2012. No. 37, P. 346–357.
20. Thomson I., Boutilier R.G. The social license to operate. In: Darling, P. (Ed.), SME Mining Engineering Handbook. Littleton, Co. 2011. P. 1779–1790.
21. Tyler Tom R. Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation, in: Annual Review of Psychology. 2006. P. 375–400.
22. Williams R., Walton A. The Social License to Operate and Coal Seam Gas Development. A literature review report to the Gas Industry Social and Environmental Research Alliance (GISERA). March 2013. P. 9. Based on Thomson and Boutilier 2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gisera.org.au/publications/tech_reports_papers/socioeco-proj-5-lit-review.pdf (дата обращения 12.02.2015).
23. World Commission on Environment and Development (WCED). Our Common Future. Oxford University Press, Oxford, UK. 1987.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Программы приграничного сотрудничества ЕС–Россия. URL: <http://www.rus-eu-culture.ru/rf/enpi-cbc/> (дата обращения: 1.07.2014).
- ² Указанные авторы отмечают, что концепцию устойчивого развития они понимают в значении, принятом в докладе Комиссии ООН «Наше общее будущее» (WCED, 1987).

SOCIAL LICENSE TO OPERATE FOR THE RESOURCE EXTRACTION COMPANIES AS A NEW INSTRUMENT OF MUNICIPAL DEVELOPMENT

Riabova Larissa A.

PhD (economics), Associate Professor,
Head of the department of social policy in the North,
Luzin Institute for Economic Studies of the Kola Science Centre,
Russian Academy of Sciences.
Address: Luzin Institute for Economic Studies of the Kola Science Centre,
24a Fersmana St., 184209 Apatity, Murmansk region, Russian Federation.
E-mail: larissar@iep.kolasc.net.ru

Didyk Vladimir V.

PhD (economics), Associate Professor, Research director,
Luzin Institute for Economic Studies of the Kola Science Centre,
Russian Academy of Sciences.

Abstract

The article discusses the theme of social licensing of the resource extraction companies. Its purpose is to explore the concept of social license to operate (SLO) from the point of view of expediency of its application as a new tool for municipal development in Russia, and describes the SLO concept that implies the acquiring of local communities' consent for the operation of the companies. We present causes which determined the emergence of the concept and the reasons for its growing popularity throughout the world. To find out whether the elements of social licensing are present in Russia, results of the case study research of the two mining companies operating in Murmansk region are presented. Data for the study have been obtained from scientific literature, media sources and through interviews conducted by the authors.

It is revealed that the SLO concept is not familiar to the companies and the communities studied. However, elements of the social licensing have been found, and the SLO levels for the companies have been estimated. We come to the conclusion that practical use of the concept in Russia is expedient, since it could benefit both companies and local communities. The SLO concept can serve as a new governance instrument for municipal development working on the basis of establishing trustful cooperation between companies and host communities.

The paper is the outcome of the authors' participation in the international research project "Sustainable mining, local communities and environmental regulation in the Kolarctic area" (SUMILCERE, KO 554, 2013–2014, within the Kolarctic European Neighbourhood and Partnership Instrument of the Cross-Border Cooperation Program).

Keywords: social license to operate; licensing; resource extraction companies; local communities; municipality; Murmansk region.

Citation: Riabova, L. & **Didyk, V.** (2015). Sotsial'naya litsenziya na deyatel'nost' resursodobyvayushchikh kompaniy kak novyi instrument munitsipal'nogo razvitiya [Social license to operate for the resource extraction companies as a new instrument of municipal development]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 61–82 (in Russian).

REFERENCES

1. Verkhozin, S.S. (2014). Sotsial'naya litsenziya na dobychu, opyt nekotorykh kompaniy [Social license to mine, experience of some companies]. *Zolotodobycha: geologiya, gornoe delo, obogashchenie, metallurgiya, konsalting*. Available: <http://zolotodb.ru/news/11036> (accessed: 12 May, 2015).
2. Korchak, E.A. (2014). K voprosu o sotsial'nom litsenzirovanii gornodobyvayushchey deyatel'nosti [On the issue of social licensing of mining activities]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka*, n. 4, vol. 41, pp. 41–45.
3. Kurin'ko, R.N. (2011). *Osvaivaem KSO: prosto o slozhnom* [Mastering CSR: simply about the complicated]. Kiev: Izdatelstvo «Journal “Raduga”». 204 p.
4. Lyska, A.G. (2013). Kontseptsiya stroitel'stva mestnogo soobshchestva: predposylki formirovaniya i osnovnye polozheniya [Community building concept: the preconditions of formation and the main propositions]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 171–181.
5. *Munitsipal'nye obrazovaniya Murmanskoy oblasti* (2013). [Municipalities of Murmansk region] Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki, Territorial'nyi organ Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki po Murmanskoi oblasti [Territorial body of the Federal state statistics of Murmansk region]. Murmansk. 186 p.
6. Perspektivy – 2014. (2013). [Prospects – 2014]. *Fosagro*, n. 12, vol. 35. Available: <http://www.phosagro.ru/upload/iblock/ec1/122012.pdf> (accessed: 12 May, 2014).
7. Riabova, L.A. (2012). Problemy realizatsii munitsipalnoy sotsialnoy politiki [The problems of the municipal social policy implementation]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka*, n. 3, vol. 31, pp. 124–133.
8. Snegov, V.V. & Dyadik, V.V. (2013). Otsenka potentsiala uchastiya krupnogo biznesa v sotsialno-ekonomicheskom razvitii arkticheskogo regiona [Assessment of the potential of large business's participation in the socio-economic development of the Arctic region]. *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*, n. 2, vol. 26, pp. 29–39.
9. Usanov, V.E. (2012). Samoorganizatsiya naseleniya kak osnova effektivnogo mestnogo samoupravleniya v Rossii [Self-organization of the population as a basis for effective local self-government in Russia]. *Gosudarstvo i pravo*, n. 6, pp. 24–34.
10. Boutilier, R.G. & Thomson, I. (2011). «Modelling and measuring the social license to operate: fruits of a dialogue between theory and practice». Available: URL: <http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf> (accessed: 4 May, 2015).
11. Browne, A.L., Stehlik, D. & Buckley, A. (2011). Social licenses to operate: for better not for worse; for richer not for poorer? The impacts of unplanned mining closure for “fence line” residential communities. *Local Environment*, n. 16, vol. 7, pp. 707–725.

12. Dodgy Deal: Minas Conga mining project, Peru. (2014). Available: http://www.banktrack.org/manage/ajax/ems_dodgydeals/createPDF/minas_conga_mining_project (accessed: 12 June, 2014).
13. Gunningham, N., Kagan, R.A. & Thornton, D. (2004). Social licence and environmental protection: why businesses go beyond compliance. *Law & Social Inquiry*, n. 29, pp. 307–341.
14. MiningFacts.org: A Resource for Canadian Mining Information (2012). *What is the Social Licence to Operate (SLO)?* Available: URL: <http://www.miningfacts.org/Communities/What-is-the-social-licence-to-operate/#sthash.CfcIfDZl.dpuf> (accessed: 29 July, 2015).
15. Nelsen, J. & Scoble, M. (2006). *Social License to Operate Mines: Issues of Situational Analysis and Process*. Vancouver: University of British Columbia, Department of Mining Engineering.
16. Peltola, R., Hallikainen, V., Tuulentie, S., Naskali, A., Manninen, O. & Similä, J. (2014). Social license for the utilization of wild berries in the context of local traditional rights and the interests of the berry industry. *Barents Studies*, n. 1, vol. 1, pp. 24–49.
17. Pike, R. (2011). The Relevance of Social License to Operate to Mining Companies. *Schroders. Social License to Operate. Research Paper*. Available: <http://www.schroders.com/staticfiles/schroders/sites/Americas/US%20Institutional%202011/pdfs/Social-Licence-to-Operate.pdf> (accessed: 12 September, 2014).
18. Prno, J. (2013). An analysis of factors leading to the establishment of a social license to operate in the mining industry. *Resources Policy*. vol. 38, n. 4, pp. 577–590. Available: <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.09.010> (accessed: 12 May, 2014).
19. Prno, J. & Slocombe, D.S. (2012). Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. *Resource Policy*, n. 37, pp. 346–357.
20. Thomson, I. & Boutilier, R.G. (2011). The social license to operate (In: Darling, P. (Ed.), *SME Mining Engineering Handbook*). Littleton, Co., pp. 1779–1790.
21. Tyler, Tom R. (2006). Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*, pp. 375–400.
22. Williams, R. & Walton, A. (2013). *The Social License to Operate and Coal Seam Gas Development. A literature review report to the Gas Industry Social and Environmental Research Alliance (GISERA). March 2013*. CSIRO, Canberra. Available: http://www.gisera.org.au/publications/tech_reports_papers/socioeco-proj-5-lit-review.pdf (accessed: 12 February, 2015).
23. World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. Oxford, UK: Oxford University Press.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ИЛИ ДВИЖЕНИЕ ПО КРУГУ?

Рудник Б.Л.*

Аннотация

Основной целью проводившихся с последних лет советского времени попыток трансформации экономических механизмов культуры являлось достижение рационального баланса между свободой инициативы производителей культурных благ и государственным контролем их деятельности. В статье выделены основные этапы таких трансформаций в зависимости от тех задач, которые в них ставились: первый – конец 1980-х – начало 1990-х гг.; второй – 1990-е гг.; третий – 2000–2010-е гг. Дав характеристику каждому из этапов, автор пришел к выводу, что, по сути, решаемые в их рамках задачи оставались одними и теми же – это расширение экономических прав организаций культуры, повышение обоснованности объемов выделяемых государственным учреждениям культуры бюджетных средств, прежде всего на основе внедрения нормативного подхода, развитие альтернативных государственным источникам финансирования культурной деятельности. Анализ ситуации показал, что попытки решения этих задач не приводили к успеху и экономические механизмы культуры в основном оказывались в исходном положении. В связи с этим делается предположение, что такого «движения по кругу» вряд ли удастся избежать, если пытаться сохранить неприкосновенность государственного сектора и все преобразования сосредоточить на «отладке» организационно-экономических условий функционирования составляющих его учреждений. Важнейшими направлениями будущих реформ видятся приватизация части государственных учреждений, перевод их в статус негосударственных некоммерческих организаций (возможно, с государственным участием), а также развитие конкурентных механизмов предоставления бюджетных средств, в том числе грантового механизма.

Ключевые слова: сфера культуры; организация культуры; государственное учреждение; экономическая самостоятельность организаций; приватизация; нормативное финансирование; благотворительная деятельность.

* Рудник Борис Львович – кандидат экономических наук, директор Института управления государственными ресурсами, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: brudnik@hse.ru

Введение

Подходит к завершению одна из крупнейших российских экономических реформ последнего времени – реформа сектора государственных и муниципальных учреждений. Она особо значима для отраслей социальной сферы, в том числе культуры. Результаты реформы представляются весьма скромными. Однако данная реформа является не первой попыткой масштабной модернизации экономических механизмов культуры (впрочем, как и других отраслей социальной сферы). Начиная с конца 1980-х гг. в Советском Союзе, а затем в постсоветской России подобные попытки предпринимались неоднократно. Их объединяет общность цели и способа ее реализации – повышение эффективности использования ресурсов отрасли на основе достижения рационального баланса между свободой инициативы производителей культурных благ и государственным контролем их деятельности.

Неизменными, по сути, оставались и *основные составляющие предпринимавшихся действий*: (1) расширение экономических прав организаций культуры, (2) повышение обоснованности объемов выделяемых государственным учреждениям культуры бюджетных средств, прежде всего на основе внедрения нормативного подхода, (3) развитие альтернативных государственным источникам финансирования культурной деятельности. Безусловно, с учетом советского прошлого работа не на один день. Но, к сожалению, до сих пор происходило не столько последовательное продвижение в намеченных направлениях, сколько многократный «штурм одних и тех же высот». При справедливости указанной гипотезы вполне обоснованным будет вывод, что скромность результатов реформы учреждений обусловлена не столько сегодняшними недочетами в ее организации и проведении, сколько фундаментальными особенностями проводившейся в постсоветской России экономической политики в сфере культуры.

В качестве научных работ, посвященных ретроспективному анализу экономических проблем культуры, на сегодняшний день можно, пожалуй, назвать лишь статью А.Я. Рубинштейна и В.Ю. Музычук (Рубинштейн, Музычук, 2014). Однако в ней не затрагиваются вопросы эволюции экономических механизмов этой сферы.

Советский период: конец 1980-х – начало 1990-х гг.

Культурная политика в Советском Союзе носила просветительский, воспитательный характер, а организации культуры выступали в роли «трансляторов» партийной идеологии. Даже в последней Конституции СССР¹, действовавшей вплоть до распада Союза, культура упоминалась лишь в контексте культурного строительства, повышения культурного уровня советских людей, их нравственного и эстетического воспитания. Соответственно выглядел и экономический механизм сферы культуры². Все организации являлись государственными и финансировались в основном за счет бюджетных средств. Часть средств поступала и от продажи би-

летов, но цены устанавливались государством и на весьма низком уровне, так что получаемые от потребителей средства являлись добавкой к государственным. При этом «меню» предлагаемых населению культурных продуктов определялось «сверху» и строго контролировалось.

С началом перестройки ситуация быстро меняется. Все чаще в политических выступлениях и документах говорится о свободе творчества, повороте к человеку, учете его запросов³. Весьма примечательным в этом плане является письмо Министерства культуры РСФСР от 03.09.1991 N 01/245/16-08 «О деполитизации деятельности учреждений культуры». Представляется, что название документа говорит само за себя.

Политика государства менялась не только в отношении культуры, но и других отраслей «непроизводственной сферы»⁴, и эти перемены отразились на экономике этих отраслей. Принятию основополагающего решения предшествовало проведение экспериментов в отдельных отраслях. Так, в 1987–1988 гг. проводился «Комплексный эксперимент по совершенствованию управления и повышению эффективности деятельности театров». С учетом результатов экспериментов в конце 1988 г. Советом министров СССР были одобрены «Основные положения нового хозяйственного механизма в отраслях непроизводственной сферы», которые затем конкретизировались применительно к отдельным отраслям и видам организаций.

Характеризуя новую экономическую модель в целом, можно сказать, что она предусматривала смещение баланса из одной крайности в другую: от, по сути, полного исключения экономических (рыночных) критериев из жизни государственных организаций культуры – до их постановки во главу угла деятельности этих организаций. При этом, если в документе для театров⁵ хотя бы декларировалась необходимость достижения высокого художественного уровня репертуара, то для клубов⁶, еще недавно являвшихся основными проводниками партийной идеологии, в качестве обобщающего показателя их хозяйственной деятельности прямо назывался доход.

Важнейшими особенностями данной модели стали:

- 1) широкая экономическая самостоятельность организаций в использовании различных источников получения доходов, ценообразовании, расходовании полученных средств, пользовании банковским кредитом;
- 2) бюджетное финансирование результатов деятельности организаций, основанное на использовании финансовых нормативов. Так, для театров такой норматив предполагалось устанавливать в расчете на одного зрителя;
- 3) образование по нормативам за счет средств государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных и автономных республик, местных бюджетов фондов развития сферы культуры органов управления культурой (фондов развития театрального, музыкального искусства и концертной деятельности, фондов развития народного творчества и культурно-просветительной деятельности) и финансирование из них соответствующих организаций.

Однако новая модель хозяйствования не была внедрена в практику в полном объеме (Шишкин, Рождественская, 1996, с. 43). *Во-первых,*

ее успели принять далеко не все государственные организации культуры. *Во-вторых*, не были реализованы некоторые из ее наиболее существенных элементов. Это относится прежде всего к нормативному порядку бюджетного финансирования организаций. Он так и остался на бумаге. Вместе с тем следует подчеркнуть, что данная модель явилась важной составляющей последующих трансформаций экономических механизмов сферы культуры (применительно к ее государственному сектору) и попытки реализации ее элементов в том или ином виде предпринимались на всем протяжении рассматриваемого периода.

Трансформация экономических механизмов в 1990-х гг.

Прежде всего следует отметить, что в начале 1990-х гг. культурная политика получила оформление в законодательстве Российской Федерации. В Конституции России культуре посвящена отдельная статья (ст. 44). В ней уже отсутствуют такие термины, как «воспитание» и «просвещение», устанавливается гарантия свободы творчества, что радикально меняет модель культурной политики по сравнению с советским периодом. Положения Конституции получили конкретизацию в ряде федеральных законов. В 1992 г. были приняты Основы законодательства Российской Федерации о культуре (далее – Основы), явившиеся базовым законодательным актом в данной сфере. Позднее был принят ряд частных законов, относящихся к отдельным секторам сферы культуры: федеральные законы «О библиотечном деле», «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» и др.

Принятые законы определяли не только содержательный, но и экономический аспект новой культурной политики, предусматривали движение по всем трем вышеназванным составляющим.

Рамки **первой** составляющей (увеличение экономических прав организаций культуры) по сравнению с предшествующим этапом были расширены за счет включения мер по развитию в сфере культуры частного сектора. Во-первых, при запрете на приватизацию объектов культурного наследия новым российским законодательством устанавливалась возможность приватизации других объектов культуры, что позволяло надеяться на увеличение количества частных организаций, сокращение доли государственных учреждений в общем числе некоммерческих организаций культуры. Во-вторых, частным организациям были предоставлены налоговые льготы наряду с государственными организациями культуры. В-третьих, законодательство предписывало органам государственной власти осуществлять бюджетное финансирование не только государственных, но и частных организаций культуры. Однако предусмотренные законодательством экономические новации в основном не были реализованы на практике.

Не получила заметного распространения приватизация в сфере культуры. Она ограничилась тремя видами объектов: 1) «ведомственные» объекты культуры, т.е. такие, которые находились в составе промышленных или

сельскохозяйственных предприятий и нередко приватизировались вместе с этими предприятиями; 2) монастыри и храмы, в которых располагались государственные организации культуры, чаще всего музеи, и которые передавались в собственность религиозным организациям; 3) кинотеатры, часть которых была выкуплена их трудовыми коллективами или продана коммерческим структурам (Рудник, Шишкин, Якобсон, 1996). То есть приватизация не затронула основную часть государственных учреждений культуры⁷ и принадлежащего им имущества.

Можно назвать по крайней мере две причины того, что приватизация в сфере культуры в то время фактически не состоялась. Первой является сопротивление профессионального сообщества, которое опасалось в условиях ухудшения экономической ситуации остаться без гарантированного бюджетного финансирования. Второй – особенности целей и процедур приватизации, установленные российским законодательством (там же). Приватизация в то время понималась крайне узко: как передача государственного имущества в собственность коммерческим организациям и частным лицам. При этом передача объектов культуры обуславливалась весьма жесткими требованиями социального характера⁸. При таких требованиях не находилось желающих получить в собственность эти объекты.

Предоставляемые частным организациям культуры налоговые льготы носили весьма ограниченный характер. В 1992 г. от налогообложения освобождалась прибыль музеев, библиотек, филармонических коллективов и государственных театров. Поскольку среди первых трех видов организаций культуры частные организации практически не встречались, можно сказать, что указанные льготы, по сути, изначально были ориентированы на государственный сектор. В 1995 г. при существенном расширении состава льготированных видов организаций культуры данная льгота была прямо ограничена организациями этого сектора.

Практически не осуществлялась прямая финансовая поддержка частного сектора культуры. Бюджетные средства выделялись в основном государственным учреждениям, осуществляющим традиционные виды культурной деятельности. По существу не получали поддержки вновь создаваемые частные организации, инновационная деятельность, эксперименты в искусстве, новые виды искусства, формы, не связанные с конкретными учреждениями. На этот факт обратила внимание группа зарубежных экспертов, оценившая его как «перекос» российской культурной политики (Культурная политика России, 1998, с. 179).

Несмотря на указанные моменты, частный сектор в сфере культуры получил в течение 1990-х гг. заметное развитие, прежде всего за счет коммерческих организаций, шоу-бизнеса и развлечений. Выросло также и число частных некоммерческих организаций культуры, представленных преимущественно театральной антрепризой. Однако к концу 1990-х гг. дальнейшее развитие независимых театров практически прекратилось. При этом их руководители нередко ставили вопрос о переходе своих театров в ведение государства и об их бюджетном финансировании, ища при этом поддержку со стороны государственных органов (Сорочкин, Шах-Азизова, 2000).

На крайне неблагоприятные условия деятельности независимых театров указывал на IV съезде Союза театральных деятелей Российской Федерации (далее – СТД) известный деятель культуры России М.М. Казаков⁹.

В это же время была предоставлена широкая экономическая самостоятельность государственным организациям культуры. Это относилось прежде всего к составу их предпринимательской деятельности, которая могла в том числе включать торговлю покупными товарами и оборудованием, оказание посреднических услуг, деятельность по приобретению акций, облигаций, иных ценных бумаг и получению доходов (дивидендов, процентов) по ним.

Повсеместное распространение получила практика сдачи принадлежащих государственным организациям культуры помещений в аренду коммерческим структурам для целей, не связанных с культурной деятельностью. Здесь уместно еще раз сослаться на выступление М.М. Казакова на IV съезде СТД: «Директора театров стали удельными князьками, владеющими недвижимостью... Они распоряжаются ею по своему усмотрению». Анализируя подобную практику российских государственных театров, группа зарубежных экспертов сделала вывод о ее возможной допустимости в отдельных случаях, но на короткий срок и в той мере, в которой она не препятствует самой театральной деятельности (Культурная политика России, с. 201). Однако в реальности это было, скорее, массовое явление, нежели отдельные случаи: аренда, как правило, носила долгосрочный характер и приводила к сокращению основной (культурной) деятельности государственных учреждений.

Таким образом, государственное учреждение культуры на вполне законных основаниях могло стать, по сути, магазином или посреднической конторой, раздать значительную часть своего имущества арендаторам и жить на получаемые от них доходы. И хотя столь широкие экономические права помогли организациям элементарно выжить, заметная их часть сохранила от культуры по существу только вывески.

В рамках **второго** направления (повышение обоснованности объемов выделяемых государственным учреждениям культуры бюджетных средств) была еще раз предпринята попытка внедрения нормативного принципа финансирования культурной деятельности. Как и ранее, решались две задачи. Первая связана с определением объема направляемых в сферу культуры бюджетных средств. Статьей 45 Основ устанавливалось, что на цели культуры должно направляться не менее 2% средств республиканского бюджета Российской Федерации и не менее 6% средств государственных бюджетов республик в составе Российской Федерации и местных бюджетов. Однако данные нормы Основ не исполнялись, поскольку их действие регулярно приостанавливалось законами о федеральном бюджете на соответствующие годы. Вторая задача – переход на нормативное финансирование организаций культуры. Она также в 1990-е гг. не была реализована. Не останавливаясь на всех причинах такого положения, отметим лишь одну – постоянное ухудшение экономической ситуации и сокращение в связи с этим возможностей бюджетов. В такой ситуации было важно обеспечить не соблюдение

априори установленных нормативных показателей, а финансирование наиболее значимых расходов и прежде всего – заработной платы работников государственных учреждений.

В рамках **третьей** составляющей (развитие альтернативных государственным источникам финансирования культурной деятельности) следует выделить меры по стимулированию благотворительности в сфере культуры, что позволяло надеяться на устранение монополии государства в поддержке культурной деятельности, развитие частных источников ее финансирования¹⁰. Были предоставлены льготы по налогу на прибыль и подоходному налогу соответственно организациям и гражданам, жертвующим свои средства на цели культуры. Однако указанные меры не принесли заметных результатов. Удельный вес этого источника в доходах организаций культуры оставался незначительным, к 2000 г. он составил в театрах и музеях порядка 3% от общего объема доходов (Гасратян, 2003). Следует заметить, что поддержка благотворительности в сфере культуры не носила последовательного характера. Уже изначально льготы благотворителям-гражданам предоставлялись только в том случае, если они направляли свои средства на поддержку государственных организаций культуры. В 1995 г. аналогичное ограничение было установлено и для благотворительных организаций, т.е. были лишены льгот по налогу на прибыль юридические лица, жертвующие средства частным организациям культуры.

Расширение экономических прав государственных учреждений культуры, стимулирование благотворительности должны были способствовать росту доли частных расходов в общем объеме расходов на культуру. Однако в целом ситуация мало изменилась, и к концу рассматриваемого периода государственные средства продолжали доминировать. Так, для учреждений Минкультуры России¹¹ они составляли около 80% от общего объема денежных поступлений¹². Вместе с тем в течение 1990-х гг. постоянно происходил рост цен на услуги организаций культуры. В результате заметно снизилась посещаемость этих организаций. По данным социологических исследований (Фохт-Бабушкин, 2013, с. 223), доля взрослого населения (от 18 лет), посещающего учреждения культуры, в Москве в 1990-е гг. по сравнению с 1980-ми гг. уменьшилась: для театров – с 51,5 до 38%; для художественных музеев и выставок – с 43 до 28%. В качестве главного фактора, препятствующего посещению, москвичи называли высокую стоимость билетов (Художественная жизнь современного общества, 1997, с. 209).

Снижение доступности учреждений культуры не вызвало резкого общественного резонанса. Многие российские семьи находились в тот период в крайне тяжелом материальном положении, и проблемы содержательного досуга, приобщения к культурным ценностям имели для них не первостепенную значимость. Вместе с тем у широких слоев населения России сформировалось негативное отношение к развитию в сфере культуры рыночных механизмов.

Итак, по результатам анализа периода 1990-х гг. можно сделать следующие общие выводы. По сравнению с предыдущим периодом (моделью «нового хозяйственного механизма»), преобразования, по крайней мере по их

отражению в законодательстве, проводились широким фронтом. К первой и второй из названных в начале статьи составляющих трансформации добавилась еще одна, связанная с развитием альтернативных государственно-му источникам финансирования культурной деятельности. При этом рамки первого из этих направлений были расширены за счет установления возможности приватизации объектов культуры.

Однако установленные законодательством новации в основном не были реализованы на практике, что объясняется, в том числе, непоследовательностью принимавшихся решений и мер. Из всего намеченного реализовано лишь одно – государственным организациям культуры была предоставлена широкая экономическая самостоятельность. Представляется, однако, что она принесла больше вреда, чем положительных эффектов.

Давая общую характеристику правовому аспекту формирования новых экономических механизмов в сфере культуры, можно условно назвать реализуемый в то время подход «отраслевым»: все вопросы, включая налоговые, в большей или меньшей степени решались в специальном законодательстве (законодательстве о культуре).

Трансформации 2000-х и 2010-х гг.

Начало века охарактеризовалось отступлением по всем из выделенных основных составляющих трансформации экономических механизмов в сфере культуры на законодательном уровне.

С 2000 г. обозначилась тенденция снижения уровня экономической самостоятельности государственных учреждений культуры. Она проявилась не только в отношении этих учреждений, но и учреждений других отраслей. Подчеркну, что с этого времени все изменения в условиях хозяйствования учреждений культуры являлись следствием решений общеотраслевого характера.

Прежде всего, с вступлением в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации (2000 г.), изменился статус финансовых средств, получаемых учреждениями из внебюджетных источников. Они в соответствии с законодательством стали рассматриваться в качестве доходов определенного (согласно подведомственности учреждения) бюджета, т.е. приобрели статус бюджетных средств. Следствием этого явился перевод денежных средств учреждений из коммерческих банков в органы казначейской системы. В то же время государственные учреждения лишились права пользования кредитными ресурсами.

Еще более существенное снижение уровня экономической свободы государственных учреждений культуры пришлось на 2004 и 2005 гг. Оно коснулось, во-первых, возможностей учреждения по осуществлению приносящей доход деятельности. Теперь все ее виды должны были указываться в уставе учреждения. Причем оно могло заниматься только такими видами этой деятельности, которые соответствуют целям его создания. Во-вторых, закупки учреждений стали регламентироваться специальным федеральным законом¹³.

Также начиная с 2000 г. вступил в силу Налоговый кодекс Российской Федерации, которым были отменены льготы по налогу на прибыль юридическим лицам, жертвующим свои средства на благотворительные цели, в том числе на поддержку культуры¹⁴. Таким образом, было ослаблено стимулирование благотворительной деятельности как альтернативного государственному источнику финансовой поддержки культуры.

В то время применительно к **первой** из обозначенных составляющих вполне реальной выглядела и еще одна угроза. Устанавливая для заработанных учреждением средств новый статус – бюджетных средств, – Бюджетный кодекс пока предусматривал самостоятельность учреждения в их расходовании. Но это могло быть лишь вопросом времени. Позиция государства в отношении государственных учреждений была определена весьма недвусмысленно: неся субсидиарную ответственность по их обязательствам, оно намеревалось всецело контролировать их финансовую деятельность.

Однако указанная позиция не пользовалась всеобщей поддержкой. Снижение уровня экономической самостоятельности государственных учреждений в одних случаях являлось вполне обоснованным и способствовало бы более эффективному использованию государственных средств и имущества, в других же могло привести к прямо противоположным результатам. Дело в том, что под вывеской «государственное учреждение» скрывались весьма различные по условиям и характеру деятельности организации, нуждающиеся в связи с этим и в существенно разных уровнях хозяйственной самостоятельности. С одной стороны, это, например, сельские школы, библиотеки, клубы. С другой – университеты, крупные концертные организации, театры, действующие в условиях жесткой конкуренции нередко не только со стороны отечественных, но и зарубежных образовательных и культурных центров. Возникла проблема, которую попытались разрешить путем реструктуризации сектора государственных учреждений, путем преобразования части учреждений в некоммерческие организации других форм или типов (Лисин, Рудник, 2013).

На первом этапе данная задача носила весьма ограниченный характер. По сути, речь шла не о реформировании названного сектора, а лишь о создании альтернатив для отдельных учреждений, объективно нуждавшихся в широкой хозяйственной самостоятельности. С самого начала обозначились две параллельные линии. Первая состояла в создании нового типа государственного учреждения с высоким уровнем экономической самостоятельности. Вторая – в «перевод» части государственных учреждений в негосударственный сектор путем создания на их основе негосударственных некоммерческих организаций¹⁵. Необходимо подчеркнуть, что таким образом была предпринята еще одна попытка подтолкнуть процесс приватизации государственных организаций социально-культурной сферы, но уже в гораздо более адекватной форме (путем «перемещения» в рамках некоммерческого сектора экономики).

Первый этап реструктуризации был весьма продолжительным (2001–2006), в ходе его были подготовлены два законопроекта – по новому типу государственного учреждения и государственной (муниципальной) авто-

номной некоммерческой организации (далее – ГМАНО). В течение всего этого времени происходили постоянные широкие обсуждения идей реструктуризации. В них активно участвовало профессиональное сообщество отраслей социальной сферы и в их числе представители Союза театральных деятелей России (СТД), имевшего большое влияние на власть. Значительная часть этого сообщества, прежде всего руководители учреждений, опасаясь утраты своих привилегий, занимали консервативную позицию, выступая против нововведений. В ходе острых дискуссий особенно жесткой критике подверглась вторая из обозначенных линий. Обсуждение еще раз показало полное неприятие российским обществом, прежде всего его частью, относящейся к профессиональному сообществу отраслей социальной сферы, идеи приватизации объектов этой сферы, и соответствующий законопроект был снят с рассмотрения. В результате работа по первой из выделенных составляющих трансформации полностью сконцентрировалась внутри сектора государственных учреждений.

Первый этап реструктуризации завершился в 2006 г. принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», которым тип учреждения с указанным названием был введен в правовое пространство. Учреждение данного типа обладало значительно большей экономической самостоятельностью, нежели традиционное бюджетное учреждение. Его денежные средства уже не являлись средствами соответствующего бюджета, ему были возвращены права, которые ранее принадлежали учреждениям, на размещение этих средств на счетах в коммерческих банках, а также самостоятельное осуществление закупок (без следования положениям Закона N 94-ФЗ). Необходимо особо отметить, что основная деятельность автономного учреждения стала финансироваться государством не по смете, как у бюджетного учреждения, а единой суммой без постатейной разбивки.

Вместе с тем в одном вопросе уровень экономической свободы автономных учреждений объективно снизился по сравнению с другими государственными учреждениями культуры. Выступая на IV съезде СТД 22 октября 2001 г., М.Е. Швыдкой¹⁶ так охарактеризовал взаимоотношения государства и сферы культуры: «Впервые в истории России государство, финансируя культуру, ничего не просит взамен, кроме того, чтобы культура существовала как таковая»¹⁷. Однако для автономных учреждений ситуация стала иной, поскольку для них было введено так называемое «государственное задание». Если обратиться к сути этого термина, то в Бюджетном кодексе (ст. 6) дается следующее определение (в редакции от 26.04.2007, на сегодняшний момент указанное определение не претерпело принципиальных изменений): «Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг».

Определение весьма нечеткое, но, что вызывает тревогу, так это возможность применения термина «качество», например, к театральному спектаклю или художественной выставке. Правда, до сегодняшнего дня государственные органы устанавливали и устанавливают подведомственным

учреждениям культуры обязательные для выполнения годовые задания по объему услуг, которые они должны оказать потребителям. Например, показателями таких заданий для театров выступают количество спектаклей в год и (или) количество зрителей на этих спектаклях. То есть государственное задание является инструментом управления объемами оказания услуг и не предусматривает вмешательства государства в содержание деятельности учреждений.

Несмотря на очевидные экономические преимущества автономных учреждений, работа по их созданию продвигалась медленно. К концу 2009 г. на федеральном уровне было создано лишь четыре автономных учреждения (в культуре – ни одного). В регионах дела велись более активно. Но здесь надо иметь в виду, что в то время создание автономных учреждений выступало в качестве одного из критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ¹⁸ и учреждения подвергались давлению со стороны их учредителей¹⁹.

В чем причина настороженного отношения коллективов государственных учреждений к статусу автономного учреждения? Представляется, что таких причин несколько, и в их числе следующие. Во-первых, следует вспомнить о многочисленных пугающих мифах, которые были связаны с автономным учреждением в период подготовки соответствующего законопроекта (Рудник, Шишкин, Якобсон, 2006). Во-вторых, можно предположить, что определенную роль сыграло само по себе название этого типа учреждения. В памяти у большинства работников культуры были живы 1990-е годы, когда государство заметно снизило уровень поддержки культуры, что поставило ее учреждения в тяжелое положение. Они, вероятно, сделали для себя вывод, что замены государству, по крайней мере пока, нет, и не хотели от него дистанцироваться. Очевидно, что бюджетное учреждение представляется по своему названию ближе к государству, нежели автономное, т.е. при выборе между чисто внешней близостью к государству и реально более широкими экономическими правами часто побеждала такая близость.

По поводу отношения работников культуры к государству, изменения этого отношения с начала 1990-х гг. хотелось бы сделать одно отступление. Оно связано с созданием в автономных учреждениях органа общественного контроля – наблюдательного совета. Необходимость формирования такого органа предусмотрена Федеральным законом «Об автономных учреждениях». Однако Основы содержат норму, согласно которой такой совет может не создаваться, а его функции исполняются соответствующим государственным органом. Важно то, что эта норма была введена по инициативе профессионального сообщества культуры, прежде всего СТД²⁰, т.е. для названного сообщества государственный контроль являлся предпочтительнее общественного. Такая позиция деятелей культуры принципиально отлична от их позиций в конце 1980-х – начале 1990-х гг.

Медленное увеличение числа автономных учреждений послужило одной из причин проведения второго этапа реструктуризации сектора государственных учреждений (Лисин, Рудник, 2012), результатом которого стал

переход в 2010 г. от двух к трем типам государственных учреждений: автономному, бюджетному и казенному учреждениям, существенно различающимся уровнем экономической самостоятельности²¹. Наибольшую экономическую самостоятельность имели автономные, наименьшую – казенные учреждения. Таким образом, в результате реструктуризации была обеспечена возможность дифференциации объема экономических прав государственных учреждений в зависимости от характера и условий их деятельности. При этом появился тип учреждений (автономное учреждение) с весьма высоким уровнем хозяйственной самостоятельности, заметно более высоким, нежели у государственных учреждений до начала реструктуризации.

Однако уже в следующем, 2011 г. были предприняты шаги в обратном направлении, приведшие к сокращению экономической свободы автономных учреждений. Во-первых, их закупочная деятельность снова начала регулироваться специальным федеральным законом (уже не Законом N 94-ФЗ, а Федеральным законом от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»). Во-вторых, и это самое важное, был установлен контроль учредителей за формированием планов финансово-хозяйственной деятельности автономных учреждений, в которых детально отражались как доходы, получаемые из всех источников, так и направления расходования средств. То есть под контроль государства, по сути, попала вся финансовая сфера учреждения.

Рассмотрим развитие ситуации в рамках **второй** из выделенных основных составляющих трансформации экономических механизмов в сфере культуры. Для автономных и бюджетных учреждений одной из задач реструктуризации являлся переход от финансирования их содержания к финансовому обеспечению оказываемых ими услуг населению, т.е. речь шла об установлении прямой зависимости объема выделяемых учреждению бюджетных средств от объема и качества предоставляемых ими услуг. Предусматривались следующие инструменты решения названной задачи:

- базовые и ведомственные перечни государственных услуг,
- государственные задания учреждениям на оказание услуг,
- нормативы финансирования услуг.

Общую идею формирования и использования перечней можно охарактеризовать следующим образом: они должны обеспечивать соответствие деятельности государственных учреждений установленным в законодательстве обязанностям (гарантиям) государства по предоставлению социально значимых услуг (Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, 2012). Исходя из этого, составление перечней прежде всего предполагало проведение анализа законов, иных нормативных правовых актов и фиксацию таких обязательств во всей их полноте применительно к полномочиям в соответствующей сфере Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований. Место фиксации – базовый перечень.

Ведомственный перечень должен был разрабатываться в соответствии с базовым перечнем и являться основой формирования государственных заданий учреждениям, подведомственным данному органу исполнительной

власти. При этом состав услуг последних должен соответствовать составу услуг ведомственного перечня. То есть в государственные (муниципальные) задания могли включаться только услуги из данного перечня, причем в тех же формулировках.

Таким образом, в рамках реструктуризации вполне обоснованно был поставлен вопрос о необходимости четкой фиксации состава услуг, которые предоставляются населению за счет бюджетных средств, их отделения от услуг, которые оказываются потребителю на платной основе.

Предоставление услуг, сформированных в соответствии с ведомственными перечнями государственных заданий, должно было финансироваться из бюджета в форме субсидий, объемы которых должны были определяться на нормативной основе. Таким образом, в *третий* раз была поставлена задача внедрения нормативного финансирования, но уже не учреждений, а предоставляемых ими услуг. При этом очевидно, что установление норматива в расчете на услугу возможно лишь в случае, когда единицы объема услуги довольно однородны, что, в том числе, предполагает соответствующий уровень детализации услуг перечней.

Перечни и документы, регламентирующие формирование нормативных затрат на оказание услуг как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ, были в основном приняты в течение 2011–2012 гг. (там же; Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ, 2013). Остановимся на представленных в различных перечнях составах услуг применительно к учреждениям исполнительских искусств.

В федеральном базовом перечне²² представлена «Услуга по показу спектаклей, концертов и концертных программ, цирковых номеров и программ, иных зрелищных программ». Несомненно, что в силу существенных различий в содержании и, соответственно, стоимости «единиц» этой услуги (спектаклей, концертов, цирковых программ) для нее не могут быть установлены нормативы затрат. В федеральном ведомственном перечне²³ указанная услуга была дезагрегирована на три: «Услуга по показу спектаклей, иных зрелищных программ», «Услуга по показу цирковых и иных зрелищных программ», «Услуга по показу концертов и концертных программ». Однако такая детализация не обеспечивает возможности использования нормативного подхода, поскольку имеются существенные различия, например, в затратах на спектакли кукольных и оперных театров, показ спектаклей на выезде и гастролях и на стационаре (основная сцена, арендованные площадки).

Субъекты РФ в своих перечнях, в том числе ведомственных, в основном копировали федеральный, причем не ведомственный, а базовый перечень. Так, в перечне Волгоградской области присутствовала «Услуга по показу спектаклей, концертов и концертных программ, цирковых номеров, программ, иных зрелищных программ». В перечнях многих субъектов РФ данная услуга носила «усеченный» характер, поскольку из регионального бюджета не финансируются услуги цирков, например: Калининградская область²⁴ – «Услуга по показу спектаклей, концертов и концертных программ, иных зрелищных программ», Саратовская область²⁵ – «Показ спектаклей, концертов

и концертных программ, иных зрелищных программ и мероприятий», Приморский край²⁶ – «Услуга по показу спектаклей, театрализованных представлений, концертов (шоу) и концертных программ, фестивалей, праздников, конкурсов, иных зрелищных программ», Нижегородская область²⁷ – «Услуги театрально-концертные». Указанные услуги нередко заметно различаются по формулировкам, но, по сути, являются идентичными.

Финансирование подобных «укрупненных» услуг, как отмечалось, не поддается нормированию, и их наличие в перечнях, в государственных и муниципальных заданиях по существу означает сохранение сметного порядка финансирования учреждений, что подтвердили результаты исследования, изложенные в (Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ, 2013). Еще более очевидным сохранение названного порядка становится в случаях, когда соответствующая деятельность формулируется в виде работ, финансирование которых может «по праву» не предусматривать использование нормативов. Так, в базовом перечне г. Москвы до сих пор представлена «Работа по организации показа спектаклей, концертов и концертных программ, иных зрелищных программ»²⁸.

И наконец, о **третьей** из выделенных составляющих. После 2000 г. объем поступлений финансовых средств из внебюджетных источников заметно увеличился, однако бюджетное финансирование продемонстрировало еще более высокие темпы роста (см. таблицу). В результате доля бюджетных средств в общем объеме поступлений выросла с 78 до 83,8%, т.е. роль государства в финансовом обеспечении культурной деятельности существенно возросла. При этом доля пожертвований составила в 2013 г. лишь 1,1% в общем объеме средств, полученных учреждениями Минкультуры России из всех источников.

Таблица

Поступления финансовых средств в учреждения Минкультуры России

	Поступления финансовых средств			
	2000 г.	2008 г.	2011 г.	2013 г.
Всего млн. руб. %	24 842,1 100,0	167 534,6 100,0	23 9514,4 100,0	318 537,2 100,0
Бюджет млн. руб. %	19 371,2 78,0	140 966,9 84,1	199 616,1 83,3	267062,60 83,8
Внебюджетные средства млн. руб. %	5 470,9 22,0	26 567,3 15,9	39 898,3 16,7	51 475,2 16,2

Источник: Рассчитано на основе данных ГИВЦ.

Итак, все опять вернулось на круги своя, и экономические механизмы сферы культуры, за исключением отдельных нюансов, оказались в состоя-

нии, близком к состоянию, предшествующему реструктуризации. Следует, правда, отметить одно обстоятельство. В комплексе с установлением широких прав автономных и бюджетных учреждений была отменена субсидиарная ответственность государства по их обязательствам. На сегодняшний день круг прав стал заметно уже, но субсидиарная ответственность не была восстановлена. То есть соотношение прав и ответственности опять оказалось нарушенным, но теперь уже не в пользу учреждений.

Что же дальше?

Представляется, что на протяжении нескольких следующих лет баланс будет сдвигаться в прежнем направлении, т.е. у учреждений будут отобраны остатки свобод, предоставленных им при проведении реструктуризации. Это касается прав на размещение средств в банках, проведения операций без их санкционирования органами казначейства. Однако проблемы не исчезнут, и их все равно придется решать. Не пытаюсь предвосхитить действия будущих реформаторов, следует заметить, что «движения по кругу» вряд ли удастся избежать, если пытаться сохранить неприкосновенность государственного сектора и все преобразования сосредоточить на «отладке» организационно-экономических условий функционирования составляющих его учреждений. Представляется, что важнейшими направлениями будущих реформ должны стать приватизация части государственных учреждений, перевод их в статус негосударственных некоммерческих организаций (возможно, с государственным участием по аналогии с ГМАНО), а также развитие конкурентных механизмов предоставления бюджетных средств, в том числе столь актуального для сферы культуры грантового механизма.

ЛИТЕРАТУРА

1. К. Гасратян. Проблемы развития сферы культуры в России // Вопросы экономики. – 2003. – № 10. – С. 117–129.
2. Культурная политика России. История и современность. Два взгляда на одну проблему. Под ред. Бутенко И.А., Разлогова К.Э. М.: Либерия, 1998.
3. Лисин Н.В., Рудник Б.Л. Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 60–77.
4. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в части формирования перечней услуг (работ), оказываемых (выполняе-

- мых) государственными учреждениями субъектов Российской Федерации. Под ред. М.Ю. Алашкевича, Б.Л. Рудника. М.: ГУ ВШЭ, 2012.
5. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в части определения субъектами Российской Федерации нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг. Под ред. Б.Л. Рудника, Н.В. Лисина. М.: ГУ ВШЭ, 2013.
 6. Рубинштейн А.Я., Музычук В.Ю. Оптимизация или деградация? Между прошлым и будущим российской культуры // *Общественные науки и современность*. – 2014. – № 6. – С. 5–22.
 7. Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л. // *Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы // Вопросы экономики*. – 1996. – № 4. – С. 18–32.
 8. Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. *Формы государственных и муниципальных учебных заведений, причины и последствия предполагаемых нововведений*. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.
 9. Сорочкин Б.Ю., Шах-Азизова Т.К. *Театральное искусство и театральная деятельность // Культура и культурная политика в России*. Под ред. Бутенко И.А., Разлогова К.Э. М.: ЗАО «Первый печ. Двор», 2000. – С. 63–71.
 10. Шишкин С., Рождественская И. *Реформы в социально-культурной сфере: в чьих интересах? // Вопросы экономики*. – 1996. – № 1. – С. 37–52.
 11. Фохт-Бабушкин Ю.У. *Искусство в жизни населения нашей страны // Культурологические записки*. Выпуск 15. Социология искусства между прошлым и будущим. Под ред. Г.М. Юсуповой. М.: Государственный институт искусствознания, 2013. – С. 222–249.
 12. *Художественная жизнь современного общества*. Под ред. Рубинштейна А.Я. В 4 т. Т. 2. СПб.: «Дмитрий Буланин», 1997.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. в ее текст был внесен ряд изменений.
- ² В сферу культуры в России традиционно включаются: библиотечная и музейная деятельность, исполнительские искусства (театральная, концертная и цирковая деятельность) и иное художественное творчество, культурно-досуговая деятельность (деятельность клубов, парков и зоопарков), производство и прокат кинофильмов.

- ³ См., например: Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 года. М.: Политиздат. 1988.
- ⁴ В сферу под таким названием в то время включались здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение, физическая культура и спорт.
- ⁵ О переводе театров страны на новые условия хозяйствования. Одобрено Комиссией по совершенствованию планирования, управления и хозяйственного механизма от 22 ноября 1988 г., протокол N 136, раздел III.
- ⁶ Временное положение о клубных учреждениях системы Министерства культуры РСФСР. Утверждено приказом Министерства культуры РСФСР № 489 от 30.11.1988 г.
- ⁷ Для целей настоящей статьи несущественно различие государственных и муниципальных учреждений. Поэтому в ней для краткости используется термин «государственное учреждение».
- ⁸ В качестве таких требований выступали:
сохранение культурной деятельности в качестве основного вида деятельности;
сохранение профильных услуг;
организация обслуживания льготных категорий населения;
обеспечение сложившегося числа рабочих мест и социальных гарантий работникам (на срок до одного года) (ст. 44 Основ).
- ⁹ http://www.litsovet.ru/index.php/material.read?material_id=192498&fullscreen=1.
Дата обращения: 14.11.2014.
- ¹⁰ Следует отметить, что в начале 90-х гг. в России еще не существовало установленного законодательством собственно понятия «благотворительная деятельность». Оно появилось в 1995 г., после принятия Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Этим законом (ст. 2) «содействие деятельности в сфере культуры» было отнесено к благотворительной деятельности.
- ¹¹ К таким учреждениям относятся общедоступные учреждения культуры, подчиненные федеральным, региональным или местным органам управления культурой.
- ¹² По данным Главного информационно-аналитического центра Министерства культуры Российской Федерации.
- ¹³ Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон N 94-ФЗ).
- ¹⁴ Заметим, что подобные льготы для граждан были сохранены и действуют до сих пор.
- ¹⁵ Была предложена организационно-правовая форма таких организаций, получившая название «государственная и муниципальная автономная некоммерческая организация» (ГМАНО). Слова «государственная» и «муниципальная» в этом названии были связаны не с формой собственности (орга-

низация являлась частной), а с участием государственных (муниципальных) органов в формировании ее имущества и в управлении ее деятельностью. Об особенностях ГМАНО см. (Рудник, Шишкин, Якобсон, 2006).

- 16 В то время министр культуры Российской Федерации.
- 17 http://www.litsovet.ru/index.php/material.read?material_id=192498&fullscreen=1. Дата обращения: 14.11.2014.
- 18 Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу с 1 января 2013 г.).
- 19 Решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения (пункт 4 статьи 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).
- 20 См. материалы V съезда СТД. <http://kalyagin.theatre.ru/hress/7878/>. Дата обращения: 05.01.2015.
- 21 Правовой основой такого перехода явился Федеральный закон от 08.05.2010 N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
- 22 Утвержден приказом Минкультуры России от 29.11.2011 N 1100.
- 23 Утвержден приказом Минкультуры России от 15.12.2010 N 781.
- 24 Утвержден приказом Минкультуры Калининградской области от 12.01.2011 N 3.
- 25 Утвержден приказом Минкультуры Саратовской области от 24.03.2014 N 01-11/130.
- 26 Утвержден приказом начальника управления культуры Приморского края от 22.08.2011 N 98.
- 27 Утвержден постановлением Правительства Нижегородской области от 04.05.2011 N 337.
- 28 Утвержден приказом Департамента культуры города Москвы от 27.09.2013 N 732.

TRANSFORMATION OF THE ECONOMIC MECHANISMS OF CULTURAL SPHERE: GRADUAL DEVELOPMENT OR MOTION IN A CIRCLE?

Rudnik Boris L.

PhD (in economics); Director of the Institute of Public Resource Management, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,

20 Myasnitskaya St., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: brudnik@hse.ru

Abstract

In this paper we consider attempts to transform economic mechanisms of culture that have been made since the recent years of the Soviet era with the purpose to achieve a reasonable balance between the freedom of the initiative of cultural goods producers and the public control of their activities. We highlight the main stages of the reforms in respect to the tasks set in them: the first stage dates back to the period between the end of 1980s and the beginning of 1990s; the second stage is 1990s; the third stage is 2000–2010 years. Having characterized each of the stages, the author has come to the conclusion that the tasks being solved within their frames virtually have remained the same, i.e. enlarging the economic rights of cultural institutions, increasing the validity of the budget funding volumes allocated for them, primarily, through implementing the normative approach and developing alternative sources of financing cultural activities in the country. An analysis of the situation showed that attempts to solve the tasks had failed and the economic mechanisms of culture turned out to be at their start level. Thus, it is suggested that the “motion in a circle” should be unlikely to avoid till the attempts to preserve the inviolability of the public sector are still being made and all reforms are being focused on adjusting organizational and economic terms of functioning of its institutions. The major trends of future reforms are seen to be privatization of a part of the state institutions and their transformation into the status of non-state non-profit organizations (with the state participation being possible), development of competitive mechanisms of budget financing and giving grants.

Keywords: cultural sphere; cultural institutions; economic independence of organizations; privatization; normative funding; charitable activity.

Citation: Rudnik, B.L. (2015). Transformtsiya ekonomicheskikh mekhanizmov v sfere kul'tury: posledovatel'noe razvitie ili dvizhenie po krugu? [Transformation of the economic mechanisms of cultural sphere: gradual development or motion in a circle?]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 83–102 (in Russian).

REFERENCES

1. Gasratian, K. (2003). Problemy razvitiya sfery kultury v Rossii [Problems of the cultural sphere development in Russia]. *Voprosy jekonomiki*, n. 10, pp. 117–129.
2. Butenko, I.A. & Razlogov, K.E. (Eds.) (1998). *Kulturnaya politika Rossii* [Russia's cultural policy]. Moscow: Liberiya.

3. Lisin, N.V. & Rudnik, B.L. (2012). Reforma biudzhethnogo sektora: problemy, riski i perspektivy [Public sector reform: problems, risks and perspectives]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 60–77.
4. Alashkevich, M. & Rudnik, B. (2012). *Monitoring hoda realizatsii Federalnogo zakona ot 08.05.2010 N 83-FZ v chasti formirovaniya perechney uslug (rabot), okazyvaemykh (vypolnyaemykh) gosudarstvennymi uchrezhdeniyami sub'ektov Rossiyskoy Federatsii* [Monitoring of the implementation of the Federal Law N 83-FZ of May 8, 2010 in the part of formation of the lists of services (works) provided (performed) by public institutions of the Russian Federation]. Moscow: HSE.
5. Rudnik, B. & Lisin N. (2013). *Monitoring hoda realizatsii Federalnogo zakona ot 08.05.2010 N 83-FZ v chasti opredeleniya sub'ektami Rossiyskoy Federatsii normativnykh zatrat, svyazannykh s okazaniem gosudarstvennykh uslug* [Monitoring of the implementation of the Federal Law N 83-FZ of May 8, 2010 in the part of normative costs definition associated with the provision of public services by the subjects of the Russian Federation]. Moscow: HSE.
6. Rubinshtein, A.Ya. & Muzychuk, V.Yu. (2014). Optimizatsiya ili degradatsiya? Mezhdru proshlym i budushchim rossiyskoy kultury [Optimization or degradation? Between the past and the future of Russian culture]. *Obshhestvennyye nauki i sovremennost'*, n. 6, pp. 5–22.
7. Rudnik, B., Shishkin, S. & Jakobson, L. (1996). Privatizatsiya v sotsialno-kulturnoi sfere: problemy i vozmozhnye formy [Privatization in the social and cultural sphere: problems and potential formats]. *Voprosy ekonomiki*, n. 4, pp. 18–32.
8. Rudnik, B.L., Shishkin, S.V. & Jakobson, L.I. (2006). *Formy gosudarstvennykh i munitsipalnykh uchebnykh zavedeniy, prichiny i posledstviya predpolagaemykh novovvedeniy* [Forms of public and municipal educational institutions, causes and consequences of the alleged innovations]. Moscow: HSE.
9. Sorochkin, B.Yu. & Shah-Azizova, T.K. (2000). Teatralnoe iskusstvo i teatralnaya deyatelnost' [Theatrical arts and theatrical activity]. *Kultura i kulturnaya politika v Rossii*. Moscow: ZAO «Pervyi pech. Dvor», pp. 63–71.
10. Shishkin, S. & Rozhdestvenskaya, I. (1996). Reformy v socialno-kulturnoy sfere: v ch'ih interesakh [Reforms in the social and cultural spheres: in whose interests]. *Voprosy ekonomiki*, n. 1, pp. 37–52.
11. Foht-Babushkin, Yu.U. (2013). Iskusstvo v zhizni naseleniya nashey strany [Art in the life of the population of our country]. *Kulturologicheskie zapiski. Vol. 15, Sotsiologiya iskusstva mezhdru proshlym i budushchim*. Moscow: Gosudarstvennyi Institute Iskusstvoznaniya, pp. 222–249.
12. Rubinshtein, A.Ya. (1997). *Hudozhestvennaya zhizn sovremennogo obshchestva*. In 4 vol. [Cultural life of the contemporary society in 4 volumes]. vol. 2, St.Petersburg: Dmitriy Bulanin.

ВНЕДРЕНИЕ НОРМАТИВНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ОПЫТА

Романова В.В., Мацкевич А.В.*

Аннотация

В рамках работы проведены анализ и обобщение опыта субъектов РФ в части применяемых подходов к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества учреждений.

Исследование проводилось по 83 субъектам РФ. Анализировались опубликованные на 1 апреля 2014 г. в открытом доступе нормативные правовые акты с использованием данных: справочной правовой системы «Консультант Плюс» (сводное региональное законодательство) и сайтов высших органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Результаты показали, что не все субъекты РФ утвердили свои методические рекомендации по определению нормативных затрат (77,1%) и еще меньше регионов приняли отраслевые порядки, используемые при расчетах нормативных затрат (56,6% субъектов РФ).

В работе были выделены три основных подхода к определению состава нормативных затрат в зависимости от распределения расходов на общехозяйственные нужды.

Проведенный анализ также показал, что на данном этапе нормативный метод в сфере культуры находится в стадии становления и пока не играет заметной роли. В большинстве обследованных субъектов РФ применяются индивидуальные нормативные затраты. При этом значительная часть регионов использует в расчетах для каждого государственного учреждения фактически сложившиеся (сметные) расходы, обеспечивая тем самым формальное соблюдение требований Федерального закона N 83-ФЗ и таким образом сохраняя сметные принципы финансирования со всеми существующими им недостатками.

Ключевые слова: государственное учреждение; культура; государственные услуги; нормативное финансирование; нормативные затраты на оказание услуг; нормативные затраты на содержание имущества.

* Романова Вера Васильевна – заместитель директора Центра государственного сектора экономики, Институт управления государственными ресурсами, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101990 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vromanova@hse.ru

Мацкевич Алёна Вадимовна – научный сотрудник, Центр государственного сектора экономики, Институт управления государственными ресурсами, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101990 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: amatskevich@hse.ru

Одна из ключевых идей реформы учреждений¹ – переход от финансирования их содержания к бюджетному финансированию оказанных ими услуг, с использованием финансовых нормативов.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (статья 78.1.) субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания рассчитываются с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам (далее – нормативные затраты на услугу) и нормативных затрат на содержание государственного имущества (далее – нормативные затраты на имущество).

Отметим, что применение нормативов при планировании бюджетных расходов и финансировании учреждений предусматривалось еще в первой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), вступившего в силу в 2000 г. Однако в то время имелись лишь отдельные примеры использования нормативов в финансировании учреждений, главным образом в сфере образования. В дальнейшем в БК РФ неоднократно вносились изменения, и регулирование использования нормативов имело предельно ограниченный характер до принятия в октябре 2006 г. Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». В БК РФ появилась норма, устанавливающая, что для автономных учреждений могут предусматриваться субсидии, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание этими учреждениями в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг. Однако в целом по стране процесс создания автономных учреждений шел весьма медленно, в том числе из-за отсутствия достаточной практики применения нормативных принципов финансирования услуг.

Актуальность внедрения нормативов затрат существенно повысилась с принятием Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ), когда бюджетные средства на нормативные затраты, связанные с оказанием услуг, стали получать уже не только автономные, но и бюджетные учреждения, являющиеся наиболее многочисленным типом государственных и муниципальных учреждений (Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ).

Основной целью внедрения нормативного финансирования является определение объема субсидии, выделяемой государственному (муниципальному) учреждению, на основе установленных нормативов финансового обеспечения единицы государственной услуги и норматива финансового обеспечения содержания имущества. Внедрение нормативов на государственные (муниципальные) услуги стимулирует привлечение к оказанию таких услуг негосударственных организаций. При предоставлении субсидий частным организациям нормативы определяют объем средств, подлежащих возмещению конкурентной организации. Рост конкуренции способствует повышению качества услуг. Направления и меха-

низмы развития конкуренции за бюджетные средства в социально-культурной сфере Москвы изложили Н.В.Лисин и Б.Л.Рудник (2013).

Достаточно аналитических работ проводилось в области образования. Так, Н.Г. Типенко был проведен анализ практики бюджетных расходов в общем образовании. Одной из целей анализа было выяснение того, какие механизмы способны привести к росту эффективности расходов в общем образовании (Типенко, 2006). В статье И.В. Абанкиной (2013) «Финансовое обеспечение реализации образовательных программ для детей с ОЗВ» представлены типы и виды образовательных учреждений, нормативные затраты на их содержание, а также механизмы финансирования учреждений для детей с ОЗВ. Что касается аналитических работ по внедрению нормативного подхода в сфере культуры, то их не так много. Так, в работе А.Г. Ловидовой (2011) приведены основные теоретические подходы, которыми необходимо руководствоваться учреждениям культуры при определении нормативных затрат. Однако, как представляется, именно в сфере культуры при внедрении нормативного финансирования должны возникнуть наиболее сложные проблемы.

Порядок определения объема и условий предоставления субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

В соответствии с данными мониторинга реализации положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон N 83-ФЗ) на уровне субъектов РФ, осуществляемого Минфином России, во всех без исключения субъектах РФ высшими исполнительными органами государственной власти приняты нормативные правовые акты, устанавливающие условия и порядок формирования государственного задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания бюджетными и автономными учреждениями субъекта РФ. Для определения объема субсидии, предоставляемой учреждению на выполнение государственного задания, в субъектах РФ предусматривается использование нормативных затрат.

В федеральном законодательстве отсутствуют требования по обязательному наличию в субъектах РФ методических рекомендаций по расчету нормативных затрат, а также по установлению порядков определения нормативных затрат. Однако многие субъекты РФ утвердили не только методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание государственных учреждений субъекта РФ государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений (далее – методические рекомендации), но и обеспечили публичность и прозрачность порядков расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений (далее – Порядок).

На основе указанных документов были проанализированы применяемые в субъектах РФ подходы к определению нормативных затрат.

Отметим важность наличия двух документов: методических рекомендаций и Порядков. Методические рекомендации устанавливают общий для конкретного региона подход к определению состава нормативных затрат на оказание государственной услуги и нормативных затрат на содержание имущества. Отраслевые Порядки утверждают способ расчета нормативных затрат для определения объема субсидий, предоставляемых подведомственным учреждениям, который может учитывать специфические для конкретной отрасли виды затрат. Другими словами, методические рекомендации определяют структуру и состав затрат всех государственных услуг, а Порядки носят отраслевой характер – расчет нормативных затрат осуществляется по каждой отрасли с учетом специфики предоставляемых услуг подведомственными учреждениями.

Исследование проводилось по 83 субъектам РФ. Анализировались опубликованные на 1 апреля 2014 г. в открытом доступе документы² с использованием данных: справочной правовой системы «Консультант Плюс» (сводное региональное законодательство) и сайтов высших органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Аналогичное исследование было проведено сотрудниками Института управления государственными ресурсами НИУ ВШЭ в 2012 г., основной задачей которого являлась оценка качества принятых органами государственной власти субъектов РФ решений по реализации Федерального закона N 83-ФЗ в части формирования нормативных затрат: подходы к составу определения нормативных затрат и способы их определения (Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ).

В целях проведения текущего анализа методических подходов к расчету нормативных затрат на оказание услуг, применяемых субъектами РФ, за базу для сравнения были взяты федеральные методические рекомендации, утвержденные приказом Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 N 137н/527 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений».

В соответствии с федеральными методическими рекомендациями при определении нормативных затрат на оказание государственной услуги учитываются следующие затраты.

1. Нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги:
 - 1) нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредственное участие в оказании государственной услуги;
 - 2) нормативные затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания государственной услуги;
 - 3) иные нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги.

2. Нормативные затраты на общехозяйственные нужды:
 - 1) нормативные затраты на коммунальные услуги, в том числе:
 - на холодное и горячее водоснабжение и водоотведение;
 - теплоснабжение (50% от общего объема затрат на теплоснабжение);
 - электроснабжение (90% от общего объема затрат на электроснабжение);
 - 2) нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества, находящегося у учреждения на основании договора аренды или безвозмездного пользования, эксплуатируемого в процессе оказания государственных услуг, в том числе нормативные затраты:
 - на эксплуатацию системы охранной сигнализации и противопожарной безопасности;
 - аренду недвижимого имущества;
 - содержание прилегающих территорий в соответствии с утвержденными санитарными правилами и нормами;
 - прочие нормативные затраты на содержание недвижимого имущества;
 - 3) нормативные затраты на содержание объектов особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, в том числе нормативные затраты:
 - на техническое обслуживание и текущий ремонт объектов особо ценного движимого имущества;
 - материальные запасы, потребляемые в рамках содержания особо ценного движимого имущества, не отнесенные к нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием государственной услуги;
 - обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
 - прочие нормативные затраты на содержание особо ценного движимого имущества;
 - 4) нормативные затраты на приобретение услуг связи;
 - 5) нормативные затраты на приобретение транспортных услуг;
 - 6) нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников учреждения, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги (административно-управленческого, административно-хозяйственного, вспомогательного и иного персонала, не принимающего непосредственного участия в оказании государственной услуги);
 - 7) прочие нормативные затраты на общехозяйственные нужды.

В расчет нормативных затрат на содержание имущества в соответствии с федеральными методическими рекомендациями включаются затраты на:

- потребление электрической и тепловой энергии в размере 10% и 50% от общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей соответственно;
- уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за учреждением или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельные участки.

Таким образом, при расчете нормативных затрат на услугу, в соответствии с федеральными методическими рекомендациями учитываются не только затраты, непосредственно связанные с оказанием услуги, но и затраты, связанные с содержанием имущества, с частичным включением коммунальных услуг. При данном подходе большая часть затрат учреждения относится к нормативным затратам на услугу, что в конечном счете, при определении объема субсидии на финансовое обеспечение государственного задания, приводит к зависимости ее размера от объема услуги, а следовательно, может существенно варьироваться от года к году.

Подходы, применяемые субъектами РФ к определению состава нормативных затрат, отраженные в методических рекомендациях

По результатам проведенного анализа было выявлено, что методические рекомендации по расчету нормативных затрат утверждены в 64 субъектах РФ из 83 (77,1%).

При сравнении региональных и федеральных методических рекомендаций внимание акцентировалось на двух аспектах:

- распределение видов затрат между нормативными затратами на оказание государственных (муниципальных) услуг и нормативными затратами на содержание имущества учреждений;
- состав двух групп нормативных затрат (затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и затрат на содержание имущества).

Таким образом, были выделены три основных подхода к определению состава нормативных затрат и их отнесению к нормативным затратам на услугу или к нормативным затратам на содержание имущества.

Первый подход максимально приближен к федеральным методическим рекомендациям, т.е. общехозяйственные расходы (прежде всего затраты на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, коммунальные расходы) в основном включаются в расчет нормативных затрат на услугу. Лишь незначительная часть общехозяйственных расходов, включающих в том числе часть расходов на оплату коммуналь-

ных услуг и расходы на уплату налогов, относится к нормативным затратам на содержание имущества. Такой подход является наиболее часто встречающимся – его придерживаются 65,6% субъектов РФ (42 из 64).

При этом можно выделить два региона, Мурманскую область и Алтайский край, где в отличие от федеральных методических рекомендаций применяются иные пропорции распределения групп затрат между нормативными затратами на услугу и нормативными затратами на имущество. Так, в Мурманской области при расчете нормативных затрат на услугу расходы на потребление электрической энергии учитываются в размере 70% от общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей и 30% учитываются при расчете нормативных затрат на содержание имущества (в федеральных методических рекомендациях – 90% и 10% соответственно). В Алтайском крае нормативные затраты на содержание имущества рассчитываются с учетом затрат на уплату налогов в размере 50% общего объема затрат учреждения на уплату таких налогов (а не 100%, как в федеральных методических рекомендациях), а другая половина налогов относится к нормативным затратам на услугу.

Отдельно следует отметить регионы, где помимо расходов текущего характера предусматривается включение в состав нормативных затрат расходов на развитие. В качестве примеров таких регионов можно назвать Мурманскую область, Алтайский, Краснодарский и Пермский край³. Это важно, поскольку позволяет учесть такой фактор, как уровень развития конкуренции за право оказывать бюджетные услуги не только бюджетными и автономными учреждениями, но и ставит в один ряд с ними и некоммерческие организации. При этом предполагается, что рост конкуренции за бюджетные средства будет способствовать повышению качества услуг.

При втором подходе все общехозяйственные расходы включаются в расчет нормативных затрат на содержание имущества, т.е. в таких регионах к нормативным затратам на услугу относят только затраты учреждений, непосредственно связанные с оказанием услуги. Данный подход существенно отличается от методики, представленной в федеральных методических рекомендациях, и применяется в 21 субъекте РФ из 64.

Так, например, в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Республике Адыгея, Забайкальском крае, Амурской, Астраханской, Белгородской, Брянской, Омской, Самарской и Челябинской областях нормативные затраты на содержание объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества включены в расчет нормативных затрат на имущество, а не услугу. При этом в г. Москве, Забайкальском крае, Амурской, Брянской, Омской, Челябинской и Самарской областях в расчет нормативных затрат на имущество также в полном объеме включены затраты на коммунальные услуги, а в г. Санкт-Петербурге также дополнительно включены затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда административно-управленческого персонала учреждения, непосредственно занятого содержанием имущества учреждения. В Челябинской области нормативные затраты на имущество рассчитываются с учетом норма-

тивных затрат на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда обслуживающего персонала.

Отметим, что в Белгородской области при расчете нормативных затрат на имущество выделена группа затрат «на поддержание функционирования учреждений». Не очень удачное название, если учесть, что одной из основных задач реформы был переход от содержания учреждений к финансовому обеспечению оказания услуг. В соответствии с региональными методическими рекомендациями в данную группу входят затраты:

- на коммунальные услуги;
- текущее содержание зданий;
- фонд оплаты труда обслуживающего персонала;
- прочие общехозяйственные расходы (могут включать затраты на приобретение транспортных услуг, закупку горюче-смазочных материалов, канцелярских товаров и иные общехозяйственные расходы);
- уплату налогов;
- оплату договоров аренды.

И, наконец, *третий подход* – все затраты текущего характера, включая расходы на имущество, относятся к нормативным затратам на услугу. К данной группе регионов можно отнести Калужскую область.

Анализ порядков расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений культуры

По результатам проведенного анализа Порядок в сфере культуры утвержден в 52 субъектах РФ из 83 (62,6%).

Кроме этого, есть субъекты РФ (например, Республика Калмыкия, Чеченская Республика, г. Санкт-Петербург, Тамбовская область), где приняты нормативные правовые акты об утверждении нормативов затрат на оказание государственных услуг, т.е. утверждены фиксированные по абсолютной величине значения нормативных затрат. При этом Порядки их расчета не обнаружены, поэтому такие регионы не вошли в базу для дальнейшего анализа.

Следует заметить, что в Санкт-Петербурге в соответствии с письмом Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 17.12.2012 N 12/17922 рекомендовалось определять нормативные затраты на оказание государственных услуг (выполнение работ) по утвержденному в письме перечню⁴ на основании индивидуальных смет. Это аргументируется тем, что оказание ряда государственных услуг (выполнение работ) в сфере культуры связано с реализацией творческого замысла автора и в каждом конкретном случае предполагает осуществление индивидуально необходимого количества мероприятий (действий) различного вида и содержания. Кроме того, при оказании указанных услуг (выполнении работ) государственные учреждения культуры осуществляют мероприятия, связанные, в том числе, с при-

обретением услуг (работ) у сторонних организаций, при этом стоимость ресурсов, непосредственно затраченных для получения конечного результата оказания услуги (выполнения работы), зависит от предложения исполнителя. Таким образом, в Санкт-Петербурге была прямо закреплена возможность применения сметного подхода при финансировании отдельных услуг, оказываемых учреждениями культуры.

Как правило, утвержденный в субъекте РФ Порядок (63,5%) определяет методику расчета нормативных затрат, единую для всех государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями, подведомственными региональному министерству (департаменту, управлению, комитету) культуры. Однако некоторые региональные ведомства в сфере культуры (в 9 субъектах, РФ или 17,3%) в Порядке предусматривают отдельную методику расчета нормативных затрат по каждой сфере деятельности учреждений культуры (библиотечное обслуживание, культурно-досуговая, музейная, театральная деятельность и т.д.), при этом в 6 из них (в Республике Башкортостан, Приморском крае, Иркутской, Рязанской, Тверской и Челябинской областях) расчет также ведется в разрезе каждой услуги (работы) в соответствии с ведомственным перечнем государственных услуг (работ).

В 9 (17,3%) субъектах РФ (в Удмуртской Республике, Забайкальском крае, Амурской, Брянской, Волгоградской, Вологодской, Мурманской, Омской и Сахалинской областях) Порядок подразумевает разные подходы к расчету нормативных затрат для каждой из услуг (работ) в соответствии с перечнем государственных услуг (работ) соответствующего региона.

Таким образом, учитывая разнообразие расчетов нормативных затрат в субъектах РФ, можно сделать вывод, что объемы бюджетных средств, выделяемые на оказание единицы одной и той же услуги, отличаются в различных регионах. В связи с этим качество предоставляемых услуг также может заведомо отличаться.

По результатам исследования было выявлено, что в большинстве субъектов РФ утвержденные Порядки (35 из 52) соответствуют методическим рекомендациям, применяемым в соответствующем субъекте. Однако в 9 регионах Порядки противоречат методическим рекомендациям, действующим в соответствующих регионах: в расчет включены иные группы затрат или в других пропорциях, что свидетельствует об отсутствии четкой взаимосвязи директивных (порядков) и рекомендательных (методических рекомендаций) документов в этих регионах.

Так, например, в методических рекомендациях Калужской области все текущие затраты учреждения включаются в расчет нормативных затрат на услугу, а в Порядке – затраты на содержание имущества учреждения распределяются между нормативными затратами на услугу и нормативными затратами на имущество. В Челябинской области в соответствии с методическими рекомендациями расходы на содержание объектов особо ценного движимого имущества относятся к нормативным затратам на содержание имущества, а в соответствии с Порядком – к нормативным затратам на услугу.

В Москве в соответствии с методическими рекомендациями все затраты, связанные с содержанием имущества, включая коммунальные услуги и содержание особо ценного движимого имущества, относятся к нормативным затратам на содержание имущества. В Порядке г. Москвы указанные расходы входят в состав расчета как нормативных затрат на оказание единицы государственной услуги, так и затрат на содержание имущества. При этом потребление тепловой энергии, электрической энергии, газа относится в равных долях на затраты на оказание единицы государственной услуги и на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества. Такие виды расходов, как водоснабжение и водоотведение, а также расходы на содержание особо ценного движимого имущества относятся на затраты на оказание услуг в размере 20% и 30% соответственно. Более того, при подробном исследовании опыта внедрения нормативного подхода в г. Москве было выявлено, что расчет нормативных затрат производится по методике, описанной в методических рекомендациях, а не в Порядке.

Анализ способов расчета тех или иных групп нормативных затрат показал, что большинство из них рассчитываются исходя из фактических объемов потребления за прошлые годы в натуральном или стоимостном выражении (например, Красноярский край и Нижегородская область) или как среднее арифметическое значение проиндексированных фактических затрат за два (три) отчетных года (например, Свердловская, Вологодская, Ярославская области). Таким образом, в большинстве регионов расчет нормативных затрат производится от достигнутого уровня, а не от установленных нормативов. Это говорит о том, что на данном этапе нормативный метод находится в стадии становления и пока не играет сколько-нибудь заметной роли.

Применяемые в субъектах РФ модели расчета нормативных затрат, определенные в составе Порядков, можно поделить на следующие группы:

- 1) нормативные затраты в зависимости от числа учреждений, на которые они распространяются:
 - а) индивидуальные, когда нормативные затраты рассчитываются индивидуально для каждого учреждения;
 - б) групповые – нормативные затраты рассчитываются для группы учреждений;
 - в) единые, когда утверждается одна величина нормативных затрат для всех учреждений;
- 2) нормативные затраты в зависимости от порядка их расчета:
 - а) нормативные затраты, рассчитанные по методике на основе фактических (плановых) затрат (по смете)⁵;
 - б) нормативные затраты, рассчитанные по методике на основе фактических затрат по отдельным элементам нормативных затрат;
 - в) нормативные затраты, полностью рассчитываемые на основе формул.

Информация о распределении субъектов РФ в зависимости от применяемой модели расчета нормативных затрат представлена в таблице.

Таблица

Распределение субъектов РФ в зависимости от применяемой модели расчета нормативных затрат

Нормативные затраты в зависимости от числа учреждений, на которые они распространяются	Нормативные затраты в зависимости от порядка их расчета		
	на основе методики, формулы		
	на основе фактических расходов, сметы	смешанные: отдельные элементы на основе фактических расходов, отдельные – на основе методики, формулы	полностью расчетные (на основе методики, формулы)
Индивидуальные	21	20	3
Групповые	0	0	0
Единые	0	1	0
Прочие		7	

Источники: Составлена авторами.

Как видно из приведенной таблицы, большинство субъектов РФ применяют индивидуальные нормативные затраты, рассчитанные на основе фактических расходов (сметы) соответствующего учреждения культуры (21 регион из 52, где утверждены порядки), или индивидуальные нормативные затраты, рассчитанные на основе фактических расходов по отдельным элементам затрат (20 регионов).

В трех субъектах РФ (Республика Татарстан, Ивановская и Белгородская области) применяются индивидуальные нормативные затраты, полностью определяемые на основе формулы.

Необходимо также выделить шесть регионов⁶, где исполнительные органы государственной власти в сфере культуры утвердили порядки, в которых предусмотрена вариативность применения модели расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг. Так, например, в Республике Алтай, Ульяновской и Кировской областях в принятых порядках указано, что по решению главного распорядителя средств бюджета нормативные затраты на оказание единицы государственной услуги могут определяться:

- 1) индивидуально по каждому учреждению;
- 2) в среднем по группе учреждений;
- 3) по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности учреждений.

То есть в указанных регионах на нормативном уровне так и не закреплён тот или иной способ расчета нормативных затрат.

Отдельно следует отметить Смоленскую область⁷, где в Порядке предусмотрен состав нормативных затрат, но не указан способ их определения, что делает невозможным отнесение региона к той или иной группе.

Особое внимание заслуживает Челябинская область – это единственный регион, где, исходя из утвержденного Порядка, можно сделать вывод о применении в данном субъекте РФ единых нормативных затрат. В соответствии с Порядком нормативные затраты на оплату туда рассчитываются

ся по каждой услуге отдельно, исходя из ее специфики на основе нормы работы персонала, оклада за ставку зарплаты (утверждены постановлением Челябинской области) и других показателей, характерных для той или иной услуги. Нормативные затраты на приобретение материальных запасов и иные затраты в Челябинской области рассчитываются структурным методом пропорционально нормативным затратам по оплате труда.

Отметим, что в любой из представленных моделей при расчете нормативных затрат могут применяться корректирующие коэффициенты, которые по своей сути в большинстве случаев сводят на нет саму идею нормативного финансирования.

В соответствии с Порядками шести регионов (г. Москва, республики Татарстан, Коми, Чувашская Республика, Ивановская и Челябинская области) нормативные затраты рассчитываются с использованием корректирующих коэффициентов, определяемых исполнительным органом власти в сфере культуры (в Республике Татарстан – Кабинетом министров Республики Татарстан).

Так, например, в Республике Коми при определении суммы финансового обеспечения на выполнение каждого вида работ используются коэффициенты специфики и масштабности. При этом коэффициент специфики отражает изменение стоимости выполнения работы относительно базовой стоимости и определяется на основе экспертных оценок в зависимости от специфических особенностей деятельности учреждений культуры и числа задач в рамках планируемой работы каждого вида в очередном финансовом году для каждого учреждения, на которое возлагается выполнение данного вида работ; коэффициент масштабности учитывает приоритеты развития отрасли, ширину и крупномасштабность выполняемых работ, используется в случае отсутствия у работы каждого вида показателя объема и позволяет учитывать расширение плана работ в очередном финансовом году по сравнению с планом учреждения, по которому установлена базовая стоимость.

В Республике Татарстан применяется коэффициент, используемый для определения объема предоставляемой учреждению субсидии, учитывающий вид театра. Например, коэффициент, применяемый к расходам театров на обеспечение гастрольной деятельности, принимается равным 1 для драматических театров, 0,4 – для театров кукол. При этом в Республике Татарстан существует еще и поправочный коэффициент к нормативу финансовых затрат на создание новых спектаклей, других представлений. Данный коэффициент рассчитывается как отношение расходов на создание новых спектаклей, других представлений к нормативу финансовых затрат на создание новых спектаклей, других представлений.

В г. Москве при расчете нормативных затрат также широко применяются корректирующие коэффициенты. Проанализировав применение нормативов финансового обеспечения государственных услуг и корректирующих коэффициентов к ним по услуге «организация библиотечного, библиографического и информационного обслуживания пользователей библиотеки» в части затрат на оказание единицы услуги в 2012 и 2013 гг.,

было выявлено, что только одно учреждение (Библиотечный комплекс «Бабушкино») оказывало услугу по стоимости, равной рассчитанному нормативу. Разброс применяемых значений корректирующих коэффициентов достаточно высок и зачастую совершенно не обоснован (максимальные значения 17,13 в 2012 г. и 21,51 – в 2013 г.). Таким образом, получается, что библиотеки, оказывающие одну и ту же по своей сути услугу, имеют разное значение корректирующего коэффициента, а это полностью противоречит принципам, заложенным при применении нормативного подхода к финансированию услуг.

* * *

В открытом доступе из 83 субъектов РФ свои методические подходы к определению нормативов представили только 64 региона (77,1%). Принятые Порядки, используемые при расчетах нормативных затрат, в сфере культуры в открытом доступе имеются у 62,6% субъектов РФ. Отметим, что с момента проведения данного исследования прошел год, однако выборочный анализ методических рекомендаций и Порядков, утвержденных в субъектах РФ, показал, что вносимые в эти документы изменения не меняют по сути подходов к составу определения нормативных затрат и способов их определения. Таким образом, представленные результаты исследования не потеряли своей актуальности и до настоящего времени.

В ряде случаев принятые нормативные правовые акты, закрепившие Порядки определения нормативных затрат, основываясь на фактических расходах, остаются неизменными, обеспечивая формальное соблюдение требований Федерального закона № 83-ФЗ, а по факту сохраняя сметные принципы финансирования со всеми присущими им недостатками. В ряде регионов отсутствует четкая взаимосвязь директивных (Порядков) и рекомендательных (методических рекомендаций) документов, регулирующих данную работу, что не позволяет говорить о ее системной организации.

В результате проведенного анализа можно выделить три подхода определения нормативных затрат.

1. Затраты на содержание имущества не включаются в расчет нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ), а рассчитываются отдельно. Данный способ применяется, например, в Республике Татарстан, Забайкальском и Приморском краях, Амурской, Брянской, Омской, Самарской и Смоленской областях.
2. Часть затрат на содержание имущества включается в «стоимость» услуги, т.е. затраты на содержание имущества в определенной пропорции распределяются между нормативными затратами на оказание государственных услуг и нормативными затратами на содержание имущества. Отметим, что в данном случае указанные затраты в определенной мере зависят от объема услуги. Данный способ применяется в большинстве исследуемых регионов.
3. Включение всех затрат в нормативные затраты на услугу. Из всех субъектов РФ, в которых утверждены Порядки, данный способ применя-

ется только в Калужской области, где все затраты, в том числе затраты на содержание имущества (отнесенные к затратам на общехозяйственные нужды), учитываются в составе нормативных затрат на услугу. Заметим, что именно этот способ в большей степени, чем остальные, стимулирует конкуренцию за бюджетные средства, приводя к равноправию всех поставщиков услуг (государственные учреждения, частные коммерческие и некоммерческие организации).

Значительное число регионов осуществляет регулирование расчета нормативных затрат в соответствии с федеральными подходами, и лишь отдельные субъекты РФ принимают иные, просчитанные с учетом особенностей региона решения.

Проведенный анализ показал, что на данном этапе нормативный метод в сфере культуры находится в стадии становления и пока не играет сколько-нибудь заметной роли. В большинстве обследованных субъектах РФ применяются индивидуальные нормативы затрат. При этом значительная часть регионов использует в расчетах для каждого государственного учреждения фактически сложившиеся (сметные) затраты. В ряде регионов применяются корректирующие коэффициенты, которые по своей сути в большинстве случаев сводят на нет саму идею нормативного финансирования.

Такое положение оправдано при внедрении нормативного подхода, но должно являться лишь начальным этапом перехода к групповым нормативам затрат (дифференциация которых осуществляется в соответствии с объективными различиями в условиях деятельности учреждений). При этом отметим, что особенность региональной сферы культуры заключается в том, что каждое ее учреждение нередко занято оказанием одной услуги и является в этом плане единственным. В таких случаях вопрос о переходе к групповым нормативам лишается смысла. С учетом этого внедрение нормативов в сфере культуры скорее направлено на установление соответствия объема финансирования объему предоставляемых услуг, чем на совершенствование механизмов распределения бюджетных средств (повышение прозрачности, стимулирование конкуренции).

Необходимо обеспечить во всех регионах нормативно-правовое закрепление планов перехода к действительно нормативным принципам финансирования государственных услуг с установлением четких сроков и этапов осуществления такого перехода.

В завершение отметим, что в БК РФ существует поправка о том, что начиная с 2016 г. определение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг может осуществляться с учетом общих требований, определенных федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. Возможно, это будет способствовать переходу к единым нормативным затратам. Однако данные изменения еще не дали своих результатов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абанкина И.В. Финансовое обеспечение реализации образовательных программ для детей с ОЗВ // Справочник руководителя дошкольного учреждения. – 2013. – № 12. – С. 37–40.
2. Лисин Л.В., Рудник Б.Л. Направления и механизмы развития конкуренции за бюджетные средства в социально-культурной сфере Москвы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 31–47.
3. Ловидова А.Г. Оценка качества государственных услуг и расчет нормативов в учреждениях культуры: основные подходы / Финансовый справочник бюджетной организации. – 2011. – № 3. URL: <http://www.gosfinansy.ru/publication2/3884/49023/?redct=Y> (дата обращения: 24.08.2015).
4. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ в части определения субъектами Российской Федерации нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг / НИУ «Высшая школа экономики»; Ин-т управления гос. ресурсами; под ред. Б.Л. Рудника, Н.В. Лисина. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013 г. – 92 с.
5. Типенко Н.Г. Механизмы повышения экономической эффективности бюджетных расходов на общее образование: опыт практической реализации / Н.Г. Типенко. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 80 с.
6. Федеральный закон N 83-ФЗ: основные положения, механизмы и инструменты / Министерство финансов Российской Федерации; НИУ «Высшая школа экономики»; под ред. М.Ю. Алашкевича, Б.Л. Рудника. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 79 с.

В статье использовано более 100 региональных нормативных правовых актов, утверждающих методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений, и Порядков в сфере культуры. [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru/>. (дата обращения: 02.06.2015), а также материалы сайтов высших органов исполнительной власти субъектов РФ.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Правовой основой реформы являются Федеральные законы от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Предусмотренные Федеральным законом

№ 83-ФЗ организационно-экономические механизмы описаны в книге «Федеральный закон № 83-ФЗ: основные положения, механизмы и инструменты», в ней также рассмотрены его особенности как инструмента оказания социально значимых услуг.

- ² Утвержденные нормативные правовые акты и проекты.
- ³ Затраты на бюджетные инвестиции, включая расходы на приобретение основных средств, если их балансовая стоимость не превышает 50 тыс. рублей (Алтайский край), 100 тыс. рублей (Краснодарский край), 0,3% балансовой стоимости движимого имущества (за исключением особо ценного движимого имущества) (Мурманская область), за исключением дорогостоящего имущества (Пермский край).
- ⁴ Перечень государственных услуг (работ) в сфере культуры, нормативные затраты на оказание (выполнение) которых определяются на основании индивидуальной сметы.
- ⁵ Включая индексированные по единому критерию фактические расходы.
- ⁶ В таблице 1 относятся к «прочим».
- ⁷ В таблице 1 относится к «прочим».

INTRODUCTION OF NORMATIVE FUNDING IN CULTURAL SECTOR: ANALYSIS OF REGIONAL PRACTICES

Matskevich Alyona V.

Researcher of the Center of Public Economy Sector,
Institute of Public Resource Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya St., 101000, Moscow, Russian Federation.
E-mail: amatskevich@hse.ru

Romanova Vera V.

Deputy Director of the Center of Public Economy Sector,
Institute of Public Resource Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya St., 101000, Moscow, Russian Federation.
E-mail: vromanova@hse.ru

Abstract

The research included an analysis of practices and approaches applied in Russia's regions to define standard/normative costs for the public services delivery and standard costs for the public institutions' property maintenance when calculating funding provided to deliver public services, commissioned by the state in the cultural sector.

The study was conducted on 83 subjects of the Russian Federation by analyzing open access normative legal acts published by April 1, 2014, by using open access data of the legal reference system Consultant Plus (a consolidated database of regional laws) and the web-sites of higher executive authorities and executive bodies of the Russian Federation's subjects.

The study reveals that not all of the subjects of the Russian Federation approved local methodological guidelines on defining standard costs (77.1 per cent) and even fewer regions have industry-specific procedures to be used when calculating standard costs (56.6 per cent).

The analysis identified three main approaches used to define the structure of standard costs depending on the allocation of funds to general economic needs.

The analysis also shows that currently the methodology to define standard costs in the cultural sector is in an initial stage of its development and has not yet played any significant role. Most of the surveyed regions use individual standard costs. And a significant part of the regions use in the calculations regular (budgeted) expenses for each public institution, thereby ensuring formal compliance with the requirements of the Federal Law No. 83-FZ. In some regions, they use adjusting factors that in most cases negate the very idea of normative financing and in fact help maintain the budget financing principles with all their shortcomings.

Keywords: public institutions; cultural sector; public services; normative funding; normative costs.

Citation: Matskevich, A.V. & Romanova, V.V. (2015). Vnedrenie normativnogo finansirovaniya v sfere kultury: analiz regionalnogo opyta [Introduction of Normative Funding in Cultural Sector: Analysis of Regional Practices]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 103–120 (in Russian).

REFERENCES

1. Abankina, I.B. (2013). Finansovoe obespechenie realizatsii obrazovatelnykh program dlya detey s OZV [Financial support for the implementation of educational programs for children with HAP (compulsory classes by choice)]. *Spravochnik rukovoditelya doshkolnogo uchrezhdeniya*, n. 12, pp. 37–40.
2. Lisin L.V., Rudnik B.L. (2013). Napravleniya i mekhanizmy razvitiya konkurentsii za byudzhetye sredstva v sotsialno-kulturnoi sfere Moskvy [Directions and mechanisms of development of competition for the budget in the social and cultural area of Moscow]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 31–47.
3. Lovidova, A.G. (2011). *Otsenka kachestva gosudarstvennykh uslug i raschet normativov v uchrezhdeniyah kultury: osnovnye podkhody* [Assessment of the quality of public services and calculation standards in cultural institutions: the main approaches]. *Finansovyi spravochnik byudzhetyoy organizatsii*, n. 3. Available: <http://www.gosfinansy.ru/publication2/3884/49023/?redct=Y> (accessed: 24 August, 2015).
4. *Monitoring khoda realizatsii Federalnogo zakona ot 08.05.2010 g. N 83-FZ v chasti opredeleniya subektami Rossiyskoy Federatsii normativnykh zatrat, svyazannykh s okazaniem gosudarstvennykh uslug* (eds. B.L. Rudnik, N.V. Lissin) [Monitoring of the Implementation of the Federal Law of 08.05.2010 No. 83-Φ3 in the Rus-

sian Federation Subjects Defining Standard Costs for Public Services Delivery]. NRU Higher School of Economics; Institute of Public Resource Management. Moscow: HSE, 2013.

5. Tipenko, N.G. (2006). *Mekhanizmy povysheniya ekonomicheskoy effektivnosti byudzhetykh raskhodov na obshchee obrazovanie: opyt prakticheskoy realizatsii* [Mechanisms to increase the economic efficiency of budget spending on general education: the experience of practical implementation]. Moscow: Fond «Institut ekonomiki goroda».
6. *Federalnyi zakon N 83-FZ: osnovnye polozheniya, mekhanizmy i instrumenty* (eds. M.Yu. Alashkevich, B.L. Rudnik) [Federal Law N 83-FZ: basic provisions, mechanisms and tools]. Ministry of Finance of the Russian Federation; NRU Higher School of Economics. Moscow: HSE, 2011.

Over 100 regional legal acts approving methodological recommendations on the calculation of standard/normative costs for federal public institutions delivering public services and of standard costs for the public institutions' property maintenance, and the corresponding procedures in the cultural sector were used in the article. Available: <http://www.consultant.ru/>. (accessed: 2 June, 2015).

КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2011–2014 гг.

Плаксин С.М., Семенов С.В.*

Аннотация

Целью данной работы является выявление и анализ основных тенденций развития сферы государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации в 2011–2014 гг. Информационной базой для анализа послужили расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов», а также результаты опроса предприятий среднего и малого бизнеса, проведенные по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

По результатам анализа делаются выводы о том, что подавляющая часть проверочных мероприятий проводится федеральными контрольными органами, хотя их доля постепенно снижается; наблюдается концентрация объемов контрольной деятельности в 7–8 крупнейших федеральных контрольных органах и 12–13 регионах. Само по себе количество проверок не является фактором, существенно влияющим на административное давление в отношении предпринимателей, поскольку охват подконтрольных субъектов проверками, количество проводимых проверок и их продолжительность невелики. Несмотря на значительное сокращение численности сотрудников контрольных органов и рост финансирования, уровень финансового обеспечения работы контрольных органов остается недостаточным. Государственный контроль не ориентирован на выявление случаев угрозы или фактов причинения вреда в связи с нарушением обязательных требований, а во многом начинает играть фискальную функцию пополнения бюджетов за счет наложения штрафов. На основании полученных выводов обосновывается, что для обеспечения должного уровня защиты общества инструментами государственного контроля необходимо изменение технологии контрольно-надзорной деятельности, предусматривающей переход от тотального контроля к риск-ориентированной технологии.

Результаты работы могут быть использованы для разработки предложений по совершенствованию регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный контроль; количество проверок; административное давление; угроза причинения вреда; риск-ориентированный подход; ресурсное обеспечение органов контроля.

* Плаксин Сергей Михайлович – кандидат экономических наук, заместитель директора по экспертно-аналитической работе НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: splaksin@hse.ru

Семенов Сергей Викторович – кандидат медицинских наук, доцент, эксперт Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000 Москва, Мясницкая ул., д. 20. E-mail: sv.s.gav@yandex.ru

Введение

Контрольно-надзорная деятельность государственных и муниципальных органов и реформирование государственного регулирования в данной сфере относятся к одной из наиболее активно обсуждаемых тем, как среди экспертного сообщества, так и среди представителей бизнеса и контрольно-надзорных органов¹. Отчасти повышенное внимание к этой теме в последние один-два года вызвано поручениями Президента Российской Федерации о реформировании регулирования в сфере государственного контроля и надзора, переходе на риск-ориентированный подход и разработке нового базового федерального закона в данной сфере. Между тем интенсивная практическая работа почти не сопровождается научными и специализированными публикациями в данной сфере.

Работы по проблематике контрольно-надзорной сферы могут быть условно разделены на два больших блока. Во-первых, это публикации, относящиеся к правовой науке, посвященные дискуссии относительно определений понятий «контроль» и «надзор», определению соотношений между данными понятиями. Указанные вопросы рассмотрены в публикациях М. Баранова (2011), Д.М. Овсянко (2002), А.П. Гуляева (2000), М.С. Шалумова (1999), В.И. Баскова и Б.В. Коробейникова (2001), А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого и Ю.М. Козлова (2001), Б.Н. Габричадзе и А.Г. Чернявского (2001), Е.А. Кочерина и Н.Н. Полуденного (2003); А.А. Кармолицкого (2014), Н.В. Субанова (2012) и др. При этом авторы демонстрируют весь спектр мнений. Как показывают С.В. Семенов и А.В. Чаплинский (2014), различия между позициями «сводятся к тому, что “контроль” и “надзор” определяются и как понятия, используемые для обозначения самостоятельных видов деятельности, и как синонимы, и как соотношение целого (контроль) и частного (надзор)».

Количество публикаций, относящихся к проблематике государственного управления и посвященных непосредственно вопросам регулирования контрольно-надзорной деятельности, значительно меньше. Прежде всего следует отметить статью С.В. Семенова и А.В. Чаплинского (2014), в которой изложены предложения по изменению системы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, в частности, предлагается в рамках упорядочивания контрольных полномочий комплексное регулирование надзорной и разрешительной деятельности государственных (муниципальных) органов власти. Статья А.В. Кнутова (2015) посвящена чрезвычайно актуальной проблеме доступности, непротиворечивости, систематизированности, актуальности обязательных требований, предъявляемых к подконтрольным субъектам со стороны контрольно-надзорных органов. К сожалению, пока в рамках практической работы государственных органов разработка данной проблемы происходит в основном в таких ее аспектах, как формы, методы и процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий. Среди публикаций, посвященных частным вопросам, например, досудебному обжалованию решений органов контроля можно отметить, например работы С.М. Зырянова и В.Н. Южакова (2014); вопрос привлечения к ответственности контрольных органов поставлен в статье И.Ю. Синдеевой (2014).

К числу наиболее значимых публикаций, предполагающих скорее практический (а не научный) взгляд на вопросы организации системы государственного и муниципального контроля и проблемы регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, можно отнести серию аналитических докладов «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации», ежегодно выпускаемых Институтом государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ с 2010 г. совместно с РСПП и Минэкономразвития России. Каждый из докладов касается наиболее актуальных вопросов регулирования контрольно-надзорной деятельности. В частности, доклад 2015 г. почти полностью посвящен анализу практики внедрения риск-ориентированного подхода в систему государственного контроля в России.

Настоящая статья продолжает серию работ Института государственного и муниципального управления, но содержит анализ не проблем нормативно-правового регулирования сферы, а количественных данных, характеризующих систему государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации. Впервые подробно проанализированы результаты и характеристики работы контрольно-надзорных органов за весь четырехлетний период статистического наблюдения. Использование статистики за среднесрочный период впервые позволяет на основании количественных данных сформулировать общие тенденции развития и характеристики, присущие системе контрольно-надзорных органов Российской Федерации.

В частности, анализ отдельных результатов деятельности контрольно-надзорных органов Российской Федерации в 2011–2014 гг. и основных тенденций изменения системы работы органов контроля и надзора, проведенный с использованием количественных данных, позволяет продемонстрировать то, как за указанный период менялись масштабы контрольно-надзорной деятельности, ощущалась предпринимателями степень административного давления, связанного с контрольно-надзорной деятельностью, насколько государственный контроль ориентирован на достижение, выявление и пресечение случаев причинения вреда. В ходе исследования было выявлено, какую роль играют внеплановые проверки, в том числе проверки в связи с обращениями граждан, а также каким образом контрольные органы предпочитают наказывать предпринимателей.

В качестве источников исходных данных для подготовки настоящей статьи выступали опубликованные в свободном доступе данные государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»². Отдельные выводы также проиллюстрированы результатами опроса «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации», проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в 2015 г.³

Динамика и масштабы контрольно-надзорной деятельности

Всего в 2014 г. в Российской Федерации федеральными, региональными и муниципальными органами контроля было проведено 2377 тыс. прове-

рок⁴ (с учетом лицензионного контроля). При этом важно отметить следующие тенденции (табл. 1):

- общее количество проверок продолжает сокращаться. Так, в 2014 г. их количество снизилось по сравнению с 2013 г. на 9%, а в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на – 10%. Общее сокращение количества проводимых проверок в 2014 г. по сравнению с 2011 г. составило 17%;
- основное снижение происходит за счет сокращения количества проверок, проводимых федеральными контрольными органами. В 2014 г. по сравнению с 2011 г. количество федеральных проверок снизилось на 31%;
- одновременно количество проверок, проводимых при осуществлении регионального государственного контроля, стабильно увеличивается. В 2014 г. по сравнению с 2011 г. количество региональных проверок увеличилось на 43%;
- еще более впечатляющий рост продемонстрировала активность муниципальных контрольных органов – в 2014 г. было проведено на 73% больше проверок, чем в 2011 г. Однако можно предположить, что примерно половина продемонстрированного прироста связана с улучшением сбора отчетности в 2014 г. по сравнению с 2011 г.;
- основная часть проверок по-прежнему проводится на федеральном уровне. В среднем, по данным 2011–2014 гг., на федеральные органы контроля приходилось 79% всех проводимых проверок. Однако в результате обозначенных выше тенденций доля проверок, проводимых федеральными контрольными органами, снизилась с 86% до 74%, а доля «региональных» проверок выросла с 13% до 24%. Доля проверок, проводимых муниципальными органами контроля, хоть и увеличилась, но остается на крайне низком уровне.

Таблица 1

Количество проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля и лицензирующими органами

Показатель / Год	2011	2012 (% к 2011 г.)	2013 (% к 2012 г.)	2014 (% к 2013 г.)	2014 к 2011 г.,%
Количество проверок – всего, в том числе при осуществлении:	2 849 249	2 911 919 (+2,2%)	2 614 058 (–10,2%)	2 377 329 (–9,0%)	–17
– федерального государственного контроля (надзора);	2 440 413	2 215 900 (–9,2%)	1 950 477 (–12%)	1 690 236 (–13,3%)	–31
– регионального государственного контроля (надзора);	382 574	507 409 (+32,6%)	536 679 (+5,8%)	546 253 (+1,8%)	+ 43
– муниципального контроля;	26 262	21 771 (–17,1%)	31 654 (+45,4%)	45 485 (+43,7%)	+ 73%
Количество проверок в рамках лицензионного контроля		166 839	95 248 (–42,9%)	95 713 (+0,1%)	

Показатель / Год	2011	2012 (% к 2011 г.)	2013 (% к 2012 г.)	2014 (% к 2013 г.)	2014 к 2011 г.,%
<i>Доля проверок, проведенных на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, * % от общего числа проверок</i>					
Федеральный	85,6	80,7	77,4	73,8	
Региональный	13,4	18,5	21,3	24,2	
Муниципальный	0,9	0,8	1,3	2,0	

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

* С учетом проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля.

- на федеральном уровне *контрольно-надзорная деятельность сконцентрирована в 7–8 государственных органах*, на которые приходится более 90% «федеральных» проверок (табл. 2), а значит, почти $\frac{2}{3}$ проверок, проводимых в стране. С другой стороны, ряд контрольно-надзорных органов проводит лишь несколько десятков проверок в год. Следует обратить также внимание на то, что состав «лидеров» и «аутсайдеров» по числу проверок стабилен на протяжении всего периода статистического наблюдения.

Таблица 2

Количество проверок, проведенных отдельными федеральными органами государственного контроля (надзора)

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2014 г. (тыс.)	Доля (% общего числа проверок в 2014 г.)
1	МЧС России	470,2	28,2
2	Роспотребнадзор	299,3	18,0
3	ФНС России	218,2	13,1
4	Ростехнадзор	140,6	8,4
5	Роструд	132,6	8,0
6	МВД России	93,4	5,7
7	Россельхознадзор	90,1	5,4
8	Ространснадзор	67,8	4,1
9	Росреестр	51,8	3,1
10	ФМС России	25,6	1,5
11	Росприроднадзор	19,3	1,1
12	Росздравнадзор	17,8	1,1
13	ФТС России	14,5	0,9
14	Росстандарт	11,4	0,7
15	ФАС России	9,6	0,6
16	ФМБА России	7,4	0,4
17	Минюст России	6,9	0,4
18	Роскомнадзор	3,3	0,2

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2014 г. (тыс.)	Доля (% общего числа проверок в 2014 г.)
19	Росрыболовство	3,0	0,2
20	Иные	1,4	0,1
Всего		1690,2	100,0

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Незначительный объем мероприятий по контролю (менее 1 тыс. проверок) был проведен в 2014 г. Росфинмониторингом (665 проверок), Минкультуры России (454), Росфиннадзором (293), ФСТЭК России (144 проверки). Единичные проверки (менее 100) проводятся ежегодно Рослесхозом (98 проверок), Роспатентом (47), ФСТ России (46), Минпромторгом России (26), Минфином России (3), Росгидрометом (1 проверка).

– аналогичная картина складывается и на региональном уровне. Более половины проверок приходится на 13 субъектов РФ. Наибольшее количество проверок проведено органами исполнительной власти Республики Башкортостан, Республики Татарстан, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Красноярского края, Кемеровской, Московской, Липецкой, Нижегородской, Омской, Ростовской, Самарской и Челябинской областей (от 10 тыс. до 45 тыс. проверок).

Отмеченные колебания в объеме проводимых отдельными федеральными органами исполнительной власти и мероприятий по контролю обуславливаются составом возложенных на них контрольно-надзорных полномочий и численностью подконтрольных субъектов.

Межотраслевой характер федеральных надзорных полномочий МЧС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Роструда, ФНС России обуславливает их ведущее место в контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне. Но в то же время, например, государственный экологический надзор хотя и носит межотраслевой характер, но осуществляется Росприроднадзором только в отношении ограниченного количества хозяйствующих субъектов, имеющих федеральное значение. Аналогичное положение в системе государственного надзора в сфере образования, медицинской, фармацевтической деятельности, где преобладает региональная составляющая надзорных функций.

Поднадзорные Ространснадзору, Росгидромету, Роскомнадзору, Росздравнадзору сферы экономической деятельности имеют строго отраслевой характер и относительно стабильное количество подконтрольных субъектов.

Обращают на себя внимание показатели объема контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой МЧС России, значительно превышающие показатели других контрольных органов. Указанное Министерство при составлении статистических отчетов в общем количестве проверок при осуществлении федерального государственного пожарного надзора учитывает как самостоятельные проверки мероприятия по контролю, проводимые в отношении эксплуатируемых проверяемыми хозяйствующими субъектами отдельных объектов защиты – зданий, помещений и сооружений.

Оценка административного давления контрольно-надзорной деятельности на бизнес

«Изолированная», не подкрепленная дополнительными сведениями оценка количества проверок не позволяет ответить на вопрос «много проводится проверок или мало?», а также определить, насколько существенную роль играет контрольно-надзорная деятельность с точки зрения административного давления на бизнес.

Анализ статистических данных и результаты опроса малых и средних предпринимателей свидетельствуют о том, что количество проводимых проверок в отношении предпринимателей невелико, а значит, количество контрольных мероприятий не является само по себе значительным фактором административного давления на бизнес.

Данный вывод базируется на следующих тезисах:

1. *Охват сферы подконтрольных субъектов федеральными контрольно-надзорными органами остается крайне незначительным* (поскольку на федеральные органы приходится подавляющее количество проверок, данный вывод можно считать верным и для контрольно-надзорных органов в целом). С учетом того, что один субъект предпринимательской деятельности может быть поднадзорен нескольким органам государственного контроля, средняя доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых проводятся проверки, может быть исчислена двумя способами. Первый – как отношение суммы всех проверок, проведенных всеми контрольными органами, к суммарному количеству всех поднадзорных каждому органу контроля субъектов⁵. В этом случае статистика свидетельствует о том, что охват подконтрольных субъектов всеми федеральными контрольными органами в среднем на протяжении всего периода наблюдения составляет всего 3% (табл. 3), т.е. один подконтрольный субъект в среднем подвергается проверкам раз в 30 лет.

Таблица 3

Доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых были проведены проверки (% числа хозяйствующих субъектов, деятельность которых подлежит государственному контролю)

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
1	МЧС России	22,5	18,4	17,5
2	Росрыболовство	22,2	18,5	17,4
3	Роспотребнадзор	20,4	18,3	17,3
4	МВД России	15,6	15,7	16,2
5	Россельхознадзор	14,0	15,7	15,4
6	Рособрнадзор	13,2	11,3	12,4
7	ФМБА России	16,2	13,8	11,9
8	ФСКН России	6,3	5,4	10,7
9	Росздравнадзор	11,7	15,7	3,9

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
10	Минюст России	3,4	18,5	3,4
11	ФНС России	3,1	2,3	2,3
12	ФСТЭК России	1,9	2,4	1,9
13	Роструд	1,5	1,5	1,5
14	Роскомнадзор	1,2	1,3	0,4
15	Росреестр	0,8	3,2	0,3
В среднем		3,3	4,0	2,6

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Второй способ расчета предполагает использование в качестве анализируемого показателя средней арифметической доли поднадзорных субъектов, охваченных государственным контролем по всем федеральным контрольно-надзорным органам⁶. В этом случае, по данным статистики в 2014 г., федеральными контрольно-надзорными органами охвачено проверками 10,3% подконтрольных субъектов, т.е. один подконтрольный субъект подвергается проверке в среднем раз в 10 лет.

Столь значительная разница результатов, получаемых с использованием двух приведенных методов подсчета, обусловлена тем, что ряд контрольных органов имеют очень незначительное количество подконтрольных субъектов, а значит, вносят ничтожно малый вклад в определение значения показателя, рассчитываемого по первому алгоритму, и непропорционально большой – в значение показателя, рассчитанного вторым способом⁷.

Тем не менее рассчитанное обоими способами *среднее значение крайне невелико*. Особенно с учетом того, что по массовым видам надзора ежегодным проверкам подвергаются одни и те же подконтрольные субъекты (например, школы при проведении пожарного надзора), а значит, для «среднего предпринимателя» вероятность оказаться «под проверкой» еще ниже.

2. Периодичность проведения плановых проверок (в соответствии с Федеральным законом N 294-ФЗ) ограничена одной проверкой раз в три года, что теоретически предполагает возможность проведения ежегодно плановых проверок в отношении не более 33% подконтрольных хозяйствующих субъектов. Для многих видов надзора предусмотрены особенности, позволяющие увеличить частоту плановых проверок. Кроме того, частота внеплановых проверок вообще не регламентирована, а значит, охват подконтрольных субъектов проверками может теоретически превышать предельную величину в 33%.

Следовательно, *контрольные органы, учитывая имеющиеся ресурсные ограничения, не в состоянии обеспечить в отношении подконтрольных субъектов даже предусмотренный законодательством лимит проверок*.

Действительно, даже федеральные органы – лидеры по доле охвата (МЧС России, Роспотребнадзор, МВД России, Россельхознадзор) – проводят проверки лишь в отношении 15–17% подконтрольных лиц, т.е. один подконтрольный субъект проверяется в среднем в лучшем случае раз

в 6–7 лет. Важно также подчеркнуть, что и у лидеров доля охвата синхронно снижается с 22% в 2012 г. и 18% в 2013 г.

Справедливости ради следует отметить, что низкие показатели охвата отдельными контрольными органами (например, у ФАС России и ФМС России около 1% подконтрольных субъектов) объясняются, в том числе, значительным количеством включаемых в статистические отчеты подконтрольных субъектов. Так, например, на контроле ФАС России, как следует из отчета за 2014 г., состоит более 8,3 млн. хозяйствующих субъектов, т.е. подавляющее большинство зарегистрированных в стране юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; на контроле ФМС России – более 5,7 млн. При этом обоснованность определения такого количества подконтрольных субъектов вызывает сомнение с учетом реальных полномочий по осуществлению антимонопольного контроля и контроля в сфере рекламной деятельности, миграционного надзора.

В то же время низкий охват проверками (2–3% в год) более 8,7 млн. подконтрольных объектов, состоящих на учете ФНС России, не может рассматриваться как недостаток работы налоговых органов и представляется вполне обоснованным, учитывая принятые в последние годы меры по совершенствованию налогового администрирования и организации налогового контроля на основе риск-ориентированной модели. Большая часть проверок налоговых органов осуществляется в формате анализа налоговой отчетности (камеральных налоговых проверок), проводимых без взаимодействия с хозяйствующими субъектами. Полноценные проверки планируются по результатам проведенного анализа риска причинения вреда в связи с нарушениями конкретными хозяйствующими субъектами налогового законодательства.

3. Статистические данные подтверждаются результатами опроса предприятий малого и среднего бизнеса, проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, в отношении количества проведенных проверок.

Таблица 4

Распределение ответа на вопрос «Сколько проверок было проведено в Вашей компании в 2014 г.?», %*

Варианты ответов	Доля респондентов
0	32,8
От 1 до 3	43,6
От 4 до 6	15,3
От 7 до 10	4,3
Более 10	4,0

Источник: Результаты опроса представителей малого и среднего бизнеса, проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

* Следует учитывать, что в опросе указывались все проверки, включая, например, оперативно-розыскные мероприятия, а не только проверки, проводимые в соответствии с Федеральным законом N 294-ФЗ, а значит, «классических» проверок проведено значительно меньше.

Так, средневзвешенное количество проверок, проведенных в отношении одного предпринимателя, составило лишь 2,6 (табл. 4). В отношении $\frac{1}{3}$ предпринимателей проверки не проводились, а в отношении еще 44% проведено до трех проверок, что никак не может считаться значительным давлением.

4. Проводимые проверки для большинства предпринимателей не являются затратными с точки зрения потерь временных ресурсов. Так, по данным указанного опроса, средневзвешенная продолжительность проверки составляет всего 8 дней (табл. 5), притом что 53% проверок продолжались не более 5 дней.

Таблица 5

Распределение ответа на вопрос «Какова средняя продолжительность проведения проверки?», %

Варианты ответов	Доля респондентов
Менее 3 дней	29,6
От 3 до 5 дней	23,5
От 6 до 10 дней	17,1
От 11 до 20 дней	12,3
Более 20 дней	12,4
Затрудняюсь ответить	5,1

Источник: Результаты опроса представителей малого и среднего бизнеса, проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Сделанные выводы ни в коей мере не свидетельствуют о том, что проведение контрольно-надзорных мероприятий не является проблемой делового климата в Российской Федерации. Статистика и данные опроса подтверждают лишь то, что количество контрольных мероприятий не является само по себе фактором, влияющим на административную среду, и должно оцениваться в комплексе с другими аспектами контрольно-надзорной деятельности, например такими, как актуальность и доступность обязательных требований, которым должны соответствовать подконтрольные субъекты, степень административного усмотрения при проведении проверок и пр.

Ресурсы контрольно-надзорных органов

В предыдущем параграфе был сделан вывод о том, что уровень охвата контрольно-надзорными органами сферы подконтрольных субъектов является чрезвычайно низким. Контрольные органы «не выбирают» лимит проверок, установленный законодательством. Для того чтобы оценить резервы увеличения количества проверок, проанализируем ресурсную базу органов контроля. Анализ статистической информации по данному вопросу позволил сделать ряд выводов.

Численность трудовых ресурсов контрольно-надзорных органов в 2012 и 2013 гг. претерпела значительные сокращения. Однако в 2014 г., несмотря на кризисные явления и общую тенденцию к сокращению количества государственных служащих и экономии бюджетных средств, численность «контролеров»⁸ стабилизировалась, причем на всех уровнях власти (табл. 6), хотя в целом снижение к 2011 г. количества «контролеров» составило 30%.

Как и с количеством проверок, около 80% численности «контролеров» приходится на федеральные контрольно-надзорные органы, и именно в данной категории снижение штатной численности было максимальным. Также следует обратить внимание на то, что на региональном уровне количество «контролеров» в 2014 г. снизилось (и к 2013 г., и к 2011 г.), хотя число проверок (табл. 1), проводимых региональными контрольными органами, значительно увеличилось.

Таблица 6

Трудовые ресурсы контрольных органов

Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление контроля	2011 г.	2012 г. (% к 2011 г.)	2013 г. (% к 2012 г.)	2014 г. (% к 2013 г.)	2014 г. к 2011 г., %
Федеральный государственный контроль (надзор) (ед.)	15 4502	113 029 (-27%)	98 529 (-13%)	101 233 (+3%)	-35
Региональный государственный контроль (надзор) (ед.)	19 851	18 106 (-9%)	18 287 (+1%)	17 803 (-3%)	-10
Муниципальный контроль (ед.)	4 498	5093 (+13%)	6086 (+20%)	6347 (+3%)	+41
Всего	178 851	136 228 (-24%)	122 902 (-10%)	125 383 (+2%)	-30

Источник: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Средняя нагрузка на одного «контролера» (количество проверок в год на одну штатную должность) составила для федеральных органов власти в 2014 г. 17 проверок (табл. 7). Интересно, что данный показатель соответствует уровню 2011 г., в 2012–2013 г. он был несколько выше. Значит, можно предположить, что определяющее значение для количества контрольно-надзорных мероприятий играет штатная численность сотрудников контрольных органов. Кампания по сокращению численности госслужащих, последовательно проводившаяся в прошедшие годы, привела к краткосрочному росту нагрузки на «контролеров», которая в среднесрочном периоде была приведена к некоторому исходному, условно «равновесному» значению. Иными словами, вслед за изменением численности была сокращена проводимая контрольными органами работа.

Как уже упоминалось выше, нагрузка на служащих, осуществляющих контрольные полномочия на региональном уровне, стабильно увеличивается, что не может не сказаться на «качестве» проверок. На муниципаль-

ном уровне нагрузка держится на стабильно низком уровне, что отражает, в том числе, и небольшое количество поднадзорных объектов, находящихся в сфере ответственности муниципального контроля.

Таблица 7

Среднее количество проведенных проверок в расчете на одну штатную должность лиц, осуществляющих контрольные функции

Количество проводимых проверок в расчете на одного сотрудника контрольного органа	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Федеральный государственный контроль (надзор)	16	20	20	17
Региональный государственный контроль (надзор)	21	28	29	31
Муниципальный контроль	6	4	5	7

Источник: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Согласно представленным статистическим отчетам, в 2014 г. финансирование контрольно-надзорной деятельности составило около 105 млрд. руб. (табл. 8). В целом, объемы финансирования контрольно-надзорной деятельности по сравнению с 2011 г. выросли более чем на $\frac{1}{3}$. При этом на федеральном уровне финансирование последние три года стабильно увеличивалось и выросло по сравнению с 2011 г. в полтора раза. Отдельно следует обратить внимание на резкое снижение финансирования контрольной деятельности на региональном уровне, очевидно связанное с общим дефицитом региональных бюджетов в нестабильных экономических условиях. Финансирование осталось практически на уровне 2011 г., при этом и количество проверок (табл. 1), и нагрузка на «контролера» (табл. 7) на региональном уровне значительно увеличились.

Таблица 8

Финансовые ресурсы контрольных органов

Объем бюджетных средств, выделяемых на выполнение контрольно-надзорных полномочий	2011 г.	2012 г. (% к 2011 г.)	2013 г. (% к 2012 г.)	2014 г. (% к 2013 г.)	2014 г. к 2011 г., %
Федеральный бюджет (млн. руб.)	47 159,4	49 495,2 (+5%)	66 943,0 (+35%)	71 362,2 (+6%)	+51%
Бюджеты субъектов Российской Федерации (млн. руб.)	24 650,3	30 049,5 (+22%)	46 333,4 (+54%)	26 320,2 (-43%)	+7%
Местные бюджеты (млн. руб.)	5 490,8	6 343,7 (+16%)	4 084,7 (-36%)	7 100,8 (+74%)	+29%
Всего	77 300,5	85 888,4 (+11%)	117 361,1 (+37%)	104 783,2 (-10%)	+36%

Источник: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Однако достоверность данных, представленных в отчетах органами местного самоуправления по объемам средств муниципальных бюджетов, выделяемых на контрольную деятельность, вызывает сомнение, учитывая дотационность бюджетов большинства муниципальных образований.

Чрезвычайно важным индикатором состояния дел в контрольно-надзорной сфере является объем финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней в расчете на одну должность, выполняющую контрольные функции (табл. 9).

Несмотря на полуторакратное (в 2014 г. по сравнению с 2011 г.) увеличение финансирования контрольно-надзорной деятельности и сокращение более чем на треть численности «контролеров» на федеральном уровне, объем финансовых средств, выделяемых в расчете на одну должность «контролера», составил лишь чуть менее 59 тыс. руб. в месяц. Данные расходы включают не только собственно те средства, которые государственный служащий получает в качестве заработной платы «на руки», но и отчисления в государственные внебюджетные фонды (суммарно 30,2% от заработной платы), а также иные расходы на обеспечение работы – на помещение, технику, привлечение экспертных организаций и пр. Экспертно сумма, непосредственно приходящаяся на выплату «контролеру», оценивается в 27 тыс. руб. в месяц, что примерно на 25% ниже значения среднемесячной начисленной заработной платы работников в целом по экономике Российской Федерации в 2014 г.⁹ Таким образом, можно констатировать, что денежное вознаграждение государственных служащих, занятых в исполнении контрольно-надзорных мероприятий и обладающих значительными властными полномочиями вплоть до приостановки деятельности предприятия, представляется явно недостаточным, несмотря на значительные усилия в данной сфере.

Таблица 9

Сумма выделенных финансовых средств в расчете на одну штатную должность лиц, выполняющих контрольные функции

Сумма средств в расчете на 1 штатную должность (в месяц в тыс. руб.)	В месяц в 2011 г.	В месяц в 2012 г.	В месяц в 2013 г.	В месяц в 2014 г.	В месяц в 2014 г. к 2011 г.
Федеральный бюджет	17	36,5 (+114%)	58,1 (+59%)	58,9 (+1%)	+ в 2,4 раза
Бюджеты субъектов Российской Федерации	102,9	138,6 (+35%)	211,7 (+53%)	123,2 (-42%)	+19,7%
Местные бюджеты	101,7	103,8 (+2%)	55,6 (-46%)	93,2 (+68%)	-8,3%
В среднем	18,9	23,3 (+22,7%)	52,2 (+ в 2,3 раза)	70,1 (+34,3%)	+ в 2,7 раза

Источник: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

В целом следует отметить, что достоверность представляемой информации по объемам ежегодно выделяемых средств на выполнение контрольно-надзорных функций и их динамику необходимо оценивать с высокой степенью критичности, поскольку в бюджетной классификации средства на исполнение этих функций не выделяются отдельной строкой. Корректная оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиций соотношения затрат государства и полученных результатов исполнения этих функций возможна только при переходе бюджетной системы на целевое финансирование функций, а не штатной численности государственных и муниципальных служащих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Результаты проведенного исследования позволяют утверждать, что без резкого увеличения количества государственных служащих, занятых контрольно-надзорной деятельностью, экстенсивно увеличить количество проверок, а значит и охват сферы подконтрольных субъектов, невозможно. Поскольку увеличение численности госслужащих на столь значительную величину маловероятно (тем более что дополнительно должно увеличиваться и их денежное содержание), единственным решением задачи повышения эффективности и результативности государственного контроля, обеспечивающего защиту интересов общества, является переход на новые принципы и технологии работы.

«Конечные эффекты» контрольной деятельности с точки зрения общества

С точки зрения общества, контрольно-надзорная деятельность, заключающаяся в оценке соответствия подконтрольных субъектов установленным обязательным требованиям, должна быть нацелена на обеспечение определенного уровня безопасности общества, на снижение до приемлемого уровня риска причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, имуществу, безопасности государства, на минимизацию случаев, создающих угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что государственный контроль лишь в незначительной степени ориентирован на выявление нарушений, связанных с непосредственной угрозой или фактами причинения вреда.

На протяжении прошедших трех лет нарушения, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, выявляются лишь у 9–11% проверенных подконтрольных субъектов (табл. 10), а доля лиц, у которых выявляются нарушения, связанные с фактами причинения вреда, составляет лишь 1% от проверенных подконтрольных субъектов (табл. 11).

Иными словами, только 10–12% проверенных подконтрольных лиц (как выясняется по результатам проверок) несут опасность охраняемым ценностям.

Таблица 10

Доля проверенных подконтрольных субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
1	ФМБА России	21,6	24,6	23,9
2	Росздравнадзор	15,1	13,4	22,3
3	Роспотребнадзор	15,9	18,8	19,0
4	Россельхознадзор	15,9	16,3	14,2
5	Росрыболовство	12,9	12,3	13,4
6	ФТС России	1,2	11,3	13,3
7	МВД России	12,7	12,0	9,9
8	МЧС России	12,8	9,4	8,8
9	Росприроднадзор	5,7	14,9	7,5
10	Роструд	7,9	9,4	7,2
11	Росстандарт	2,6	2,4	5,2
12	ФСТЭК России	4,3	1,8	4,4
13	Ростехнадзор	4,98	2,7	2,4
В среднем		9,4	9,3	11,1

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Таблица 11

Доля проверенных подконтрольных субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения, явившиеся причиной причинения вреда

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
1	Роструд	6,4	4,7	5,0
2	ФТС России	1,3	2,9	4,6
3	Росздравнадзор	1,9	2,9	2,4
4	Росрыболовство	7,5	1,0	1,1
5	Роспотребнадзор	1,5	0,8	1,0
6	МВД России	1,9	0,7	0,9
7	Россельхознадзор	0,7	0,6	0,5
8	ФМБА России	0,3	0,5	0,5
9	Росприроднадзор	1,4	2,7	0,4

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
10	Ростехнадзор	0,6	0,2	0,3
11	МЧС России	0,8	0,1	0,3
14	Росреестр	0,02	0,1	0
15	Минкультуры России	6,4	0	0
16	Росстандарт	0,02	0	0
10	Рособрнадзор	0,03	0,5	0
17	ФАС России	0,2	0	0
В среднем		1,1	0,7	1,0

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Вместе с тем следует отметить, что в контрольно-надзорной деятельности уполномоченных государственных органов и тем более органов местного самоуправления преобладает субъективный подход к определению и учету случаев возникновения угрозы причинения вреда в силу неопределенности самого понятия «угроза причинения вреда».

Объективная оценка этого важнейшего показателя эффективности контрольно-надзорной деятельности, свидетельствующего о ее профилактической направленности, возможна только при переходе системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на риск-ориентированную методологию организации и проведения мероприятий по контролю, а также мониторинга соблюдения законодательства во всех сферах экономической деятельности.

Однако проблема заключается в отсутствии единых методологических, организационных и практических подходов к формированию системы учета случаев причинения вреда и их последствий для жизни, здоровья людей, окружающей среды, имуществу физических, юридических лиц и государственному имуществу, безопасности государства. Каждым органом государственного контроля (надзора) ведется ведомственная статистика, сопоставление и сравнительный анализ которой не представляется возможной.

В качестве примера можно привести различные не согласующиеся между собой системы учета пострадавших при возникновении аварий на опасных промышленных объектах (ведется Ростехнадзором), при пожарах и чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ведется МЧС России), учета случаев заболеваний, отравлений, травм и смерти работающих, в том числе от несчастных случаев на производстве (ведется Рострудом), и профессиональных заболеваний работающих (ведется Роспотребнадзором). Аналогичная ситуация с регистрацией и учетом случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде, статистика которых ведется Росприроднадзором, Россельхознадзором, Росреестром, Роспотребнадзором, Росрыболовством, Ростехнадзором, Рослесхозом, а также органами исполнительной власти субъектов Россий-

ской Федерации при осуществлении государственного регионального экологического надзора.

Таким образом, в условиях ограниченных возможностей финансирования контрольно-надзорной деятельности (без возможности наращивания численности и ресурсов для кратного увеличения доли проверяемых подконтрольных субъектов) ключевым направлением повышения качества исполнения контрольных функций, с точки зрения обеспечения приемлемого уровня защиты общественных интересов, может стать внедрение выборочного контроля, основанного на риске причинения вреда, ущерба.

Фискальный характер контрольной деятельности

Если для общества основной целью контрольно-надзорной деятельности является обеспечение приемлемого уровня безопасности, то для предпринимателей результаты контрольно-надзорной деятельности связаны с итогами проведенных в их отношении проверок.

По данным статистической отчетности по итогам проверочных мероприятий, проведенных федеральными контрольными органами, нарушения выявлены у 60% подконтрольных субъектов. Данные оценки лишь чуть более оптимистичны, чем результаты опроса предпринимателей. Так, в ответ на вопрос «Были ли выявлены нарушения по результатам проверок?» ответ «Да» был дан 71% респондентов.

По итогам выявленных нарушений накладываются административные наказания. *Основным административным наказанием на протяжении всего рассматриваемого периода статистических наблюдений является административный штраф.* Примерно 88% наказаний относятся к административным штрафам. Всего федеральными контрольными органами в 2014 г. наложено штрафов на 17,1 млрд. руб.¹⁰, а контрольными органами субъектов Российской Федерации – на сумму 6 млрд. руб. Средний размер штрафа на юридическое лицо составил 42,7 тыс. руб. Вторым наиболее распространенным видом наказаний является предупреждение, на которое приходится в среднем 9% наказаний. Остальные виды наказаний, предусмотренные в законодательстве, применяются гораздо реже и суммарно занимают лишь около 3% общего количества наказаний.

С другой стороны, сокращается применение в качестве наказания административного приостановления деятельности, наиболее эффективного с позиций прекращения недобросовестной деятельности, представляющей опасность причинения вреда или причиняющей вред (с 41,9 тыс. случаев в 2011 г., 27,5 тыс. в 2012 г., 25,6 тыс. в 2013 г. до 16,6 тыс. в 2014 г.). Такое сокращение не может быть логически объяснено, поскольку в 2014 г. увеличилось число случаев причинения вреда в связи с грубыми нарушениями подконтрольными субъектами обязательных требований (с 31 тыс. случаев в 2013 г. до 36 тыс. в 2014 г.).

Иными словами, государственный контроль де-факто носит также фискальную функцию, которая может подменять основное содержание контрольно-надзорной деятельности.

Заключение

Анализ статистической информации о деятельности контрольно-надзорных органов за 2011–2014 гг. и результатов опроса предпринимателей малого и среднего бизнеса 2014 г. позволяет сделать ряд выводов об организации системы государственного и муниципального контроля в Российской Федерации.

1. Контрольно-надзорная деятельность в России отличается сильной концентрацией. Примерно $\frac{4}{5}$ контрольных мероприятий приходится на контрольные органы федерального уровня, из которых, в свою очередь, $\frac{9}{10}$ проверок приходится на 7–8 контрольных органов–лидеров по количеству проверок. Несмотря на тенденции последних лет, проявляющиеся в значительном увеличении доли регионального государственного контроля, такое положение сохранится и в ближайшем будущем. Значит, основные реформаторские усилия по совершенствованию регулирования контрольно-надзорной деятельности целесообразно сосредоточить на указанных федеральных органах–лидерах по количеству проверок, поскольку именно они оказывают наиболее существенное административное давление на бизнес.

2. Само по себе количество проводимых проверок в отношении предпринимателей не является значимым фактором административного давления на бизнес. Действительно, по данным административной статистики, в среднем ежегодно проверки проводятся в отношении лишь 3% подконтрольных субъектов, даже федеральные органы–лидеры по доле охваченных проверками подконтрольных субъектов проверяют только 17% от их числа. Это существенно ниже, чем установленный законодательством лимит на уровне 33% подконтрольных субъектов, охваченных контролем, для плановых проверок и неограниченный лимит для внеплановых проверок. По результатам опроса предпринимателей, в отношении $\frac{1}{3}$ предпринимателей проверки не проводились, а в отношении еще 44% проведено до трех проверок, причем средняя продолжительность проверок составила всего 8 дней, что существенно ниже установленного законом лимита в 20 рабочих дней и никак не может считаться значительным административным давлением.

3. Низкий охват подконтрольных субъектов надзорными мероприятиями, когда в среднем проверка в отношении предприятия проводится раз в 30 лет, а у лучших ведомств – раз в 6–10 лет, одновременно означает, что фактически органы государственного контроля не могут обеспечить надлежащий уровень безопасности для общества, что косвенно подтверждается резонансными авариями и катастрофами (переворот теплохода «Булгария», пожар в кафе «Хромая лошадь», разрушения на Саяно-Шушенской ГЭС и др.).

Однако увеличить количество сотрудников контролирующих органов и плотность контроля при текущих бюджетных ограничениях не представляется возможным. Несмотря на то что за последние три года численность работников федеральных контролирующих органов снизилась на $\frac{1}{3}$, а финансирование выросло в 1,5 раза, среднее денежное содержание

одного «контролера» может быть экспертно оценено лишь в 27 тыс. руб. в месяц, что на 25% ниже средней заработной платы в целом по стране. Это означает, что кратное увеличение плотности контроля, которое должно сопровождаться кратным увеличением численности государственных служащих и ростом их заработной платы, потребует значительного увеличения бюджетного финансирования, что невозможно в современной социально-экономической ситуации.

Кроме того, ситуация с низкой заработной платой сотрудников контрольных органов, обладающих значительными властными полномочиями вплоть до приостановки деятельности предприятия, создает значительные риски коррупции.

4. Выход из данной ситуации может быть связан с переходом на новую технологию работы контрольно-надзорных органов, предусматривающую концентрацию ограниченных ресурсов на тех подконтрольных субъектах, которые несут максимальный риск причинения вреда, ущерба охраняемым ценностям (жизни и здоровью граждан, объектам животного мира и окружающей среды, имуществу, безопасности государства), создают опасность возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

По данному направлению деятельность контрольно-надзорных органов Российской Федерации имеет значительные резервы. На протяжении последних лет лишь у 9–11% проверенных подконтрольных субъектов выявляются нарушения, связанные с непосредственной угрозой причинения вреда, и лишь у 1% выявляются нарушения, связанные с фактами причинения вреда. Значит, практически 90% проверенных подконтрольных субъектов, у которых выявлены нарушения, даже при нарушении обязательных требований, не несли непосредственной угрозы причинения вреда. Контрольно-надзорные органы работают в системе искаженных стимулов, когда основным ориентиром деятельности становится не предупреждение случаев нанесения вреда, а сбор административных штрафов.

Таким образом, для обеспечения должного уровня защиты общества инструментами государственного контроля необходимо изменение технологии контрольно-надзорной деятельности, предусматривающей переход от тотального контроля к риск-ориентированной технологии.

Выражение признательности

Авторы работы выражают искреннюю благодарность эксперту Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ Климовской Елене Владимировне за неоценимую помощь в обработке первичных данных и подготовке сводных аналитических таблиц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административное право Российской Федерации. Учебник / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. 3-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало-М, 2001. – 592 с.
2. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. – 2011. – № 7–8. – С. 78–108.
3. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2001. – 512 с.
4. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
5. Зырянов С.М., Южаков В.Н. Досудебное обжалование решений при осуществлении государственного контроля // Государственная служба. – 2014. – № 6. С. 19–25.
6. Кармолицкий А.А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. – 2014. – № 1. – С. 48–58.
7. Кнутов А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 104–123.
8. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник для высших и средних юридических учебных заведений / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. – 208 с.
9. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2014. – М.: МАКС Пресс, 2015. – 120 с.
10. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2013. – 1-е и 2-е изд. – М.: МАКС Пресс, 2014. – 320 с.
11. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012. – 1-е и 2-е изд. – М.: МАКС Пресс, 2013. – 184 с.
12. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. – 468 с.
13. Семенов С.В., Чаплинский А.В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 4. – С. 118–135.
14. Синдеева И.Ю. Ответственность органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля // Государственная служба. – 2014. – № 5. – С. 6–11.
15. Системы государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика / Под ред. Е.А. Кочерина, Н.Н. Полуденного. – М.: РАГС, 2003. – 272 с.

16. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2011. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 400 с.
17. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 304 с.
18. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. – 288 с.
19. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Подчеркнем, что здесь и далее в данной статье, если иное не оговорено особо, речь идет о контрольно-надзорной деятельности в системе органов исполнительной власти и не затрагивается проблематика исполнения контрольных полномочий в рамках парламентского контроля, общественного контроля, внутриведомственного контроля.
- ² В указанной системе содержатся результаты официального статистического наблюдения по форме «1-Контроль», содержащей результаты контрольно-надзорной деятельности и данные по всем контрольно-надзорными органами федерального, регионального и муниципального уровней.
- ³ Опрос проведен с 9 по 27 февраля 2015 г. в 83 субъектах Российской Федерации (за исключением Республики Крым и города федерального значения Севастополя). Выборка составила 4149 человек. Среди опрошенных 79,1% – это руководители или владельцы предприятий, 20,9% – заместители руководителей предприятий. 56,6% опрошенных бизнесменов отнесли свои предприятия к категории малого бизнеса, остальные – к категории среднего.
- ⁴ Здесь и далее, если не оговорено особо, приводятся данные по ведомствам, подпадающими под регулирование Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Федеральный закон N 294-ФЗ).
- ⁵ Так, в 2014 г. сумма подконтрольных субъектов по всем федеральным контрольно-надзорным органам составила 53 278 тыс. ед.; суммарно все федеральные контрольно-надзорные органы провели проверки в отношении 1 369 тыс. ед. подконтрольных субъектов. Таким образом, средняя доля охвата по данной формуле составила $1\,369/53\,278 = 2,6\%$.
- ⁶ Так, например, в 2014 г. МЧС России провело проверки в отношении 17,4% подконтрольных субъектов, ФМБА России – в отношении 11,9%, а Росреестр – в отношении 0,3%. Таким образом, средняя доля охвата по данной формуле составила $(17,4\% + 11,9\% + 0,3\%) / 3 = 9,9\%$.

- ⁷ Например, Минфин России из пяти поднадзорных организаций провел проверки в отношении двух. Для показателя, рассчитываемого первым способом, вклад Минфина ничтожен (действительно, 5 поднадзорных лиц из 53 278 тыс. и проверки в отношении 2 поднадзорных лиц из 1369 тыс.). Однако Минфин проверил 40% поднадзорных лиц и является лидером по охвату проверками, т.е. вносит весомый вклад в значение при подсчете показателя вторым способом.
- ⁸ Штатная численность должностных лиц, непосредственно уполномоченных в Российской Федерации на осуществление контрольно-надзорных функций.
- ⁹ См. данные Росстата http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/
- ¹⁰ В общую сумму штрафов не включаются данные отчетов, представляемых ФТС России (более 25,6 млрд. руб. в 2014 г.), которые, по-видимому, помимо административных штрафов учитывают суммы таможенных платежей, начисленных по результатам проверок.

QUANTITATIVE ANALYSIS OF THE ACTIVITY OF CONTROL AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION IN 2011–2014

Plaksin Sergey M.

PhD in Economics, Deputy Director of the Expert Analytics Office, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
11 Myasnitckaya Str., 10100 Moscow, Russian Federation.
E-mail: splaksin@hse.ru

Semenov Sergey V.

PhD in Medicine, Associate professor, Expert of the Institute of Public Administration and Municipal Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
11 Miasnitckaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: sv.s.gav@yandex.ru.

Abstract

The goal of this paper is to identify and analyze the major trends in the sphere of state and municipal control and supervision in the Russian Federation in 2011–2014. The analysis draws on the authors' calculations based on the data uploaded in the information system «Monitoring activities of regulatory agencies» by the control and supervisory authorities as well as the results of a survey of medium size and small businesses commissioned by the Ombudsman for the Protection of Entrepreneurs' Rights under the President of the Russian Federation.

According to the analysis, the vast majority of inspections are performed by the federal control authorities; however their share has gradually reduced. Control activities are performed by 7–8 largest federal control authorities and by 12 – o 13 regions of Russia. The number of inspections is not a factor that significantly affects the administrative burden on organizations, since as the inspections scope, the number of inspections and their duration are not significant. Despite a significant reduction in the number of employees in the control bodies and increased funding, the financial support for the control authorities remains insufficient. Government control is not focused on the detection of the risk of harm or evidence of harm that can be caused by the violation of the mandatory requirements, and in many ways fines are beginning to play a fiscal function of the budgets replenishment.

Based on these findings, the authors conclude that in order to ensure an adequate level of protection of the public by the instruments of state control, it is necessary to change the approach to control and supervision activities from the total control to the risk-based control.

The results of this work can be used to develop proposals for improving the regulation of control and supervision activity in the Russian Federation.

Keywords: government control; number of inspections; administrative pressure; risk of harm; risk-based approach; provision of resources for control authorities.

Citation: Plaksin, S.M. & Semenov, S.V. (2015). Kolichestvennyi analiz deyatel'nosti nadzornykh organov v Rossiyskoy Federatsii v 2011–2014 gg. [Quantitative Analysis of the Activity of Control Authorities in the Russian Federation in 2011–2014], *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 121–144 (in Russian).

REFERENCES

1. Alehin, A.P., Karmolitsky, A.A. & Kozlov Yu.M. (2011). *Administrativnoe pravo Rossiiskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow: Zertsalo-M.
2. Baranov, M. (2011). Sootnoshenie ponyatij «gosudarstvennyj kontrol'» i «gosudarstvennyj nadzor»: teoriya i praktika voprosa [Interrelation of the Concepts of «State Control» and «State Supervision»: Theory and Practice]. *Pravo i Zhizn*, n. 7–8.
3. Baskov, V.I. & Korobeinikov, B.V. (2001). *Kurs prokurorskogo nadzora* [The Course of prosecutorial supervision]. Moscow: Zertsalo-M.
4. Gabrikhidze, B.N. & Chernyavsky, A.G. (2001). *Administrativnoe pravo Rossiiskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow: Delo i servis.
5. Zyrianov S.M. & Yuzhakov, V.N. (2014) Dosudebnoe obzhalovanie reshenij pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya [Pre-trial appeal of the decisions in the exercise of state control]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, n. 6, pp. 19–25.
6. Karmolitsky, A.A. (2014). K voprosu ob administrativnom nadzore v sfere ispolnitel'noj vlasti [On the Issue about Administrative Supervision in the Sphere of Executive Power]. *Zakonodatel'stvo*, n. 1, pp. 48–58.
7. Knutov, A.V. (2015). Obyazatel'nye trebovaniya k khozyaistvennoj deyatel'nosti v Rossii [Regulatory Requirements for Business Activities in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 104–123.

8. Gulyaev, A.P. (Ed.) (2000). *Kontroliruyushchie organy i organizatsii Rossii: Kompetentsiya i polnomochiya* [Supervisory authorities and organizations of Russia: competence and powers]. Moscow: MAEP.
9. *Kontrol'no-nadzornaya deyatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2014* [State Control and Supervisory Activities in the Russian Federation: Analytical Report – 2014]. Moscow: MAKS Press, 2015.
10. *Kontrol'no-nadzornaya deyatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2013* [State Control and Supervisory Activities in the Russian Federation: Analytical Report – 2013]. Moscow: MAKS Press, 2014.
11. *Kontrol'no-nadzornaya deyatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2012* [State Control and Supervisory Activities in the Russian Federation: Analytical Report – 2012]. Moscow: MAKS Press, 2013.
12. Ovsyanko, D.M. (2002). *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow: Yurist.
13. Sindeeva, I. Yu. (2014). Otvetstvennost' organov ispolnitel'noy vlasti pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya [Responsibility of Executive authorities in the exercise of state control]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, n. 5, pp. 6–11.
14. Semenov S.V., Chaplanskiy A.V. (2014) O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya system gosudarstvennogo i munitsipal'nogo kontrolya v Rossii [On the improvement of the legal regulation of the system of state and municipal control in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 118–135.
15. Kocherin, E.A. & Polydenyi, N.N. (Eds.) (2003). *Sistema gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii: teoriya i praktika* [The system of state control in the Russian Federation: theory and practice]. Moscow: RAGS.
16. *Sostoyanie sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2011* [The state of the system of state control in the Russian Federation: Analytical Report – 2011]. Moscow: MAKS Press, 2011.
17. *Sostoyanie sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii* [The state of the system of state control in the Russian Federation] Moscow: HSE, 2010.
18. Subanova, N.V. (2012). *Razreshitel'nye polnomochiya organov ispolnitel'noy vlasti v Rossiiskoi Federatsii* [Permissive powers of the executive power bodies in the Russian Federation]. Moscow: Yurisprudentsiya.
19. Shalunov, M.S. (1999). Prokurorskiy nadzor i gosudarstvennyi kontrol' za ispolneniem zakonov: razgranichenie kompetentsii i otvetstvenost' [Prosecutor's supervision and state control over the compliance with laws: the distribution of powers and responsibilities]. *Gosudarstvo i pravo*, n. 1, pp. 79–85.

ОЧЕРК ИСТОРИИ РОССИЙСКО- СОВЕТСКОЙ БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ НОМЕНКЛАТУРЫ

Оболонский А.В.*

Аннотация

В статье анализируется история отечественной номенклатурно-бюрократической системы от начала XIX в. до современности. Поскольку главное внимание в данном случае уделено советскому периоду, то период дореволюционный рассматривается относительно конспективно, с акцентом на попытки модернизации бюрократии в XIX в., в частности на введение по инициативе М.М. Сперанского критерия образования вместо доминировавшего – выслуги лет, а также на периодические безуспешные попытки верховной власти отменить или ограничить значение шкалы рангов. В советском периоде подробно рассматриваются механизмы и кадровые источники формирования номенклатуры, ее эволюция в различные периоды и негативные последствия данной системы. Ее создателем и манипулятором ею был И. Сталин. Описаны человеческие качества и мотивы поведения разных поколений номенклатурных бюрократов, социально-психологический портрет бюрократической «элиты», антиноменклатурные репрессии 1930-х гг., привилегии номенклатуры, ее «золотой век» в позднесоветские времена. Отмечается, что при своих несомненных недостатках рядовая советская бюрократия в массе была не так уж катастрофически плоха и лучше своей общественной репутации. Автор дистанцируется от однозначных оценок российского чиновничества – как негативных, так и идеализаторских, – предлагая сбалансированный взгляд. Главный порок – в самой системе номенклатуры, ставшей одной из значимых причин банкротства советского режима. Применительно же к условиям современного динамичного мира она тем более контрпродуктивна. Поэтому тенденции «регенерации» номенклатурных принципов формирования управленческих кадров представляются в корне не отвечающими объективным общественным потребностям и опасными.

Ключевые слова: государственная служба; управленческие кадры; бюрократия; номенклатура; чиновники; демократические институты.

* Оболонский Александр Валентинович – доктор юридических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101990 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: aobolonsky@hse.ru

«С плохими законами, но хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы».
(Отто фон Бисмарк)

«Есть легион сорванцов, у которых на языке «государство», а в мыслях – пирог с казенной начинкой».
(М.Е. Салтыков-Щедрин)

Наше чиновничество было и остается предметом полярных по содержанию мифов в амплитуде от стопроцентного очернения до стопроцентной апологетики. В данной статье мы постараемся представить сбалансированный взгляд на него, показав как отрицательные, так и положительные моменты. Большая ее часть будет посвящена советскому периоду. Но поскольку фактор преемственности в административной культуре имеет весьма существенное (хотя и не предопределяющее) значение, то обратимся сначала к временам предшествовавшим – к бюрократии Российской империи.

Предыстория

Пожалуй, не было в России другой такой социальной группы, которая бы всегда, при любом правителе и обстоятельствах, подвергалась бы столь постоянной и резкой критике со всех сторон, как чиновничество. Более того, сказать о чиновниках что-либо положительное считалось почти неприличным. В литературе господствовали гоголевские, сухово-кобылинские, щедринские персонажи – казнокрады, взяточники, чинодралы, бездушные разорители людей, равно ничтожные сановники и жалкие столоначальники. Публицисты и интеллектуалы всех направлений тоже хлестали наотмашь: либералы-западники видели в развращенной, невежественной и своекорыстной бюрократии едва ли не главное из зол общественного и государственного устройства, одно из самых безобразных проявлений российской «азиатчины»; славянофилы и панслависты бичевали ее, но с прямо противоположных позиций – как разносчика тлетворных, убийственных для русской самобытности европейских влияний. Чиновников поносили и ненавидели низшие слои, видевшие в них своих главных притеснителей, обманывающих «добрых царей», которые хоть якобы неустанно пекутся о народе, но не могут ничего сделать поверх голов «злых царевых слуг».

Покритиковать их не упускала случая и сама высшая власть, что позволяло ей, таким образом, хотя бы частично снять с себя ответственность за те или иные действия, демонстрируя столь несложным образом свою якобы солидарность с народом. На них беспрестанно жаловалось и купечество, при этом развращая их взятками и всевозможными подношениями. Словом, пороки российского чиновничества вошли в поговорки.

Однако реальность гораздо сложнее – и по параметрам, и особенно по историческим периодам. Чиновничество наше было и неоднородно

и менялось с течением времени, хотя на отношении к нему общества это не очень сказывалось. Серьезный анализ показывает, что **российская бюрократия**, будучи извечным «мальчиком для битья», при всех ее весьма серьезных и реальных пороках, **была** тем не менее **лучше своей общественной репутации**. Во всяком случае, в последние три романовских царствования. И немало хорошего для страны сделала. Да и раньше совсем не все государевы слуги были чиновниками, казнокрадами, реакционерами.

Вспомнить хотя бы нашего первого «идеального бюрократа» М.М. Сперанского. Как писал о нем В.О. Ключевский в самом конце XIX в., «со времен Ордина-Нащокина у русского престола не становился другой такой сильный ум, после Сперанского, не знаю, появится ли третий. Это была воплощенная система» (Ключевский, 1959, т. 6, с. 462). Став одним из ближайших сподвижников молодого Александра I, он предложил, как известно, полную реформу всей структуры государственной власти на базе передовых идей века. Правда, известна печальная участь как реформы, так и ее идеолога. Из того немногого, что Сперанскому удалось довести до хотя бы частичного воплощения в жизнь, были перестройка центрального аппарата – образование министерств и Государственного совета, а также введение в систему чиновничества критерия образования. Согласно царскому указу от 6 августа 1809 г., для производства в чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс) требовалось помимо соответствующей выслуги лет, свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к Указу программе. Программа была довольно обширной и предполагала знание русского и одного иностранного языка, основательных знаний в областях права – естественного, римского, уголовного и гражданского, отечественной истории, экономики и статистики, а также общих познаний по ряду других предметов (Шепелев, 1991, с. 120–121). Обращает на себя внимание акцент на отечественное образование и историю.

Помимо прагматической задачи повышения образовательного уровня чиновников Указ преследовал и более широкую социальную цель – стимулировать в нации интерес к получению образования. Ведь в начале позапрошлого столетия, с открытием гимназий, увеличением числа университетов, других учебных заведений, расширились возможности для распространения в стране просвещения, и нашим просветителям подумалось, что проблема тем самым решена. В романтических планах, свойственных «дней александровых прекрасному началу», даже виделось, что уже через пять лет можно будет заполнять все требующие квалификации должности в государственном аппарате лицами, окончившими учебное заведение.

Однако надежды не оправдались: россияне отнюдь не ринулись изучать науки. Причем исключения не составили даже дворянские семьи, где по-прежнему предпочтение отдавалось традиционной форме образования – найму гувернеров и домашних учителей, учивших, как известно, «понемногу, чему-нибудь и как-нибудь». Правда, именно в александровское и николаевское царствования патриархальная российская подозри-

тельность и нелюбовь к «многознанию» и «высокоумствованиям» ушли наконец в прошлое. Но преобладавшая реакция на стремление правительства сформировать корпус образованных служащих была крайне негативной. Один за другим посыпались аргументы и доводы против реформы. Причем сопротивление исходило не только со стороны закосневших в невежестве провинциальных «столоничников» и обитателей поместных «медвежьих углов», но и из придворных петербургских кругов и даже от интеллектуальной элиты.

Например, сам Карамзин представил царю записку, в которой дал волю сарказму относительно Указа: «Отныне никто не должен быть производим ни в статские советники, ни в асессоры без свидетельства своей учености... председатель гражданской палаты обязан знать Гомера и Феокрита, секретарь сенатский – свойства кислорода и всех газов, вице-губернатор – пифагорову фигуру, надзиратель в доме сумасшедших – римское право или умрут коллежскими и титулярными советниками. Ни сорокалетняя деятельность государственная, ни важные заслуги не освобождают от долга узнать вещи, совсем для нас чуждые и бесполезные. Никогда любовь к наукам не производила действия, столь не согласного с их целью» (цит. по: Зайончковский, 1978, с. 32). А в приобретшей популярность пародийной молитве того времени есть такие строки:

«А что мы не знаем астрономии и по-французски «прости»,
И предки наши сего не знали,
А дела вершили по справедливости.
Но по простоте нашей завидумке
Умилосердись и в ученые классы
И нас и профессоров не введи.
Нас от разорения, а профессоров от обогащения.
Да избежим тем все лукавого».

(Ключевский, 1959, т. 6, с. 225)

(Последние строчки, очевидно, содержат намек на получение аттестата за взятку.)

Но дело не ограничилось ерничаньем. Министры один за другим начали «пробивать» для своих ведомств исключение из правил, причем каждый доказывал, что именно для его «отраслевой специфики» опыт важнее знаний. Особенно усердствовало Министерство внутренних дел, в котором при этом уровень образования был особенно низким. То есть для тех, кто по роду службы был призван обеспечивать соблюдение законности, «нести в массы» идею права, образование провозглашалось излишним. И они преуспели в своем стремлении от него избавиться. Последствия известны. Мы сталкиваемся с ними по сей день и постоянно. (И не случайно в русской литературе трудно припомнить положительный образ представителя полицейской власти, а все больше держиморды, пришибевы да взяточники попадают.) Царь дрогнул и начал позволять отступления от установленного порядка для отдельных ведомств и категорий чинов-

ников. Это вызвало новую волну ходатайств об исключениях, так что уже через несколько лет исключением стало соблюдение требований Указа. К тому же «под давлением общественности» царь вынужден был уволить Сперанского.

А между тем если бы удалось сохранить квалификационные требования для претендентов на поступление на госслужбу, то Россия в этом отношении на полвека опередила бы все европейские страны, разве что за исключением Пруссии. Впрочем, это типичная судьба многих российских приоритетов и попыток прорыва в будущее. Реакционерам при власти очень часто (увы, гораздо чаще, чем в других странах) удавалось заблокировать прогрессивные реформы, изобретения, иные потенциально перспективные проекты, а их носителей, да и просто нестандартно думающих людей – вытолкнуть за круги, способные оказывать интеллектуальное влияние на общественное развитие.

К счастью, так случалось не всегда. И российская бюрократия тоже внесла свою лепту в социальный прогресс. Вспомним, что великие реформы времен Александра II на технологическом уровне во многом были сформулированы бюрократами. Тогда как и в других областях жизни, поражение в Крымской войне послужило толчком к обновлению. Чиновничество, как и все вокруг, начало меняться. Новые времена и идеи призвали к механизму управления и новых людей. П.А. Зайончковский, посвятивший динамике российского чиновничества в XIX веке специальную работу, констатировал: «В связи с подготовкой как крестьянской, так и других реформ выдвигаются такие талантливые представители либеральной бюрократии, как братья Н.А. и Д.А. Милютины, А.В. Головнин, С.И. Зарудный, Н.И. Стояновский, В.А. Татаринов и др.» (Зайончковский, 1978, с. 186–187).

При этом процесс либерализации бюрократии затронул не только столицы, а перекинулся и в провинцию. «Среди губернской администрации появляются такие честные, образованные и либерального образа мыслей губернаторы, как В.А. Арцимович, К.К. Грот, А.Н. Муравьев (бывший декабрист. – А.О.), В.И. Ден. Однако число их было невелико» (там же, с. 190). К этому списку можно добавить М.Е. Салтыкова-Щедрина – вице-губернатора сначала в Рязанской, а потом в Тверской губернии – а также ряд других имен. Думается, несмотря на пессимизм завершавшей цитату фразы Зайончковского, движение вперед было очевидным. Реформы, в отличие от предыдущих царствований, носили не авторитарный, а либеральный характер. Потому и чиновничество просто вынуждено было меняться, приспособливаясь к новым веяниям. Причем изменения затронули не только высший уровень чиновной иерархии. Пришедшие к руководству ведомствами либеральные руководители нуждались в опоре и потому, вопреки сопротивлению инертной чиновничьей массы, стали и ближайших сотрудников подбирать из числа единомышленников. А те стремились распространить эту волну обновления еще дальше, на следующий этаж иерархии (Александр Второй. Воспоминания. Дневники. 1995).

Увы, «розовый период» продолжался слишком недолго. Изменения не успели пустить глубокие корни. События 1 марта 1881 г. и здесь сыграли свою трагическую роль. Рука Желябова со товарищи похода столкнула обратно российскую бюрократию, только-только начавшую выбираться из авторитарного болота. Строго говоря, попятные движения начались еще раньше, в так называемый период контрреформ. Однако их можно рассматривать как борьбу старого с новым с неясным исходом. Но после 1 марта исход этой борьбы определился. Стрелка вектора твердо показала назад. Россию, по совету Победоносцева, опять попытались «подморозить». Катастрофические результаты этого курса сказались в историческом смысле очень скоро – уже через два десятилетия.

Впрочем, даже реакционность высшей власти сама по себе полностью не закрывает возможности для административных, а то и для более широких реформ, разумеется, если они непосредственно не «подрывают основ». Но для успеха здесь, как, впрочем, и во многих других подобных делах, нужны личности. И хотя авторитарная система и при Александре III, и при Николае II в целом блокировала выдвижение на государственные посты талантливых людей, все же случались и исключения. Наиболее ярким таким исключением последних двух царствований стал С.Ю. Витте – министр путей сообщения, министр финансов, председатель Кабинета, а затем – и первый председатель Совета министров «послеманифестной» (1905 г.) России.

Человек блестящих способностей, аналитического ума и кипучей энергии, резко выделявшийся на сером фоне, господствовавшем в окружении последних российских императоров, Витте сделал максимум возможного для того, чтобы предотвратить падение России в пропасть революционной катастрофы – он пытался заставить Николая принять институты ограничения монархии, уберечь его от пагубных влияний и распространенных при дворе настроений «православного язычества», предотвратить бессмысленную и пагубную войну с Японией, организовал строительство железнодорожной сети, до наших дней составляющей костяк транспортной системы России, провел блистательную финансовую реформу, обеспечившую устойчивость российского рубля на десятилетия вперед и, вопреки авантюристической внешней политике, провел ряд мер по развитию отечественной промышленности, наконец, сумел, в обход правил Табели о рангах, ввести в аппарат сначала Минфина, а затем и других ведомств свежих людей «со стороны», не растративших на ступенях чиновной лестницы талантов, знаний и присущего российским интеллигентам тех времен стремления «сделать жизнь лучше» (Витте, 1960). К несчастью, его начинания общеполитического плана не могли остановить скатывание страны в пропасть, но заложенным им капиталом технической, административной и социальной модернизации общество пользовалось еще долго, невзирая даже на смену политического строя. Витте – этот «Сперанский времени заката» империи – закончил жизнь в отставке и забвении и умер через несколько месяцев после начала Первой мировой войны.

В целом можно сказать, что советская государственная служба получила от прошедших столетий неоднозначное, т.е. не во всем плохое, наследие, заслуживающее серьезной аналитической «инвентаризации». Теперь перейдем к главному предмету этой статьи – к бюрократии советской.

Ранний этап

«Чиновники размножаются, как поганки, – делением».
(А.П. Чехов)

Летом 1917 г. В. Ленин написал работу «Государство и революция», основным пафосом которой была необходимость упразднения – «отмирания» – государства как якобы орудия исключительно эксплуататорских классов. Отсюда, соответственно, вытекала и необходимость упразднения чиновничьего аппарата с заменой его «выборными представителями трудящихся». Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» ликвидировал прежнюю иерархию госслужащих и зафиксировал, что «все гражданские чины упраздняются», а «наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются» (Декреты советской власти, 1957, т. 1, с. 72.), фактически оформив подготовленный Временным правительством двумя месяцами ранее проект. Однако почти мгновенно выяснилось, что все разговоры о государстве-коммуне, где не будет профессиональной бюрократии и «каждая кухарка будет управлять государством», были не более чем популистской демагогией с целью захвата власти. Вместо провозглашенного первоначально коллегиального самоуправления утвердился принцип единоначалия и подчинения партийным директивам.

Соответственно, новый госаппарат начал формироваться прежде всего из членов РКП(б). Высшим видом пропуска в него служило личное знакомство с кем-либо из большевистского руководства, т.е. то, что в теории бюрократии именуется принципом патронажа. Пролетарское происхождение и участие в подпольной деятельности до октябрьского переворота тоже были факторами существенными, но менее важными.

В результате к 1920 г. более половины членов РКП(б) стали чиновниками советских учреждений. Однако быстро стало очевидным, что партийные назначенцы в подавляющем большинстве не обладают ни квалификацией, ни умениями для управления и что окрики, размахивание маузером, угроза репрессий, прямой террор не могут заменить обычные управленческие механизмы. Пришлось «смирить гордыню» и привлечь в государственный аппарат значительную часть старого чиновничества, т.е. специалистов. Те же соглашались работать не только из страха попасть в «чрезвычайку», но и в силу житейской необходимости – госслужба была для них единственным источником получения средств существования.

Согласно переписи служащих по Москве в августе 1918 г., удельный вес дореволюционных кадров среди совслужащих составлял: в НКВД – 22,2%, во ВЦИК, Ревтрибунале при ВЦИК, Наркомнаце и Управлении делами Совнаркома – 36,5–40%, в НКВД – 46,2%, в ВСНХ – 48,3%, Наркомюсте – 54,4%, Наркомздраве – 60,9%, в Наркомате по морским делам – 72,4%, Наркомвоене – 55,2%, а в Наркомфине – даже 87,5% (Ирошников, 1974, с. 424–427). Их называли «буржуазными спецами» и платили порой весьма высокие оклады, превышавшие зарплаты партийцев, на которых первые годы после переворота распространялся так называемый «партмаксимум» (впрочем, несколько раз повышавшийся, а к середине 1920-х гг. бесследно канувший в Лету). Но, конечно, при этом «спецы» работали под контролем большевистских комиссаров, жесткость которого, впрочем, варьировалась в зависимости от различных обстоятельств как общего, так и индивидуального характера.

Таким образом, в первое десятилетие после переворота 1917 г. корпус государственных служащих состоял из двух частей: новая, «идейная» партийная бюрократия и бюрократия старая, квалифицированная, профессиональная. Но вес последней довольно быстро сокращался: от нее постепенно избавлялись, в том числе репрессивными методами, да и демографический фактор работал. В итоге к началу 1930-х гг. «спецы» как значимая группа исчезли из госаппарата. Зато с ужасающей быстротой происходило его разбухание. Большевики, особенно на первом, донэповском этапе, при так называемом «военном коммунизме» стремились максимально подчинить все государственному контролю. А для этого требовалось большое количество служащих, которые бы все учитывали, распределяли и т.д. К тому же объем ресурсов катастрофически сократился, в частности, население больших городов просто оказалось на грани физического выживания. А когда «на всех явно не хватает», то позиция у распределительного механизма становится особенно желанной и привилегированной. Это – неизбежное следствие дефицита. И люди хлынули в чиновники.

Один из ближайших сотрудников Ленина, В. Бонч-Бруевич, признавал, что не прошло и нескольких месяцев нового бытия, как Петроград и Москва, а за ними все города и веси необъятной России были битком набиты новым чиновным людом. Никогда прежде не было нигде такого «колоссального, вопиющего числа чиновников», как в дни после Октябрьской революции («Правительственный вестник», 1990, с. 10). Правда, небольшую часть этого слоя составляли занимавшие низовые должности так называемые «совбарышни», пришедшие на технические должности и готовые на любую работу, лишь бы как-то прокормиться в охваченной голодом стране. Но, так или иначе, в 1921 г. бюрократия в Советской России составляла 5,7 млн. человек (Правительственный вестник, 1989, с. 10). Для сравнения, в 1913 г. в Российской империи, при значительно большей численности населения – 174 млн. человек – на гражданской государственной службе находилось 253 тыс. чиновников (Россия. Энциклопедический словарь, 1991, с. 265).

Население Советской России превратилось в подданных-чиновников. Бесконтрольность бюрократии при всеобщем дефиците, отсутствии демократических институтов и крайне слабой нормативно-правовой базе породила злоупотребления властью, самоуправство, кумовство, коррупцию, волокиту и другие неизбежные пороки. Уже в первые годы большевистской власти все это проявилось в полной мере.

Создание номенклатурного строя

Номенклатурный принцип начал складываться сразу после прихода большевиков к власти, но полностью оформился к концу 1930-х гг. и просуществовал до конца 1980-х. Он был всеохватным, хотя не имел правового оформления. Формально партийная номенклатура была упразднена постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 г., хотя в постсоветский период и особенно в XXI в. она не только фактически сохранилась, но, мутировав во внешне иные формы, достигла нового уровня власти и возможностей распоряжения общественным достоянием.

Во времена же, являющиеся главным предметом этой статьи, руководящие посты могли быть заняты только партийцами, рекомендованными на должность соответствующим партийным комитетом. Вообще *номенклатура* – это перечень наиболее важных должностей с особым порядком назначения, а также список «достойных» кандидатов, из числа которых эти назначения производятся. Иными словами, это замкнутый социальный слой «начальников» всех уровней¹.

Так же как сама партия делилась на части «внешнюю», массовую – рядовых членов, и «внутреннюю» – ее руководящее ядро («орден меченосцев», по выражению Сталина), так и аппарат советской бюрократии был неоднороден. Иногда всю управляющую бюрократию советского периода называют номенклатурой, но это неточно. Номенклатурой являлась лишь часть бюрократии, занятая на ответственной управленческой работе разного уровня. Основная масса чиновников была занята на рядовой работе в отделах, канцеляриях и т.п.

Номенклатура была многоступенчатой – от райкома до ЦК. Это зависело от уровня должности. Так, высший разряд – номенклатура ЦК в 1980 г. насчитывала 22,5 тыс., а при Горбачеве сократилась сначала к 1988 г. до 18 тыс., а к 1990 г. – «аж» до 15 тыс. человек. Впрочем, вопросы общей численности номенклатуры и ее распределения по уровням, а также динамики колебаний еще ждут исследователей, так как цифры называются в амплитуде от 750 тыс. до двух миллионов. Последняя цифра называлась в 1992 г. в Конституционном суде во время так называемого (и, увы, фактически проигранного и ныне практически не упоминаемого) «процесса над КПСС».

Разумеется, для управления подобным механизмом необходима соответствующая структура. Для этого в партийных органах – ЦК, губкомах (впоследствии обкомах), райкомах – возникли учетно-распределительные

отделы, затем переименованные в оргинструкторские, а потом – в отделы административных органов. Но суть самой модели от этого не менялась. Иногда номенклатурой называют всю советскую бюрократию, что неточно. Номенклатурой являлась лишь ее верхняя, хотя и довольно большая, часть. Рядовые чиновники в нее не входили.

Номенклатура начала формироваться еще при Ленине, который относился к этому противоречиво и даже в одном из своих последних текстов написал: «Коммунисты стали бюрократами. Если что нас и погубит, то именно это». Впрочем, не следует забывать, что он сам породил и выпустил из бутылки этого джинна.

Но, конечно, подлинным творцом «нового класса» стал Сталин. В 1922 г. он занял считавшуюся тогда технической должность генерального секретаря партии, а уже в 1923 г. были оформлены никогда не публиковавшиеся основные принципы отбора и назначения работников номенклатуры. Списки номенклатурных должностей были строго секретными. Сталин так определил требования к номенклатуре: «...люди, умеющие осуществлять директивы, могущие понять директивы, могущие принять директивы, как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь» (Сталин, 1953, т. 5, с. 225). Недальновидные шутники того времени называли его «товарищ Картотеков». Но на самом деле он создал, отладил и постоянно использовал номенклатурную систему в качестве главного инструмента своей личной власти.

Критерии отбора в эту зловещую систему были весьма специфическими. Явный приоритет отдавался так называемым «политическим качествам». Квалификация, деловые качества, способности были отодвинуты на второй план, а порой даже служили факторами негативными, «подозрительными». В условиях однопартийной диктатуры это открыло демагогам и беспринципным карьеристам путь для рывка на «место под солнцем». О какой-либо политической конкуренции, не говоря уж о демократических процедурах, говорить не приходилось.

«Классик» изучения проблемы номенклатуры М. Восленский видит исторический смысл ее сталинского периода в том, что «в правящем слое общества коммунисты по убеждению сменились коммунистами по названию» (Восленский, 1991, с. 103; см. также: Авторханов, 1992). И в ходе этой смены руками чекистов был пролит океан человеческой крови. Как говорил со страшной откровенностью в разгар «сезона охоты» на первые поколения номенклатуры один из главных руководителей системы террора 1937–1939 гг., Л. Каганович, «мы снимаем людей слоями».

Горькая ирония истории была в том, что в те годы одним из «слоев» стали первые поколения номенклатуры – совнаркомовцы, сотрудники наркоматов, офицерский и директорский корпусы, чекисты предыдущего «набора», т.е. в том числе и те, кто сам участвовал в репрессиях на предыдущих этапах. Палачи системы стали ее очередными жертвами.

При этом уровень численности управленческого слоя в результате этих «чисток» существенно падал. Вот что писал в 1938 г. в своих дневниках один из величайших ученых XX в., В.И. Вернадский, о нравствен-

ном и интеллектуальном уровне советских правителей: «Дела идут все хуже, власть глупеет на глазах», при непрерывной смене функционеров уровень каждого следующего призыва все ниже. «В партии собираются подонки и воры и Тит Титычи». Народ живет в неведении, верит всему, власть держится на терроре, делают дело только сознательные специалисты, масса ссыльных интеллигентов. «В действительности верхушка – деловая – ниже среднего умственного и морального уровня страны» (цит. по: Аксенов, 2007).

Один из наших ведущих аналитиков в области бюрократии, В.П. Макаренко, тонко замечает: «Партийный аппарат был важнейшей частью советской бюрократии... Руководители поднимались на вершину власти по каналам партийного аппарата, из-за чего со времени укрепления власти Сталина усиливалась тенденция к доминированию аппаратчиков. Эта тенденция отражает переплетение партийной бюрократии с технократией на различных уровнях власти. Она влияла также на выражение социальных интересов в советском государстве» (2013, с. 250–251). Тема соотношения и связей номенклатуры и технократии заслуживает самостоятельного исследования.

Социальная психология новой «элиты»

*«Государству служат худшие люди,
а лучшие – только худшими своими качествами».*
(В.О. Ключевский)

На первом этапе в ее составе были не только беспринципные карьеристы, но и подвижники (фанатики) коммунистической идеи. Впрочем, даже тогда они, за исключением самой верхушки, составляли явное меньшинство. По мере же укрепления режима удельный вес и значение «идеалистов» в ее составе и вовсе упали. Ведущие позиции захватывали различные разновидности приспособленцев-карьеристов. Создатели политической гильотины сами в конечном счете стали ее жертвами. Морально-этической основой такого развития событий стало торжество принципа морального релятивизма.

Мораль стаи «сталинских соколов» (как их тогда подобострастно называли) была довольно проста. Во-первых, это отсутствие каких-либо нравственных самозапретов, «табу». Во-вторых, это нерассуждающее повиновение сильному, т.е. обладающему в данный момент реальной властью. В-третьих, это расчетливое использование идеологических клише и политической демагогии в качестве оружия в борьбе за власть и жизненные блага. К этому можно еще добавить одномерное, черно-белое восприятие мира, отсутствие потребности в рефлексии и даже не очень массовое, но все же статистически значимое присутствие в ее составе людей с некрофильским психологическим типом личности.

Люди, сумевшие пробиться в новую политическую элиту, в большинстве были не деятелями, но дельцами, игравшими в страшную игру с вы-

сочайшими ставками и по правилам, близким к правилам преступного мира, мафии. В основном, в отличие от первой – ленинской – «команды», это были люди малокультурные, неотесанные и примитивные по стандартам цивилизованного мира. Однако по критериям установленных Сталиным «правил игры» они были весьма изворотливыми. Те же из них, кто отвечал общепринятым критериям культурности и образованности, либо довольно быстро вымерли (Чичерин, Красин, Луначарский), либо были оттеснены на периферию или уничтожены (Литвинов, Бухарин, Вознесенский...), либо – самый страшный вариант – стали «интеллигентными преступниками», как Вышинский, т.е. полностью подчинили свои знания и способности достижению аморальных, преступных целей. Причем это относится и к тем «эквилибристам», кому всегда удавалось оказаться в русле «единственно верной генеральной линии» – распространенное клише советских времен, подразумевавшее способность мгновенно приспособливаться к любым спущенным с политического «верха» лозунгам и командам и к членам различных оппозиций, иногда в какой-то мере действительных, а гораздо чаще мнимых, изобретенных противниками и конкурентами с истребительными целями.

Конечно, было бы некорректным ставить под сомнение искренность веры многих живших тогда людей в непогрешимую мудрость руководства страны (очень немногие достигали «вернадского» уровня понимания происходящего) и возможность сделать в те годы карьеру честными средствами, а также существование немалого числа таких честных карьер. И такие карьеры, и такие люди были. Но не они стали «козырными картами» режима, не они получали преимущество в игре по заданным сталинской властью правилам. Режим наибольшего благоприятствования действовал отнюдь не в интересах выдвижения наиболее способных и достойных. Атмосфера эпохи способствовала процветанию людей иного сорта (подробнее об этом см.: Оболонский, 2002, с. 339–345).

О привилегиях номенклатуры

О привилегиях номенклатуры написано и сказано – особенно в конце 1980-х – начале 1990-х гг. – больше, нежели о каких-либо других ее чертах и характеристиках. Это позволяет нам быть в данном вопросе краткими. Как таковые, номенклатурные привилегии возникли еще в самые первые – совсем голодные – годы, когда просто нормальное питание, тепло в доме, медицинская помощь и т.п. уже были привилегией. Но постепенно их масштабы росли и стали просто несопоставимы с уровнем жизни «простых» граждан. При этом одним из ключевых принципов раздачи «пряников» привилегий была их строгая ранжировка, что стало почти безотказным механизмом воздействия на сознание их обладателей, средством манипулирования номенклатурной бюрократией. Чтобы не потерять возможности жить в уютном «спецмире», надо было «играть по правилам».

Была создана развитая система, которая постоянно совершенствовалась, а привилегии расширялись. Для номенклатуры за счет государства строилось лучшее жилье, создавались закрытые для прочих больницы

и санатории, по заниженным в разы ценам продавались лучшие продукты и товары, предоставлялись государственные дачи, устанавливались специальные персональные пенсии, даже похороны производились на «спецкладбищах» и по особому разряду. Привилегии рядовых государственных служащих были гораздо скромнее и выражались прежде всего в «заказах» с продовольствием, облегченном доступе к «дефициту», к получению жилья, путевок в ведомственные санатории и пр.

На эти темы можно долго рассуждать, но не расписывая конкретные виды «пряников», просто напомним несколько красноречивых заголовков из книги М. Восленского «Номенклатура»: «Кому на Руси жить хорошо»; «Невидимая часть зарплаты номенклатуры»; «Номенклатурный бакшиш»; «Социальный апартеид»; «По спецстране номенклатурии»; «За семью заборами»... (Восленский, 1991).

Антиноменклатурные репрессии

Но в сталинские времена «пряник» привилегий сочетался с «кнутом». Путь наверх по номенклатурной лестнице был связан с серьезным риском – не просто быть в одночасье выброшенным из системы, но и оказаться жителем «страны ГУЛАГ», а сплошь и рядом – и в расстрельных подвалах НКВД по обвинениям в шпионаже, вредительстве, заговоре... Людоедскую «рациональность» этих обвинений частично можно объяснить намерением списать на чиновников ответственность за провалы и катастрофы, происходившие по вине политиков. Так, Сталин в письме к В. Молотову в период порожденного коллективизацией и охватившего значительную часть регионов страны голодомора писал: «Надо бы **все** наказания вредителей по **рыбе, консервам и овощам опубликовать** немедленно... а через неделю дать извещение от ОГПУ, что **все** эти мерзавцы расстреляны. Их всех надо расстрелять» (Письма И.В. Сталина В.М. Молотову, 1990).

Особенно масштабно репрессии прошли по чиновникам в годы «большого террора». В 1937–1939 гг. партноменклатура повсеместно обновлялась не менее 2–3 раз (Советское общество, 1997). Но, повторяю, «убирались» те, кто сам участвовал в репрессиях на предыдущих этапах. Создатели и палачи системы сами становились ее очередными жертвами. Почти в точности повторилась модель якобинской диктатуры. История в очередной раз зловеще улыбнулась «революционерам». И опять приходит на память мысль Василия Ключевского, что история ничему не учит, но жестоко наказывает за невыученные уроки.

«Золотой век» номенклатуры

Последний раз секира репрессий ударила по номенклатуре в послевоенные годы. После смерти Сталина его изуверская технология власти была «сдана в запасник». Для номенклатуры наступила эпоха безответственного благополучия, достигшая апогея в брежневские времена – период, когда система пришла уже в состояние гниения. Но сама номенклатура приобрела при этом большую самостоятельность и бесконтрольность. Страх перестал довлеть над чиновниками. Корпоративные связи обеспечивали

им практически неуязвимость, несмотря на то что даже минимальная гласность тех перемен то и дело обнажала и делала общественным достоянием некомпетентность и вороватость многих из них. Малоподвижная, законсервированная система отторгала все новое. Но сама бюрократия раздувалась, подминая под себя все сферы жизни общества. Список номенклатурных должностей расширялся. Сформировались устойчивые ведомственные группы, консолидировавшиеся вокруг высокопоставленных патронов. Все пронизала система личного патронажа, достигшая апогея в 1960–1980 гг. То или иное решение вопроса определялось не сутью дела, а в ходе «подковерной» борьбы между группами-кланами и во многом зависело от степени влиятельности патрона.

Некоторые министры ставили рекорды пребывания в должности – 20 и более лет. Росла коррупция. Бюрократия приобретала черты мафиозности и наследственности, возросла роль кумовства и местничества. К концу жизни Л. Брежнева в составе ЦК КПСС оказались его сын (первый заместитель министра внешней торговли) и его зять (первый заместитель министра внутренних дел). То же происходило и на других этажах управления – родственники и близкие секретарей республиканских ЦК, крайкомов и обкомов получали аппетитные должности в госаппарате и преимущества при продвижении по службе.

Но при этом кормушка номенклатурных привилегий парадоксальным образом сочеталась с полным юридическим бесправием чиновников. С точки зрения трудового права они оказались еще более незащищенными, чем остальные категории населения. Если рядовые работники внеуправленческой сферы могли, в случае их произвольного увольнения с работы, обжаловать это в суде, т.е. рассчитывать на хотя бы относительно независимый арбитраж, и во многих случаях добивались восстановления, то чиновники такой возможности были лишены. Существовал так называемый «список 1» – своего рода приложение к Кодексу законов о труде, – в котором были перечислены практически все управленческие должности. Лица, их занимавшие, не имели права обращаться в суд в случае трудовых конфликтов.

Отсутствие права на судебную защиту, т.е. даже теоретической возможности апелляции к хотя бы относительной независимой инстанции, делало их практически бесправными перед лицом администрации и партийных органов с очевидными последствиями такого бесправия. Псевдоальтернативой обычным для демократических стран административным судам и иным механизмам правовой защиты от чиновничьих злоупотреблений были все те же партбюро и партийные органы, от которых зачастую и надо было искать защиту². Принцип партийной номенклатуры до поры до времени обеспечивал устойчивость этой окостеневшей системы.

Виноваты не люди, а система

После всех критических стрел, выпущенных в адрес номенклатуры, следует, однако, сказать, что при своих несомненных недостатках и пороках рядовая советская бюрократия в массе своей была совсем не так

уж катастрофически плоха и, во всяком случае, лучше своей общественной репутации. Немало чиновников, в основном среднего уровня, были людьми достаточно квалифицированными, особыми привилегиями не обладавшими и работавшими, как говорится, «не за страх, а за совесть». Благодаря этим «рабочим лошадкам» система во многом и держалась. А иногда им даже удавалось смягчать, как-то купировать негативные последствия решений, принимавшихся бонзами на высших – партийных – уровнях власти. Другое дело, что возможности их обычно были ограничены. Не они «заказывали музыку». Хотя ответственность за неудачи и провалы возлагалась, как правило, именно на них. Ведь аппарат госуправления на три четверти был лишь исполнительным органом аппарата партийного.

Дело было не в людях, а в системе. Сама система номенклатуры была в корне порочна и стала одной из значимых причин банкротства и краха советского режима. Применительно же к условиям современного динамичного мира она просто контрпродуктивна. Поэтому любые тенденции «регенерации» номенклатурных принципов формирования управленческих кадров (а они сейчас более чем заметны) представляются абсолютно неприемлемыми, не отвечающими объективным общественным потребностям и потому просто опасными.

Да и без серьезной персональной чистки госаппарата не обойтись. Необходимо избавить его от хлестаковых и переодетых в гражданское жандармов, которые сейчас все больше задают тон в официальной общественной жизни.

Салтыков-Щедрин когда-то с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы заимствовали у Запада лишь деление людей на ранги, от чего там, к тому же, уже отказались. Прошел еще век с четвертью, но ситуация в этом отношении, увы, не слишком изменилась. Думается, что устойчивость подобных традиций, переживающих радикальные изменения как в «базисе», так и в «надстройке», – одно из серьезных препятствий на нашем пути к открытому демократическому обществу. Суждено ли нам пройти этот путь, во многом зависит от нашей принципиальности, настойчивости и умения их преодолеть.

К сожалению, нынешний моральный и профессиональный уровни нашей бюрократии немногим выше ее крайне низкой общественной репутации, а по мнению автора, в целом ей и соответствуют. Похоже, она переживает едва ли не худшее свое состояние за всю историю российской государственности. Сегодня качество нашей бюрократической системы таково, что это не просто блокирует нормальное развитие страны, но и способно ее погубить.

Очевидно, что нам не обойтись как без пересмотра вековой российской традиции доминирования государства над обществом, так и без отказа от традиции фетишизации чинов. Вместо этого нужно создать подлинно *гражданскую* службу, ответственную не перед партией, не перед «хозяйном», пусть даже демократически избранным, а перед оплачивающим ее деятельность обществом, решительно противостоять тенденции возрождения

духа и атрибутов традиционной российской «государевой службы» в форме административно-бюрократического государства с псевдодемократическим фасадом при явно избыточных контрольно-надзорных полномочиях и административно-полицейских ограничениях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авторханов А.А. Технология власти. – М.: СП «Слово» – Центр «Новый мир», 1991.
2. Аксенов Г.П. Последний деятель свободы (Вернадский В.И. Дневники, 1935–1941) // Отечественные записки. – 2007. – № 2 (35). – С. 355.
3. Александр Второй. Воспоминания. Дневники. СПб. – 1995.
4. Валугев П.А. Дневник П.А. Валугева, министра внутренних дел (1861–1876). В 2 томах / Под ред. П.А. Зайончковского. Академия наук СССР, Институт истории, Главное архивное управление при Совете Министров СССР. – 1961.
5. Вернадский В.И. Дневники. 1917–1921 / Сост. М.Ю. Сорокина, С.Н. Киржаев, А.В. Мемелов, В.С. Неаполитанская. – Киев: Наукова думка, 1994–1997. – Т. 1–2.
6. Вернадский В.И. Дневники. 1921–1925 / Сост. В.П. Волков. – М.: Наука, 1998 (2-е изд. – 1999).
7. Вернадский В.И. Дневники. 1926–1934 / Сост. В.П. Волков. – М.: Наука, 2001.
8. Витте С.Ю. Воспоминания. В 3 томах. – М., 1960.
9. Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М.: «Советская Россия» совм. с МП «Октябрь», 1991. – С. 103.
10. Декреты советской власти. – М.: Госполитиздат, 1957. – Т. 1.
11. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М.: «Мысль», 1978.
12. Ирошников М.П. Председатель Совнаркома Владимир Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917–1918 гг. – Л.: «Наука», 1974.

13. Ключевский В.О. Сочинения. В 8 томах. – М., 1959. – Т. 6.
14. Макаренко В.П. Русская власть и бюрократическое государство. (Монография). – Ростов-на-Дону: «МарТ», 2013. – 652 с.
15. Оболонский А.В. Государственная служба (комплексный подход). 2-е изд. – М.: «Дело», 2000. – 440 с.
16. Оболонский А.В. Человек и власть: перекрестки российской истории. – М.: «Академкнига», 2002. – 415 с.
17. Письма И.В. Сталина В.М. Молотову // Коммунист. – 1990. – № 11. – С. 104. URL: <http://stalinism.ru/sobranie-sochineniy/tom-xvii/dokumentyi-1930-g.html> (дата обращения: 30.07.2015).
18. Правительственный вестник. – 1989. – № 6.
19. Россия. Энциклопедический словарь (репринтное издание). – Л.: «Лениздат», 1991.
20. Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал. В 2 томах. – М.: Издат. центр Российского гос. гуманитарного университета (РГГУ), 1997.
21. Сталин И.В. Собрание сочинений. В 13 томах. М.: Государственное издательство политической литературы, 1953. – Т. 5.
22. Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. – Л.: «Наука», 1991. – 228 с.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Любопытно происхождение слова. В древнем Риме номенклатором назывался раб, обладавший отличной памятью на имена и лица. Он сопровождал императора во время прогулок того по улицам города и подсказывал ему имена встреченных граждан. И император, обращаясь к ним, мог благодаря этому называть каждого по имени, демонстрируя столь нехитрым образом «близость с народом», «заботу о людях».
- ² Это вызывает аллюзии с опытом германских фашистов, которые, придя к власти, сразу упразднили административную юстицию (довольно откровенно, надо отдать должное, аргументировав это тем, что административные суды защищают не государство, а человека), взамен предложив обращаться с жалобами в гестапо!

AN ESSAY ON THE HISTORY OF THE RUSSIAN AND SOVIET BUREAUCRATIC NOMENCLATURE

Obolonsky Alexander V.

Doctor of Law, Professor of the Department of Public and Local Service,
Faculty of Social Sciences, School of Public Administration, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: aobolonsky@hse.ru

Abstract

The topic of the paper is the history of Russian nomenclature bureaucratic system from the beginning of the 19-th century to the contemporary time. As the Soviet period is the main subject of attention, the earlier times are considered rather briefly, with the accent being made on the 19-th century attempts to modernize bureaucracy, particularly on M. Speransky's initiative to introduce an education criterion instead of the domineering then length of service, and also on periodical unsuccessful efforts of the supreme authority to abandon or restrict the meaning of the ranks' scale. Mechanisms, human sources of nomenclature forming in the Soviet period are considered in details, as well as its evolution, status in different periods and negative consequences of the system as such. It was Stalin who created the nomenclature system and manipulated it. Human qualities and motivations of people in different generations of the bureaucratic nomenclature, a socio-psychological portrait of the bureaucratic «elite», anti-nomenclature repressions of the 30s, «the golden age» of the nomenclature in the later years of the Soviet Union are described in the essay. It is noticed that in spite of all obvious shortcomings of the system, the rank-and-file Soviet bureaucracy as a whole was not too bad and better than its public reputation. The author distances from one-dimensional assessments of Russian officialdom – both negative and idealizing – and offers a more balanced view. The major fault was not of the people but of the very system of nomenclature, which became one of the meaningful reasons for the bankruptcy of the Soviet regime. Applying it to the conditions of the modern dynamic world is completely counter-productive. So, any tendency to «regenerate» nomenclature principles of forming public management personnel seems contradictory to public needs and dangerous.

Keywords: public service; administrative personnel; bureaucracy; nomenclature; officials; democratic institutions.

Citation: Obolonsky, A.V. (2015). Oчерк istorii Rossiysko-Sovetskoi byurokraticheskoy nomenklatury [An Essay on the History of the Russian and Soviet Bureaucratic Nomenclature]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 145–164 (in Russian).

REFERENCES

1. Avtorkhanov, A.A. (1991). *Tekhnologiya vlasti* [Power Technology]. Moscow: SP «Slovo» – Centr «Novyj mir».

2. Aksenov, G.P. (2007). *Posledniy deyatel' svobody* (Vernadsky V.I. Dnevniky, 1935–1941) [The last figure of liberty]. *Otechestvennye zapiski*, n. 2, vol. 35.
3. *Aleksandr II. Vospominaniya. Dnevniky* [Alexander II. Memoirs, diaries]. St. Petersburg: Pushkinskiy fond, 1995.
4. Valuev, P.A. (1961). *Dnevnik P. A. Valueva ministra vnutrennikh del (1861–1876)*. In 2 vol. [Minister of the Interior P.A. Valuev's Diary (1861–1876). In 2 vol. [Ed., Enter., Biogr. essay and comments – P.A. Zaionchkovsky]. Academy of Sciences, Institute of History, Main Archival Administration under the Council of Ministers of the USSR.
5. Vernadsky, V.I. (1994–1997). *Dnevniky. 1917–1921*. T. 1–2 [Diaries. 1917–1921. Vol. 1–2] (Comp. M.Yu. Sorokina, S.N. Kirzhaev, A.V. Memelov, V.S. Neapolitanskaya). Kiev: Naukova dumka.
6. Vernadsky, V.I. (1998). *Dnevniky. 1921–1925* [Diaries. 1921–1925]. (Comp. V.P. Volkov.) Moscow: Nauka.
7. Vernadsky, V.I. (2001). *Dnevniky. 1926–1934* [Diaries. 1926–1934]. (Comp. V.P. Volkov. Moscow: Nauka.
8. Vitte, S.Yu. (1960). *Vospominaniya* [Memories]. In 3 vol. Moscow.
9. Voslensky, M.S. (1991). *Nomenklatura. Gospodstvuyushchiy klass Sovetskogo Soyuz* [Nomenclature. The ruling class of the Soviet Union]. Moscow: «Sovetskaya Rossiya» joint MP «Oktyabr».
10. *Dekrety sovetskoi vlasti* [The decrees of the Soviet government]. Moscow: Gospolitizdat, 1957. Vol. 1.
11. Zayonchkovsky, P.A. (1978). *Pravitelstvennyi apparat samoderzhavnoi Rossii v XIX veke* [The government apparatus of autocratic Russia in the XIX century]. Moscow: «Mysl».
12. Iroshnikov, M.P. (1974). *Predsedatel Sovnarkoma Vladimir Ulyanov (Lenin). Ocherki gosudarstvennoi deyatelnosti v 1917–1918 gg.* [Chairman of People's Commissars, Vladimir Ulyanov (Lenin). Sketches of state activity in 1917–1918]. Leningrad: «Nauka».
13. Klyuchevsky, V.O. (1959). *Sochineniya* [Works]. In 8 vol. Moscow, vol. 6.
14. Makarenko, V.P. (2013). *Russkaya vlast i byurokraticheskoe gosudarstvo*. (Monografiya) [Russian power and the bureaucratic state. (Monograph)]. Rostov-na-Donu: «MarT».
15. Obolonsky A.V. (2000). *Gosudarstvennaya sluzhba (kompleksnyi podhod)* [Public service (an integrated approach)]. 2nd ed. Moscow: Delo.
16. Obolonsky, A.V. (2002). *Chelovek i vlast: perekryostki rossiyskoy istorii* [Man and Power: crossroads of Russian history]. Moscow: «Akademkniga».

17. *Pis'ma I.V. Stalina V.M. Molotovu* [I.V. Stalin's Letters to V.M. Molotov]. *Kommunist*. 1990, n. 11, pp. 104. Available: <http://stalinism.ru/sobranie-sochineniy/tom-xviii/dokumentyi-1930-g.html> (accessed: 30 July, 2015).
18. *Pravitelstvennyi vestnik* [Official Gazette]. 1989, n. 6.
19. *Pravitelstvennyi vestnik* [Official Gazette]. 1990, n. 6.
20. *Rossiia. Entsiklopedicheskiy slovar (reprintnoe izdanie)* [Russia. Encyclopedic Dictionary (reprint)]. Leningrad: «Lenizdat», 1991.
21. *Sovetskoe obshchestvo: vzniknovenie, razvitie, istoricheskiy final* [Soviet society: origin, evolution and historical final]. In 2 vol. Moscow: RGGU, 1997.
22. Stalin, I.V. (1953). *Sobranie sochineniy* [Collected Works]. In 13 vol. Moscow: Gosudarstvennoe izdatelstvo politicheskoi literatury, vol. 5.
23. Shepelev, L.E. (1991). *Tituly, mundiry, ordena* [Titles, uniforms, medals]. Leningrad: «Nauka».

РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: БРАЗИЛЬСКИЙ ОПЫТ (ЧАСТЬ 2)

Васильева В.М.*

Аннотация

Учитывая теоретическую и практическую неоднозначность антикоррупционного эффекта от применения «лучших мировых практик» регулирования конфликта интересов на государственной службе, в статье аргументируется возможность применения концепции “good enough governance” к регулированию конфликта интересов на российской государственной службе. Вместо импорта «лучших практик» предлагается рассмотреть возможность адаптации инструментов и моделей, показавших свою эффективность в решении тех же проблем, с которыми сталкивается российская государственная служба в сходных условиях ограниченности ресурсов, например Бразилии. В статье представлен исчерпывающий анализ основных направлений антикоррупционных реформ Ф.Э. Кардозу и его преемников (конец 1990-х–2015) в части анализа нормативно-правовых актов и их последствий на бразильской государственной службе. Основные анализируемые в статье направления бразильской реформы включали: пакет мер по снижению политизации государственной службы; меры по борьбе с коррупцией и регулированию конфликта интересов в наиболее склонных к коррупции областях (в том числе государственные закупки); меры этического регулирования конфликта интересов и создания инфраструктуры внутреннего и внешнего контроля. Представленные в статье данные являются наиболее полным анализом бразильского опыта в этой области, как в мировой, так и отечественной литературе, наглядно и пошагово демонстрируют практический механизм и инструменты эффективной антикоррупционной реформы государственной службы.

Ключевые слова: регулирование конфликта интересов; реформа Кардозу; Комиссия публичной этики; коррупционные рынки; политизация государственной службы; конфликт интересов; Брессер-Перейра; “good enough governance”.

В первой части статьи «Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт» (Васильева, 2015) обсуждалась применимость опыта бразильской реформы для решения проблем российской

* *Васильева Варвара Михайловна* – кандидат политических наук, доцент департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101990, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vvasileva@hse.ru; старший преподаватель, кафедра политического анализа, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова. Адрес: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. Адрес: МГУ им. М.В. Ломоносова, 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корпус 4. E-mail: vasilievavm@sps.msu.ru

государственной службы. В пользу применимости опыта свидетельствуют как соображения практического характера, так и современные теоретические концепты государственного управления. С одной стороны, схожесть проблем бразильской государственной службы «до Кардозу» и современного состояния государственной службы РФ и значительные улучшения антикоррупционной политики Бразилии после реформ, зафиксированные, в том числе, Transparency International (Transparency International. CPI 2005, 2005; Transparency International. CPI 2014, 2014), говорят об эффективности принятых Бразилией в условиях ограниченных ресурсов мер по устранению вышеперечисленных проблем. С другой стороны, в соответствии с концепцией “good enough governance” М. Гриндл (Grindle, 2004; Grindle, 2007) необходимо учитывать ограниченность ресурсов и цели политического режима при проведении реформ государственного управления в целом и реформ государственной службы в частности. И наконец, теория коррупционных рынков (Васильева, Воробьев, 2015), соединяющая макро- и микроуровни исследования коррупции, указывает на зависимость каналов коррупционного поведения от типа коррупционного рынка. Наличие спектра коррупционных рынков, в свою очередь, объясняет заведомую неэффективность импорта «лучших практик» или безрезультатность попыток создания «универсальных моделей» регулирования конфликта интересов на государственной службе.

Бразильская реформа государственной службы, инициированная Ф.Э. Кардозу и продолженная его преемниками на посту президента Республики, имела несколько взаимосвязанных направлений. В рамках первого и самого крупного по масштабу предпринятых усилий направления реформы были приняты меры по *снижению политизации государственной службы*, включившие реформы «нового государственного управления», электоральных кампаний и системы доступа граждан к информации (для повышения общественного контроля за состоянием государственных финансов). Второе направление «реформы Кардозу» – это *борьба с коррупцией и регулирование конфликта интересов в сферах государственного управления*, наиболее предрасположенных к коррупции (так называемые “sensitive areas”). Третье – *этическое регулирование конфликта интересов и создание инфраструктуры внутреннего и внешнего контроля*.

В первой части статьи были проанализированы два основных направления бразильской антикоррупционной реформы: **проведение реформ нового государственного управления** в первом правительстве Кардозу Л.К. Брессера-Перейры и **реформа электоральных кампаний, направленная на пресечение «избирательного паразитизма»**.

Реформа министра управления и государственных реформ Брессера-Перейры включала приватизацию и аутсорсинг значительной части дополнительных функций государственного управления; создание новых органов управления – агентств, наём в которые осуществлялся только по результатам экзаменов; ограничение зарплат государственных служащих, переход к системе «оплата по результату» и пенсионную реформу. Это позволило ограничить прежде бесконтрольно расширявшуюся патронажную сеть на государственной службе.

Реформа электоральных кампаний состояла в принятии ряда мер финансового характера. Ее результатами стали: во-первых, прекращение «избирательного паразитизма» политиков разного уровня на государственных, региональных и муниципальных финансах (Закон о финансовой стабильности, 2000 г.; Закон о преступлениях против государственных финансов, 2000 г.) и, во-вторых, ограничение «публичной карьеры» (включая не только сферу государственного управления, но и должности в компаниях и НКО, получающих государственное финансирование) лиц, обвинявшихся в коррупционных и электоральных преступлениях (Ficha Limpa, 2012).

Принимая во внимание всю значительность реформ нового государственного управления Брессера-Перейры и электоральных кампаний в деле снижения политизации бразильской государственной службы, следует отметить, что эффект был достигнут в результате системного подхода к борьбе с коррупцией. Так, преобразование государственного аппарата и прекращение «избирательного паразитизма» политиков сопровождалось реформами по расширению доступа граждан к информации, что обеспечивало общественный контроль над функционированием (и в первую очередь расходами) органов государственной власти и в конечном счете реализацию принятого антикоррупционного законодательства.

Снижению политизации государственной службы способствовало принятие пакета законов о доступе к информации, направленных на повышение общественного контроля за государственными финансами с целью пресечения хищений, откатов, растраты и иных преступлений финансового характера со стороны государственных служащих. Эта группа нормативно-правовых актов тесно связана с мерами по снижению коррупционности в наиболее склонных к коррупции областях государственной службы. Пакет законов о доступе к информации и общественном контроле за государственными финансами можно разделить на две группы. К первой относятся: Закон № 9304/1995 о предотвращении и противодействии деятельности организованной преступности, Дополнительный закон 105/2001 о тайне операций финансовых институтов (о банковской тайне) и внутренних правилах Центрального Банка Бразилии (Циркуляр Центрального Банка Бразилии по вопросу регулирования сведений о политических деятелях (politically exposed persons) № 3339 от 19.12.2006). Принятие этих законов позволило снять банковскую тайну с финансовых операций политиков и должностных лиц, подозреваемых в коррупционных преступлениях. Как следствие, чиновники с наличными деньгами стали нежелательными контрагентами в любых крупных сделках. Ко второй группе пакета законов о доступе к информации и общественном контроле за государственными финансами можно отнести следующие: Закон о полной прозрачности (Дополнительный закон 131/2009 (действующий с 2010 г.), Закон о доступе к информации (Закон № 12527 от 18.11.2011), Президентский указ о трансфертах (Указ № 6170/2007). Они направлены на расширение доступа граждан к информации о государственных финансах. Их принятие ставило целью, с одной стороны, повысить активность граждан (была создана платформа CONSOCIAL и организована кампания «Куда идут мои деньги?»), с другой – стимулировать открытость государственной вла-

сти. В совокупности предпринятые в соответствии с этими законами меры обеспечили действенный общественный контроль государственных расходов, включая трансферты НКО, и установили жесткие рамки уголовной ответственности за нецелевое расходование средств. В целом, общий смысл мер сводился к предупреждению чиновников и политических деятелей о том, что если они будут тратить бюджетные деньги нецелевым образом, то для них будет не только закрыта любая карьера в публичной сфере, но и обеспечена уголовная ответственность. Последнее гарантировалось многосторонним внутренним и внешним контролем.

Таблица 1

Основные меры по обеспечению доступа граждан к информации о государственном управлении и их антикоррупционный эффект

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
<p>Закон о доступе к информации – Закон № 12527 от 18.11. 2011</p>	<p>Содержание: расширение общественного доступа к информации о деятельности органов государственной власти. Все органы государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней, а также компании с государственным участием и НКО, получающие государственное финансирование, обязаны публиковать информацию о своей деятельности, включая информацию о расходах и администрации. Любой имеет право запросить информацию о деятельности объектов, попадающих под регулирование закона, и обязан получить ответ в виде копий интересующих его документов, если они не являются засекреченными. Засекреченные документы могут оставаться такими в течение определенного периода времени.</p> <p>Ответы на запросы бесплатны и должны предоставляться в течение 10 дней. Срок может быть продлен еще на 10 дней с письменным уведомлением лица, запрашивавшего информацию, с указанием причины задержки. Государственные служащие, не соблюдающие сроки, попадают под действие закона № 8429/1992 (Закон об административных проступках).</p> <p>Независимо от наличия запросов должна быть опубликована информация о контактных данных всех сотрудников ведомств, на которые распространяется действие закона; информация о финансовых операциях, расходах, государственных закупках и ответы на наиболее часто задаваемые вопросы (детально). Все руководители ведомств обязаны назначить «информационных офицеров», ответственных за размещение информации в публичном доступе в течение 60 дней, после вступления в силу закона (Stocker, 2012, с. 8–9)</p>
<p>Закон о полной прозрачности – Дополнительный закон 131/2009 (действующий с 2010 г.)</p>	<p>Содержание: штрафы для органов государственной власти и ведомств, подпадающих под действие закона о доступе к информации (№ 12527), не предоставивших гражданам развернутую и актуальную информацию о бюджете с помощью сети Интернет. Закон установил сроки публикации такой информации (май 2010 г. – для федеральных органов власти, органов власти штатов и муниципалитетов с более 100 000 жителей; май 2011 г. – для муниципалитетов с населением от 50 000 до 100 000 жителей; май 2013 г. – для муниципалитетов с населением менее 50 000 жителей).</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
	<p>Последствия: ведомства, публиковавшие недетализированную информацию о расходах, хотя и в срок, подверглись особому вниманию Офиса главного финансового контролера (Office of the Comptroller General (CGU), установлен законом № 10683/2003 о бразильском офисе главного финансового контролера) под давлением общественной кампании “¿Para onde foi o meu dinheiro?” («Куда идут мои деньги?»), выявившей, что порядка 80% расходов идут в разделе «Разное», не предусмотренном законодательством (Craveiro, 2012)</p>
<p>Президентский указ № 6170/2007 «О трансфертах бюджетных средств из федеральных внебюджетных фондов и бюджета бюджетам и внебюджетным фондам штатов, федерального округа, муниципалитетов, и частным организациям, включая НКО»</p>	<p>Содержание: трансферты могут осуществляться двумя способами:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) договорные основания: соглашение, корректирующее соглашение (счета) или иная юридически обязывающая форма договора о передаче финансовых ресурсов из целевых фондов федерального бюджета (в рамках фискальной и социальной политики) в бюджеты штата, округа, муниципального образования или НКО с целью проведения государственной программы, включая реализацию проекта, функции или услуги, а также приобретение товаров, предназначенных для реализации проекта, функции или услуги. Договорные соглашения подразумевают взаимодействие по реализации проекта, услуги или функции на переданные средства; 2) договор о передаче (transfer contract) заключается в случае, если передача финансовых средств осуществляется через посредничество федеральных финансовых институтов. Для любой формы договора установлены минимальные границы трансфертов: более 100 000 – реалов для услуг и товаров; более 250 000 реалов – для инфраструктурных проектов (Barros Filho de, 2013, с. 27). <p>Последствия: любые поступающие «свободные деньги» из центра не могут быть использованы никаким иным образом, кроме указанной в договоре цели. Нецелевое использование средств является растратой, а также основанием для расследования случая незаконного обогащения государственного служащего, допустившего нецелевое использование средств</p>
<p>Площадка для обсуждения антикоррупционных законов – учрежденная президентским указом национальная конференция по прозрачности и общественному участию (CONSOCIAL) (официальный сайт площадки CONSOCIAL), – с 08.12.2010 и возобновленная президентским указом Д.Русеф от 08.07.2011 (Указ Президента Республики Бразилия № 13078, 2011)</p>	<p>Содержание: от 150000 до 1,5 млн. человек вносят предложения по неурегулированным вопросам и по изменению существующих. Конференция проводится совместно с CGU (Офисом генерального финансового контролера Бразилии). Предложения по итогам конференции («80 предложений») вносятся в Национальный план по борьбе с коррупцией и отмыванием денег (ENCCLA), передаются на все уровни законодательной власти и выносятся на электронное голосование с целью формирования законопроекта в парламенте (Brelàz et. al., 2014; Vieira, 2012)</p>
<p>Закон № 9304/1995 «О претотворении и противодействии деятельности организованной преступности»</p>	<p>Содержание: исключения из статьи 5, X Конституции Бразилии (гарантия права на частную жизнь): ст. 3 закона № 9304/1995 – судья имеет право требовать снятия мер защиты тайны личной жизни (в первую очередь банковской) с подозреваемого в случае расследования преступлений, совершенных организованной преступностью</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
<p>Дополнительный закон 105/2001 «О тайне операций финансовых институтов (о банковской тайне)»</p>	<p>Содержание: финансовые институты обязаны соблюдать банковскую тайну относительно предоставленных клиентам услуг и производимых операций (ст. 1). Кроме двух исключений:</p> <p>1) параграф 3, ст. 1 – раскрытие информации, не нарушающее банковскую тайну. Не требует решений суда. Проводится в случае «обращения компетентных органов в связи с совершением лицом незаконных уголовных или административных действий для получения информации о переводах денежных средств, полученных в результате совершения уголовнонаказуемого деяния» (включая коррупцию в отношении иностранных должностных лиц). Информация предоставляется только по транзакциям, включавшим переводы денег, полученных от незаконной деятельности. Статья используется в основном СОАФ (Советом по контролю финансовой деятельности) в расследовании дел о незаконном обогащении и отмывании денег;</p> <p>2) параграф 4, ст. 1 – по суду. С требованием уполномоченных на расследование органов (СОАФ, CGU, Комиссия публичной этики) «снятие банковской тайны для установления факта незаконной деятельности на любой стадии расследования или судебного дела, в случаях совершения преступлений... против государственного управления». Используется в основном для установления факта подкупа национальных должностных лиц в рамках дел по отмыванию денег. Оба варианта снятия банковской тайны по постановлению Верховного Суда Бразилии требуют обоснования необходимости снятия банковской тайны перед финансовыми организациями. Обоснованиями могут служить «общественный интерес» и «факт, устанавливающий совершение преступления».</p> <p>Последствия: банковская тайна счетов государственных служащих становится относительной и может быть снята на основании «служебных разоблачений» (для «общественного интереса»), включая информацию о совершении правонарушения, опубликованную в СМИ (включая Интернет)</p>
<p>Циркуляр Центрального Банка Бразилии по вопросу регулирования сведений о политических деятелях (politically exposed persons) № 3339 от 19.12.2006</p>	<p>Содержание: устанавливает специальные правила для мониторинга финансовых операций политических деятелей в банках с разветвленной сетью филиалов, коммерческих и сберегательных банках, кредитных союзах, сберегательных кассах и кредитных обществах (Boletim do Banco Central do Brasil, 2006, с. 30).</p> <p>Последствия: эти правила в значительной мере снимают с операций политических деятелей банковскую тайну</p>

Источник: Составлена автором.

Помимо вышеописанных мер, обеспечивших снижение политизации бразильской государственной службы, вторым направлением реформ Кардозу стала борьба с коррупцией в наиболее склонных к ней областях государственного управления. Наиболее склонной к коррупции областью традиционно являлись государственные закупки. В соответствии с международными стандартами (OECD Anti-Bribery Convention; Конвенция ООН против транснациональной и организованной преступности) было проведено правовое регулирование, обеспечивающее борьбу с подкупом иностранных должностных лиц и отмыванием денег. Были приняты законы о государственных закупках (№ 8666/1993) и о корпорациях, оказывающих государственные услуги (№ 8987/1995), прекратившие монополию так называемых «Семи сестер» (семи компаний) и установившие

четкие процедуры проведения государственных закупок; закон об отмывании (и сокрытии) денег и поправки к нему (Закон № 9613/1998 и Закон № 12283/2012). Его отличает широкая трактовка понятия «отмывание денег», позволяющая считать подобными действиями все коррупционные правонарушения, включая подачу ложных сведений о доходах или неподачу их вообще. Был принят Закон № 10467/2002, внесший поправки в Уголовный кодекс Бразилии после ратификации конвенции ОЭСР о подкупе иностранных должностных лиц. Завершающим этапом антикоррупционного регулирования склонных к коррупции областей государственного управления стало ужесточение ответственности за коррупционные преступления и правонарушения (в том числе совершенные экстерриториально) для юридических лиц: закон о «чистых компаниях» (Закон № 12846/2013) и закон об административной и гражданско-правовой ответственности компаний в случае коррупционных действий, включающих бразильских или иностранных государственных служащих (Закон № 6826/2010) (подробнее об этих законах см. в табл. 2)

Таблица 2

Основные нормативно-правовые акты, регулирующие конфликт интересов в наиболее склонных к коррупции областях государственного управления

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
Закон № 8666/1993 о государственных закупках	<p>Содержание: устанавливает правила и стандарты проведения государственных закупок и заключения контрактов в органах государственной власти прямого управления: специальных фондах, государственных хозяйственных субъектах, государственных фондах, государственных предприятиях, акционерных компаниях с собственностью смешанного типа и других предприятиях прямого и непрямого контроля союза, штата, федерального округа или муниципалитетов (ст. 10). Закон прописывает правила проведения государственных закупок и заключения договоров по приобретению товаров и оказанию услуг, включая рекламу, трансферы, покупки, аренду (в том числе земельных участков и участков недр), использование общественных ресурсов. Нарушение или попытка (выраженное намерение) нарушения процедур государственных закупок государственным служащим является основанием для применения мер уголовной и административной ответственности и обязательного увольнения с занимаемой должности (ст. 82, 86–99).</p> <p>Последствия: антимонопольное воздействие на рынок. До появления закона 70% работ, производимых по госконтрактам 150 крупнейших заказчиков–органов государственной власти, выполняли «Семь Сестер». После принятия закона их рыночная доля радикально сократилась, и доступ к государственным закупкам получили средний бизнес и иностранные поставщики</p>
Закон № 8987/1995 о корпорациях, оказывающих государственные услуги	<p>Содержание: устанавливает обязательные элементы контракта на заключение договора об оказании государственных услуг (аутсорсинг). Цели различаются в зависимости от видов контрактов; существенные дополнения относятся к договорам о концессии и контрактам государственно-частного партнерства (ГЧП) (Stuber, 2005).</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
	<p>Одна из интересных гарантий по закону, похожая на гарантии участников соглашений о разделе продукции (СРП), так называемая «дедушкина оговорка» по российскому законодательству, ст. 9 – возможность страхования от одностороннего пересмотра соглашения для восстановления финансового и экономического баланса между сторонами (Jardim, 2013)</p>
<p>Закон № 9784/1999 об административной процедуре для федерального государственного управления</p>	<p>Содержание: устанавливает основные правила административных процедур для органов прямого и непрямого управления федерального уровня. Критерий добросовестности поведения государственного служащего – объективность в служении обществу и подчинение этическим стандартам. Статьи 31 и 32 устанавливают обязательные широкие общественные консультации и слушания по вопросам общественного интереса (за затрагивающим большинство) (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006, pp. 13, 37, 41)</p>
<p>Закон № 9613/1998 об отмыывании (и сокрытии) денег и поправки к нему в Законе 12283/2012</p>	<p>Содержание: отмыыванием денег является «сокрытие или искажение информации о природе, происхождении, местонахождении, распоряжении, использовании или правах собственности на товары, права или ценности, полученные в ходе прямого или косвенного совершения преступлений в области наркоторговли, терроризма и финансирования терроризма, торговли оружием, похищения людей, преступлений против государственного управления, преступлений против национальной финансовой системы, преступлений в составе организованной преступности, преступлений против иностранного государственного управления». Отмыывание денег наказывается лишением свободы на срок от 3 до 10 лет и штрафом (Stocker, 2012). Всё (доходы, активы, права и ценности) нажитое в результате преступных действий подлежит конфискации в пользу федеральной казны (раздел 7, параграф 1).</p> <p>Последствия: учитывая широкую трактовку «Преступлений против государственного управления», под закон об отмыывании денег попадают все коррупционные преступления, включая подачу ложных сведений о доходах или их неподачу</p>
<p>Закон № 10467/2002 – поправки в Уголовный кодекс Бразилии после ратификации конвенции ОЭСР о подкупе иностранных должностных лиц</p>	<p>Содержание: Закон 10467/2002 создал новый подраздел II-а в разделе IX «Преступления против государственного управления». В этот подраздел входят статьи с 337-B по 337-D, устанавливающие меры ответственности за коррупцию в отношении иностранных должностных лиц. 337-D определяет понятие иностранного должностного лица как лица, «занимающего должность, пост или исполняющего функцию государственного управления в государственных органах или компаниях, подконтрольных, прямо или косвенно, иностранному государству или международной правительственной организации», что в целом соответствует широкому определению «государственного служащего» в национальном бразильском законодательстве</p>
<p>Закон № 12846/2013 о «чистых компаниях» (также «Антикоррупционный закон»)</p>	<p>Содержание: вводит наказание за активную коррупцию иностранных должностных лиц юридическими лицами; расширяет область действия антикоррупционного законодательства (экстерриториально); предоставляет льготные условия сотрудничества компаниям с внутренними программами, обеспечивающими соблюдение правил и норм (compliance program), а также компаниям, добровольно раскрывающим информацию о случаях коррупционных преступлений.</p> <p>Действие закона распространяется на любую незаконную деятельность бразильского гражданина или резидента в отношении иностранных должностных лиц, совершенную как в Бразилии, так и за ее пределами, а также на незаконные действия, совершенные иностранными компаниями в Бразилии, дочерними предприятиями иностранных компаний в Бразилии и бразильскими агентами или иными уполномоченными представителями, действующими от имени иностранных компаний.</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
	<p>Санкции за нарушение закона:</p> <ul style="list-style-type: none"> – штраф до 20% годового оборота компании (за год, предшествующий совершению преступления), но не менее 6 000 реалов и не более 60 000 000 реалов (2500–25 000 000 долл). Назначается по принципу «не меньше, чем полученная выгода», поэтому установленная сумма в 60 000 000 реалов носит скорее рекомендательный характер, так как «применение санкций не должно отменять в любом случае обязанность полностью возместить причиненный ущерб»; – потеря активов; – обеспечительные меры (injunctions); – прекращение деятельности (debarment); – частичное приостановление деятельности компании; – разделение компании-нарушителя (dissolution of the offending entity); – лишение государственных льгот, стимулов, субсидий, субвенций, дотаций и займов на период от одного года до 5 лет (Brazil Enacts Long-Pending Anti-Corruption Legislation, 2013); – внесение в «черный список» при осуществлении государственных закупок (Giordano, Schwartz, Petreska, 2013). <p>Последствия: Санкции могут быть смягчены для компаний, помогавших следствию, но не более чем до 2/3 штрафа. Крайне интересным элементом закона является доказательство вины: для применения санкций обвинение не обязано устанавливать наличие коррупционных намерений у каких-либо ответственных лиц в компании при совершении преступления, а должно лишь доказать факт совершения правонарушения с целью извлечения выгоды для компании или в интересах компании. Под действие закона также подпадают “facilitation payments” (вознаграждение за упрощение формальностей), как и в аналоге экстерриториального антикоррупционного законодательства Великобритании – UK Bribery Act. В рамках американского FCPA подобные действия преступлением не являются</p>
<p>Антикоррупционная стратегия – Национальная стратегия против коррупции и отмывания денег (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA), 2003 г.</p>	<p>Содержание: Цель – поддержание координации действий органов государственной власти, занимающихся борьбой с коррупцией и отмыванием денег, в первую очередь прокуратурой, офисом генерального контролера (CGU) и Федеральным Счетным судом (Court of Accounts). Объединенный управляющий орган (кабинет) по предотвращению и борьбе с коррупцией и отмыванию денег состоит из 60 человек, представляющих исполнительную власть, прокуратуру, конгресс и судебную власть. С 2010 г. туда также входят представители общественности в рамках проекта CONSOCIAL.</p> <p>Ключевые достижения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Создание Национального реестра физических и юридических лиц, которым запрещены доступ на государственную службу и участие в государственных закупках и договорах с органами государственного управления. 2. Расширение системы добровольного контроля и мониторинга передачи ресурсов – компьютеризация и расширение доступа общественности. 3. Создание консолидированного общественного реестра лиц, подвергнутых административным санкциям в сферах коррупционных преступлений и отмывания денег. 4. Подготовка НПА по регулированию ответственности юридических лиц за преступления против государственного управления. 5. Принятие 21 антикоррупционного действия (из рекомендованных в 2010 г. CONSOCIAL), включая публикацию в официальной газете национального реестра индивидуальных налогоплательщиков, статистики назначенных государственных служащих и анализа риска коррупции в государственных закупках, связанных с проведением олимпийских игр и чемпионата мира по футболу (Ribeiro, 2003)

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
<p>Федеральный закон № 6826/2010 об административной и гражданско-правовой ответственности компаний в случае коррупционных действий, включающих бразильских или иностранных государственных служащих</p>	<p>Содержание: преступлениями являются взяточничество, мошенничество в государственных закупках, использование посредников с целью сокрытия или искажения истинных намерений; махинации с налогами и социальным страхованием.</p> <p>Санкции:</p> <ul style="list-style-type: none"> – штрафы от 1% до 30% годового оборота компании; – в случаях, когда установить размер годового оборота невозможно, штрафы в размере от 6000 реалов до 6 000 000 реалов; – полная компенсация причиненного ущерба; – запрет участия в государственных закупках, получения государственных субсидий, грантов, займов, включая кредиты компаний, контролируемых государством, на срок от 2 до 10 лет; – публикация приговора (репутационные риски). <p>Применяется ко всем компаниям, чьи офисы, представительства или штаб-квартиры расположены в Бразилии. Даже в случае, если они не приобрели никакой выгоды от коррупционных действий. Также как и в законе «о чистых компаниях», смягчающими обстоятельствами могут быть сотрудничество со следствием, разоблачение коррупции, наличие внутренних систем подчинения нормам и правилам (Kriesberg, Werneck, 2010)</p>

Источник: составлена автором.

Третье крупное направление антикоррупционной реформы в Бразилии связано с установлением рамок этического регулирования. Меры этического регулирования были прежде всего применены к высшей категории государственных служащих, а затем и ко всем остальным. Этическое регулирование конфликта интересов на государственной службе Бразилии обеспечивают три взаимосвязанных элемента: во-первых, этические кодексы, регулирующие отдельные области конфликта интересов или отдельные категории государственных служащих; во-вторых, механизмы контроля за исполнением государственными служащими этических предписаний (процедуры декларирования); в-третьих, этическая инфраструктура, или система органов, обеспечивающих контроль за исполнением этических предписаний.

Следует отметить, что бразильская система этического регулирования относится к комбинированному типу и сочетает в себе как универсальные этические стандарты поведения государственных служащих, так и элементы этического регулирования для отдельных категорий чиновников.

Краеугольным камнем бразильской системы этических кодексов и регулирования является Указ № 1171/1999 о создании Комиссии публичной этики (Comissão de Ética Pública). Под руководством последней разрабатывались ключевые этические кодексы и меры регулирования основных областей конфликта интересов.

До создания Комиссии этическое регулирование носило в основном рекомендательный характер: Указ № 1171/1994 от 22.06.1994 устанавливал Кодекс профессиональной этики государственных гражданских служащих федеральной исполнительной власти. Этот кодекс был своего рода «пробой пера» масштабного этического регулирования, но в силу рекомендательно-

го характера не возымел ожидаемого действия. Фактически исполнение его стандартных для этических кодексов ограничений гарантировалось разделом IX Уголовного кодекса Бразилии.

Другим этическим кодексом эпохи «до Комиссии» был Кодекс этики федерального сената и парламентской этики (резолюция № 20, 1993 г.). Согласно данному кодексу, в случае возникновения конфликта интереса во время законотворческого процесса сенатор был обязан задекларировать возникший конфликт. Кроме того, ограничивалось участие сенаторов в государственных заказах и в управлении компаниями радио- или телевидения (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006). Этот кодекс также сложно назвать эффективным, поскольку механизм его реализации отсутствовал вплоть до вступления в силу по решению Верховного суда Бразилии в 2012 г. закона Ficha Limpa (закон «о чистом досье»).

Важными вехами этического регулирования стали Свидетельство о намерениях (Exposição de Motivos) № 37 от 18.08.2000 и указ президента от 21.08.2000, внедривший кодекс поведения высших государственных служащих в федеральной исполнительной власти. Данный кодекс урегулировал основные области конфликта интересов на государственной службе. Дополнениями к нему выступили резолюции Комиссии публичной этики № 2/00 и 3/00, жестко ограничившие подарки и гостеприимство в отношении государственных служащих. Кроме того, были приняты меры по запуску кампаний служебных разоблачений с участием СМИ и гражданского общества (федеральный закон № 8443/1992 (ст. 55)).

Таблица 3

Основные аспекты деятельности Комиссии публичной этики и ключевые этические кодексы Бразилии

Сведения о мере (НПА)	Содержание регулирования
Деятельность Комиссии публичной этики	
Указ президента № 1171/1999	<p>Создание Комиссии публичной этики (Comissão de Ética Pública или CEP) под руководством Пике (Piquet), которого в 1999 г. сменил Соарес (Soares).</p> <p>Задачи: управление внедрением НФА-кодекса (Higher Federal Administration Code of Conduct); интерпретация правил поведения, которые могут быть истолкованы двояко; координация, оценка и контроль за функционированием системы управления публичной этикой федеральной исполнительной власти.</p> <p>Полномочия: проверка сведений, указанных в декларациях, поданных высшей категорией государственных служащих (SES); рекомендации и предложения судебной или исполнительной власти по привлечению к ответственности или расследованию этических правонарушений (James G. Tillen, Isabel Franco, Marcus S. Quintanilla, 2010). Несмотря на то что CEP не может самостоятельно привлекать нарушителей к ответственности, все ее предложения по применению санкций к нарушителям были поддержаны президентом (Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004, 2012)</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание регулирования
<p><i>Exposição de Motivos</i> (Свидетельство о намерениях) № 37 от 18.08.2000 и указ президента от 21.08.2000 – Кодекс поведения высших государственных служащих в федеральной исполнительной власти (HFA Code)</p>	<p>Действие кодекса <i>распространяется</i> на:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) министров и государственных секретарей; 2) лиц, руководящих специализированными агентствами, исполнительными секретарей, должностных лиц с аналогичными властными полномочиями из группы руководителей высшего звена и консультационной службы (уровень 6); 3) управляющих (глав, руководителей) государственных компаний или компаний с государственным участием, органов исполнительной власти с правом принятия решений, государственных предприятий и фондов (ст. 2). <p>Цель кодекса: предотвращение конфликта интересов на государственной службе и сразу после увольнения (ст. I, IV и V).</p> <p>Кодекс носит обязательный характер. Согласие с применением норм кодекса выражается должностным лицом в течение 30 дней после принятия кодекса или 10 дней после вступления в должность в письменной форме. Нарушение норм кодекса не обязательно влечет за собой нарушение законодательно установленных норм, скорее оно представляет собой неспособность следовать данным моральным обещаниям и качественным стандартам поведения высших должностных лиц. Соответственно, наказание за нарушение норм кодекса носит в первую очередь этический характер: предупреждение и моральное порицание. Также кодекс предусматривает возможность прекращения ухода с должности как меры наказания.</p> <p>Всего в кодекс (HFA) входит 19 мер регулирования.</p> <p>Ключевые из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обязанность сообщать Комиссии о любых мерах по управлению активами или собственностью, которые могут повлиять или могут быть подвержены влиянию любых государственных решений (ст. 5); – обязанность раскрытия любых долей или акций в компаниях, ведущих дела с государством (ст. 6); – запрет получения любых вознаграждений за деятельность из частных источников и запрет получения подарков (ст. 9). Совместительство возможно только с научной или врачебной деятельностью; – запрет получения от частных лиц путешествий и знаков гостеприимства и иных услуг на безвозмездной основе (ст. 7); – обязанность сообщать Комиссии о любых предложениях будущего трудоустройства или деловых предложениях, независимо от того, были ли они приняты или нет (ст. 14); – «период охлаждения» – 4-месячный полный запрет на участие в любой деятельности, связанной с предыдущим местом работы, после увольнения с государственной службы (ст. 15) – аналогично в указе 4187/2002 ст. 2 и временных мерах № 2225-45/2001, ст. 6,7 (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006). В течение трех лет после увольнения с государственной службы Комиссия в индивидуальном порядке принимает решения по наличию/отсутствию конфликта интересов в потенциальном месте трудоустройства бывшего государственного служащего

Сведения о мере (НПА)	Содержание регулирования
<p>Резолюция Комиссии публичной этики СЕР № 2/00 (2000 г.)</p>	<p>Резолюция об участии государственных служащих в семинарах и других мероприятиях (в том числе развлекательного типа). Регулирует гостеприимство в отношении высшей категории государственных служащих (SES). Им запрещается участвовать в любых мероприятиях, оплачиваемых физическими или юридическими лицами, заинтересованными в принятии/отмене/неприменении государственным служащим решений в пределах своих должностных полномочий.</p> <p>В принципе эта резолюция означает полный запрет участия государственных служащих в любых мероприятиях, организованных заинтересованными лицами, если только они не сами купили билет и не оплатили свое участие. Интересным последствием этой резолюции стали пустые VIP-трибуны на карнавале в Рио (Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004, 2012).</p> <p>Единственным способом для физических и юридических лиц пригласить куда-либо государственного служащего остается отправка неименного приглашения в орган государственной власти с обязательным уведомлением Комиссии</p>
<p>Резолюция Комиссии публичной этики СЕР № 3/00 (2000 г.) – о подарках государственным служащим в рамках НФА кодекса</p>	<p>Подарки не должны быть предложены или подарены:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) лицом, находящимся в юрисдикции государственного служащего или его организации; 2) лицом, заинтересованным в решении, которое может быть принято государственным служащим или его организацией; 3) лицом, имеющим коммерческие отношения с организацией, в которой государственный служащий занимает должность. <p>Подарки (“brindes”) могут быть предложены или подарены в случае, если они:</p> <ul style="list-style-type: none"> – преподносятся как знак вежливости, маркетинговое средство, по случаю событий исторического или культурного характера; – имеют коммерческую ценность или стоимость ниже 100 реалов; – предлагаются в период менее 12 месяцев; и – не направлены на награждение (поощрение) конкретного должностного лица (James G. Tillen, Isabel Franco, Marcus S. Quintanilla, 2010). <p>Любые подарки, не попадающие в эти рамки, но принятые из вежливости или по соображениям дипломатического протокола, должны быть сданы в казну или отправлены на «принудительную благотворительность»</p>
Иные этические кодексы	
<p>Указ № 4081/2002 от 11.01.2002 – Кодекс этичного поведения представителей власти, служащих в офисе президента и вице-президента Республики (The Code of Ethical Conduct of Public Agents Serving in the Office of the President and the Office of the Vice President of the Republic)</p>	<p>Распространяется на лиц, которые по закону, контракту или иному юридически значимому акту выполняют постоянную, временную или исключительную работу в офисах президента и вице-президента (ст. 1).</p> <p>Цель – предотвращение конфликта интересов (ст. 2, параграф IV).</p> <p>Контролирующий орган – этическая комиссия для представителей власти, служащих в офисе президента и вице-президента Республики (ст. 3) (создана указом № 4081/2002).</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание регулирования
	<p>Описанные случаи конфликта интересов близки к НФА кодексу и включают в себя обязательства информировать Комиссию о:</p> <p>а) любых активах или доходе, которые могут повлечь за собой конфликт интересов (для государственных служащих уровня 3 и выше) (ст. 5);</p> <p>б) любых акциях или долях в любых частных компаниях, имеющих связь с государственными органами власти (включая агентства и предприятия) в любой ветви власти (ст. 9);</p> <p>в) предложениях будущей работы и деловых предложениях в частном секторе, независимо от факта их принятия (ст. 13) (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Закон № 10871/2004 от 20.05.2004 – о регулировании конфликта интересов в агентствах (regulatory agencies)</p>	<p>Обязательства:</p> <p>1) государственные служащие агентств не должны разглашать служебную и конфиденциальную информацию, информацию касательно текущей деятельности и оказываемых услуг в агентствах (ст. 23.I);</p> <p>2) запрет на оказание услуги, даже случайной, любой организации, чья деятельность находится в сфере контроля или аудита агентства (ст. 23.II.a);</p> <p>3) запрет на занятие любой иной профессиональной деятельностью, включая операционное управление бизнесом, лидерские позиции в политических партиях (ст. 23.II.c).</p> <p>Дополнительное регулирование: в большинстве случаев поведение государственных служащих, работающих в отдельных агентствах, регулируется также законом о создании агентства. Например, устанавливается «период охлаждения» после увольнения с государственной службы сроком на 12 месяцев для служащих Национального агентства телекоммуникации (ст. 29, 30 закона № 9472/1997 – ANATEL), Национального агентства электроэнергетики (ст. 6, 9, 10 закона № 9472/1996 – ANEEL), Национального топливного института (ст. 14 закона № 9478/1998 – ANP), Национального агентства здравоохранения (ст. 9 закона № 9961/2000 – ANS), Национального агентства контроля здравоохранения (ст. 13, 14 закона № 9782/1999 – ANVISA), Национального водного агентства (ст. 11 закона № 9984/2000 – ANA), Национального агентства наземного транспорта (ANTT) и Национального агентства водного транспорта (ANTAQ) (ст. 57, 58, 59 закона № 10233/2001) (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Резолюция № 25 от 2001 г. – Кодекс парламентской этики палаты депутатов</p>	<p>Обязанность отстраниться от голосования или заседания в комитете в случае, если на повестке стоит вопрос, касающийся личной собственности или активов депутата (ст. 18, п. 3). При этом копия декларации о доходах и активах должна быть отправлена в Счетный суд (Court of Accounts) (ст. 18, п. 2) (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
Иные НПА, регулирующие конфликт интересов на государственной службе	
<p>Решение Верховного суда NR13</p>	<p>Полный запрет найма родственников на государственную службу (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Резолюция № 07 от 18.10.2005 г. Государственного совета по правосудию</p>	<p>Запрет nepотизма в судебной системе (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Федеральный закон № 8443/1992 (ст. 55)</p>	<p>Основание для запуска кампаний «служебных разоблачений» от коллег и СМИ</p>

Источник: составлена автором.

Законы об обязательной декларации активов и доходов для государственных служащих органов исполнительной, законодательной и судебной властей (Закон № 8730/1993; Закона № 8429/1992, ст. 6 и 13) установили процедуры, объекты и требования по декларированию ими своих активов. В частности, ежегодные декларации, содержащие в себе сведения о движимом и недвижимом имуществе, денежных средствах, ценных бумагах и любых других ценностях и активах, расположенных в стране и за ее пределами, принадлежащих супругу/е или гражданскому/ой супругу/е, детям и экономически зависимым лицам (за исключением предметов бытового назначения). Президентский указ № 5483/2005 прописал механизм анализа сведений в поданных декларациях – этим занимается офис генерального контролера (CGU). Меры по декларации доходов были распространены на поступающих на государственную службу (Закон № 8112/90, ст. 13, п. 5) и кандидатов на выборные должности (Закон № 9504/97, ст. 11, п. 1, пп. 4).

Таблица 4

Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих декларацию активов и доходов

Сведения о мере (НПА)	Содержание
<p>Закон № 8730/1993 – об обязательной декларации активов и доходов для служащих исполнительной, законодательной и судебной властей</p>	<p>Распространяется на: президента; вице-президента; государственных министров; членов Национального конгресса; членов федеральных судов; членов Федеральной прокуратуры (Ministerio Público); всех лиц, занимающих выборные должности или ответственные посты прямого или непрямого управления в государственном управлении или фондах любой ветви власти Республики (ст. 1).</p> <p>Процедура: декларация должна быть подана в момент занятия должности, в конце каждого финансового года, а также в конце срока пребывания в должности (или увольнения). Факт подачи декларации регистрируется в книге исходящих документов органа власти. Копия одновременно посылается в Счетный суд, который в дальнейшем оперирует всей собранной информацией (отвечает на общественные запросы, публикует отчетность в официальной газете и т.д.) (ст. 1, пп. 1 и 2, подпп. 1–4).</p> <p>Перечень декларируемого: детализированный список движимого и недвижимого имущества и собственности, акций, ценных бумаг, прав на автомобили, яхты и суда, авиатранспорт, а также денежные средства и финансовые инвестиции в стране и за ее пределами, составляющие активы заявителя и зависимых лиц (супруг/а, гражданский супруг/а, дети, усыновленные дети, дети под опекой, родители, иждивенцы и родственники до второго колена) – ст. 2. Единственное, что можно не включать в декларацию активов, – это бытовые предметы и технику.</p> <p>Ответственность: неподача декларации в срок, неподача декларации вообще, неотправка копии в Счетный суд в срок или неотправка копии вообще, сокрытие или искажение декларируемых сведений являются преступлениями (ст. 3).</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание
	<p>Санкции: а) если квалифицируется как уголовнонаказуемое деяние для президента, вице-президента, государственных министров, предусмотренное законом об их полномочиях; б) если квалифицируется как административное правонарушение, преступление против государственной службы или серьезное нарушение служебной дисциплины, то – потеря должности, увольнение с поста, отстранение от исполнения служебных обязанностей, дисквалификация и запрет занятия должностей государственной службы на срок до 5 лет (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Закон № 8429/1992, ст. 6, 13 – Декларация активов для государственных служащих</p>	<p>Распространяется на всех государственных служащих.</p> <p>Процедура: подача деклараций осуществляется ежегодно – а также при поступлении и увольнении с государственной службы – в федеральную налоговую службу. За соблюдением процедуры и правильностью сведений следят службы внутреннего контроля (в исполнительной власти) (Указ № 5483/2005).</p> <p>Перечень декларируемого: движимое и недвижимое имущество, денежные средства, ценные бумаги и любые другие ценности и активы, расположенные в стране и за ее пределами, принадлежащие супругу/е или гражданскому/ой супругу/е, детям и экономически зависимым лицам (за исключением предметов бытового назначения) (ст. 13, п. 1).</p> <p>Ответственность и санкции: любое нарушение процедур подачи декларации влечет увольнение с государственной службы независимо от иных применяемых мер ответственности (ст. 13, п. 3). В случае незаконного обогащения государственные служащие и третьи лица подлежат уголовному преследованию, а незаконно нажитое – конфискации (ст. 6)</p>
<p>Указ № 5483/2005</p>	<p>Устанавливает механизм расследования активов государственных служащих.</p> <p>Ст. 7 – Офис генерального контролера (CGU) имеет право проверять достоверность сведений, указанных в декларациях активов и доходов, в случаях несоответствия ресурсов и средств их получения.</p> <p>В случаях выявления несоответствия в декларациях результаты проверки направляются в федеральную прокуратуру, Счетный суд, секретариат федеральной налоговой службы и Совет по контролю финансовых операций (ст. 9, 10), а также в орган службы лица, в отношении которого производилась проверка, с требованием применения соответствующих административных процедур (ст. 7). Проведение расследования является обязательным в случае подозрения на незаконное обогащение, изменения в активах, не соответствующего источнику доходов</p>
<p>Закон № 8112/90, ст. 13, п. 5</p>	<p>При поступлении на государственную службу кандидат обязан предоставить декларацию со сведениями о собственности и ценных бумагах</p>
<p>Закон № 9504/97, ст. 11, п. 1, пп. 4</p>	<p>Кандидаты на выборные должности обязаны представлять декларации о доходах и активах в избирательную комиссию до регистрации своей кандидатуры</p>

Источник: Составлена автором.

Этическая инфраструктура Бразилии, позволяющая реализовать вышеописанные этические кодексы и процедуры декларирования доходов и активов, представляет собой довольно оригинальную конструкцию, состоящую из 12 неиерархических ведомств, восемь из которых занимаются финансовым контролем и аудитом и только четыре – этическим контролем.

Таблица 5

Полный список полномочий контролирующих органов власти

Название органа государственной власти	Функции	Правоустанавливающие НПА
Прокуратура и Офис генерального прокурора (The Prosecution Service of the Union, MPU)	Защита правопорядка, демократического режима и прав человека. Занимаются уголовными расследованиями	Конституция, ст. 128, п. 1; 127, 129; Дополнительный закон № 75/1993
Счетный суд (Court of Accounts of the Union) (TCU)	Орган внешнего контроля. Сфера ответственности: проверка счетов, предоставляемых Президентом и другими высшими должностными лицами, ответственными за государственные ценные бумаги, денежные средства агентств и органов государственного управления; инспекции и аудиторские проверки счетов, финансов, бюджетов, операций и имущества административных единиц во всех ветвях власти. Некоторые штаты и муниципалитеты имеют собственные счетные суды (Конституция, ст. 75), аналогичные по функциям федеральному	Конституция, ст. 71; Закон № 8443/1992 ст. 1
Офис генерального контролера (The Office of Comptroller General of the Union, CGU)	Центральный орган системы внутреннего контроля федеральной исполнительной власти. Структура: состоит из офисов магистратов (Corregedorias), Федерального бюро внутреннего контроля, Комиссии по координации внутреннего контроля и Офиса омбудсмана. Функции: – проверка законности и эффективности управления бюджетом, финансами, активами органами государственной власти и агентствами, а также проверка законности и эффективности расходования государственных средств частными компаниями; – совместная проверка с Федеральным бюро по внутреннему контролю и Бюро по предотвращению коррупции и стратегической разведке, любых отчетов и жалоб, поданных в Офис; – проведение предварительных расследований, инспекций и дознаний, включая проверку сведений об активах, и применение предусмотренных дисциплинарных процедур; – привлечение к расследованию дел, связанных с хищением государственной собственности, казны и преступлениями против государственной власти, офиса генерального консультанта (вооруженных сил), прокуратуры; Счетного суда, секретариата федеральной налоговой службы министерства финансов; федеральной полиции министерства юстиции. Привлекать эти органы следует даже в случаях клеветнических жалоб и отчетов;	Указы № 3591/2000; № 4188/2002; № 3591/2000, ст. 2; № 4785/2003; № 5683/2006

Название органа государственной власти	Функции	Правоустанавливающие НПА
	<p>– инициировать (или требовать) любые расследования, административные дисциплинарные слушания и другие исправительные процедуры для установления ответственности лиц за нарушения, совершенные федеральной исполнительной властью;</p> <p>– определять меру ответственности для государственных служащих и уполномоченных лиц за неоправданную неспособность следовать рекомендациям внутреннего контроля и решениям внешнего контроля</p>	
<p>Бюро по предотвращению коррупции и стратегической разведке</p>	<p>1) Способствовать большей государственной прозрачности (ст. 17, 1);</p> <p>2) способствовать обмену стратегической информацией между органами власти для предотвращения и борьбы с коррупцией (ст. 17, 3);</p> <p>3) мониторинг финансовой ситуации представителей власти в федеральной исполнительной власти с целью обнаружения внешних признаков незаконного обогащения, определение любых несоответствий декларируемых доходов (ст. 17, 5);</p> <p>4) поощрение участия гражданского общества в предотвращении коррупции (ст. 17, 6);</p> <p>5) действия по предотвращению конфликта интересов при осуществлении государственных функций (ст. 17, 7);</p> <p>6) сбор данных и информации по предотвращению коррупции (ст. 17, 9)</p>	<p>Указ № 5683/2006</p>
<p>Совмещенная федеральная государственная система финансового управления (SIAFI)</p>	<p>Часть министерства финансов – механизм контроля за деятельностью, связанной с финансовым управлением и бухгалтерским учетом в федеральной исполнительной власти. «Горячая линия» круглосуточных консультаций с целью обеспечения доступа для органов государственной власти и их должностных лиц к информации о бюджете, счетах и финансовых транзакциях</p>	
<p>Совет по контролю за финансовыми действиями (COAF)</p>	<p>Совет отчитывается перед Президентом и уполномочен получать и изучать информацию с целью обнаружения незаконных финансовых действий, расследовать случаи отмывания денег и в случае необходимости применять административные санкции</p>	<p>Указ № 2799/1998 от 08.10.1998</p>
<p>Комиссия публичной этики</p>	<p>Этическое консультирование Президента и государственных министров в принятии решений; получение и проверка жалоб, касающихся действий лиц, попадающих под действие НФА-кодекса; отчет перед Президентом о проведенных расследованиях и предложения по принятию мер пресечения неэтичного поведения</p>	<p>Указ Президента № 1171/1999</p>
<p>Отраслевые этические комиссии в органах исполнительной власти (подчиненные Комиссии публичной этики)</p>	<p>Мониторинг соблюдения НФА-кодекса и информирование Комиссии публичной этики о любых ситуациях, способных привести к конфликту интересов на государственной службе; содействие внедрению практик этического поведения среди подотчетных сотрудников и служащих</p>	<p>Указ Президента от 18 мая 2001 г.</p>

Название органа государственной власти	Функции	Правоустанавливающие НПА
Органы внутреннего этического контроля Палаты депутатов и Федерального сената	Координация и контроль счетов, бюджетов, финансов и финансовых операций, активов лиц, подпадающих под действие этических кодексов	Резолюция № 20 1993 г.; Конституция, ст. 58 (3)
Парламентская комиссия по расследованию случаев неэтичного поведения	Координация и контроль счетов, бюджетов, финансов и финансовых операций, активов лиц, подпадающих под действие этических кодексов	Резолюция № 25 2001 г.; Конституция, ст. 58 (3)
Государственный совет по правосудию (The National Council of Justice, CNJ)	Орган внешнего контроля. Структура: состоит из магистратов судов низшей инстанции, членов Офиса генерального прокурора, адвокатов и членов гражданского общества. Функции: контроль финансовых операций судебной власти и проверка жалоб на исполнение судейских обязанностей; защита независимости судебной власти; проверка законности административных действий работников судов; получение и рассмотрение жалоб на действия судейского корпуса	Конституция, ст. 103-В
Национальный совет (государственный совет) по прокурорскому надзору	Контроль финансовых операций прокуратуры и законности действий работников прокуратуры. Состоит из членов Офиса генерального прокурора, судей, адвокатов и членов гражданского общества	Конституция, ст. 130-А

Источник: Официальный сайт прокуратуры Бразилии, официальный сайт Офиса генерального контролера. Таблица составлена автором.

Подводя итог, можно выделить следующие сильные стороны бразильской антикоррупционной реформы:

1. Бразильская инфраструктура этического регулирования и антикоррупционного контроля сосредоточена вокруг проверки финансовой отчетности и поиска несоответствий. Это позволяет обязать государственных служащих всех уровней декларировать активы не только в Бразилии, но и за ее пределами.
2. Расследования несоответствия в задекларированных сведениях облегчаются мерами по снятию банковской тайны с политиков и отдельных категорий государственных служащих.
3. Несомненным плюсом бразильской системы контроля по сравнению, например, с китайской является привлечение гражданского общества к антикоррупционному контролю. Публикации в СМИ о случаях коррупции автоматически ведут к возбуждению уголовного дела; гражданское общество участвует в разработке антикоррупционного законодательства; гражданский контроль позволяет разомкнуть цепочку проверяющих (внутреннего и внешнего государственного контроля) – национальные советы по правосудию и прокурорский надзор.
4. Бразилия является одним из лидеров развивающихся экономик (как Южной Америки, так и БРИКС) по возврату активов (Basel Institute on Governance, 2007; South-South cooperation in the fight against corruption,

2009). Это способствовало как снижению коррупции (по сравнению с 1995 г.), так и последующему росту инвестиционной привлекательности страны. Принципиально значимым действием, гарантирующим возврат активов, являются полная ратификация антикоррупционных конвенций ООН и ОЭСР (UNCAC, OECD Anti-Bribery Convention). Полная ратификация предусматривает внедрение в национальное законодательство механизмов борьбы с незаконным обогащением государственных служащих, таких как конфискация незаконно нажитого имущества, активов и процентов от их использования, даже оформленных на третьих лиц, дополненная штрафами за незаконную деятельность. Аналогичные меры предусмотрены и для борьбы с отмыванием денег. Эффективной мерой является досудебный арест активов, включая зарубежные, у лиц, подозреваемых в отмывании денег (Закон № 9613/1998, ст. 4, 7, 8).

5. Обе стороны – пассивная и активная – коррупционной сделки несут совокупность наказаний: уголовное (лишение свободы плюс штрафы; конфискация незаконно нажитого имущества; принудительное разделение компаний и т.д.); административное (запрет участия в тендерах, получения любой финансовой помощи от государства; ограничение или запрет занятия должностей государственной службы и выборных постов; штрафы; оборотные штрафы для компаний; внесение в «черные списки» компаний для госзакупок; отзыв лицензий и т.д.) и дисциплинарное (увольнение без пенсионного обеспечения; внесение в публично доступные «черные списки»); гражданско-правовое (возврат активов, участвовавших в отмывании денег (возврат государству); возмещение ущерба, нанесенного государственному имуществу или финансам государственным служащим).
6. Государственный служащий, совершивший коррупционное преступление, пожизненно лишается возможности занимать выборные должности и должности государственной службы. Всё незаконно нажитое, даже если оно уже продано или переоформлено на третьих лиц, конфискуют в пользу государственного бюджета. Коррупционер лишается свободы на срок до 10 лет, а если предмет коррупционного соглашения будет признан средством или фактом «отмывания денег», то и на 15 (суммирующиеся сроки). К тому же при любом несоответствии декларации о доходах и активах реальному положению вещей он/она автоматически будет уволен/а с государственной службы.
7. Бразилия распространила антикоррупционное законодательство на иностранных должностных и юридических лиц. Это позволило наказывать коррупционеров экстерриториально и повысить прозрачность государственного управления (и пополнить бюджет).
8. Реформы проводились с серьезной поддержкой СМИ, как институциональной (в виде служебных разоблачений), так и коммуникативной. Фактически сломать верхушку патронажной системы удалось благодаря притоку новых людей «со стороны» в результате реформы государственного управления Брессера-Перейры, а также пиар-поддержке

СМИ, которые выставляли коррупционером любого чиновника, отказывавшегося подписать НФА-кодекс или сомневавшегося в целесообразности действий Комиссии публичной этики. Наглядным результатом реализации такого антикоррупционного настроения СМИ можно считать череду увольнений в правительстве Д. Русеф. Одного обвинения достаточно, чтобы репутация чиновника или политика федерального уровня была безнадежно испорчена, а карьера подошла к концу (чему немало способствует закон о «чистом досье» (Ficha Limpa)).

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева В.М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 2. – С. 100–122.
2. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // Полис. Политические исследования. – 2015. – Т. 2. – С. 78–96.
3. De Barros Filho R.G. Rio De Janeiro's Investment Gap – Supporting The Strategic Decision Making Process Regarding The State Financial Needs. 2013. URL: http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring2013/Roberto_Gomides_de_Barros_Filho.pdf (дата обращения: 2.06.2015).
4. Basel Institute on Governance: Annual report 2007. Basel, Switzerland: Basel Institute on Governance. 2007. URL: https://www.baselgovernance.org/sites/biog/files/annual_reports/annual_report_2007.pdf (дата обращения: 2.06.2015).
5. Boletim do Banco Central do Brasil // Banco Central do Brasil. 2006. Vol. 42. No. 3. URL: <http://www.bcb.gov.br/ftp/histbole/bol200603i.pdf> (дата обращения: 2.06.2015).
6. Brazil Enacts Long-Pending Anti-Corruption Legislation // MAPI. 2013. URL: <https://www.mapi.net/research/publications/brazil-enacts-long-pending-anti-corruption-legislation> (дата обращения: 2.06.2015).
7. Brelàz G. de et al. Global Initiative for Fiscal Transparency. Country Report: Brazil: FiscalTransparency.net. 2014. URL: <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2014/01/Brazil-Final-Report-for-GIFT-2013-DRAFT.pdf> (дата обращения: 2.06.2015).
8. Craveiro G. Where does the money go? The challenge of transparency in state spending : Global Information Society Watch, 2012. URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (дата обращения: 2.06.2015).

9. Federative Republic of Brazil. Final Report. Washington, Dc: Mechanism For Follow-Up On The Implementation Of The Inter-American Convention Against Corruption, 2006. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fenglish%2Fmec_rep_bra.doc&ei=CTTAU4iCEOWSywOos4DQBA&usg=AFQjCNHнумы6uJtOh4qlu39hQkvYm1Ta1A&sig2=7hISXs9Y0nXri3P3SL3H7Q&bvm=bv.70810081,d.bGQ&cad=rjt (дата обращения: 2.06.2015).
10. Gaetani F., Heredia B. The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years // 2002. URL: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5879/The%20Political%20Economy%20of%20Civil%20Service%20Reform%20in%20Brazil%3a%20The%20Cardoso%20Years.pdf?sequence=1> (дата обращения: 2.06.2015).
11. Giordano V., Schwartz S., Petreska S. Brazil's new Anti-Bribery Law: What you need to know. "Clean Company Law" aims to support culture of corporate compliance // Advisory Solutions. 2013. URL: <http://www.fichier-pdf.fr/2014/03/21/brazilanti-briberylaw-whatyouneedtoknow/preview/page/1/> (дата обращения: 2.06.2015).
12. Grindle M.S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries // Governance. 2004. Vol. 17. No. 4. P. 525–548.
13. Grindle M.S. Good Enough Governance Revisited // Development Policy Review. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 533–574.
14. Grindle M.S. Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America // 2010. URL: http://www.hks.harvard.edu/content/download/69012/1248858/version/1/file/Career_civil_service_systems_in_Latin_America.pdf (дата обращения: 2.06.2015).
15. Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004. Innovations for Successful Societies: Princeton University, 2012. URL: http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID142.pdf (дата обращения: 2.06.2015).
16. Jardim P.H. Are Investment Protection Mechanisms Provided by Brazilian Law As Effective As Stabilisation Clauses for Petroleum Investments? // CEPMLP Annual Review. 2013. Vol. 15. URL: <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/index.php?news=32336> (дата обращения: 2.06.2015).
17. Kriesberg S., Werneck B. Anti-Corruption Compliance in Brazil: The Challenges Facing US Companies.: Mayer Brown, 2010. URL: http://www.mayerbrown.com/public_docs/12-08-10_Global_Strategies_Webinar_Brazil.pdf (дата обращения: 2.06.2015).
18. Ribeiro R.S. Survey on the effectiveness of Anticorruption Authorities // 2003. URL: <https://www.acauthorities.org/sites/aca/files/survey/Brazil%20-7-27-12.pdf> (дата обращения: 2.06.2015).
19. South-South cooperation in the fight against corruption CAC/COSP/2009/CRP.6. Doha: 2009. URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0987479e.pdf> (дата обращения: 2.06.2015).
20. Stocker F.T. Anti-Corruption Compliance in Brazil – Addressing a Daunting Challenge. 2012. URL: https://www.mapi.net/system/files/PA-106_1.pdf (дата обращения: 2.06.2015).

21. Stuber W. Brazil: The Brazilian Public-Private Partnership Program. Mondaq. 2005. URL: <http://www.mondaq.com/x/31207/Government+Contracts+Procurement+PPP/The+Brazilian+PublicPrivate+Partnership+Program> (дата обращения: 2.06.2015).
22. Tillen J.G., Franco I., Quintanilla M.S. Foreign Corrupt Practices Act in Latin America Implementing FCPA Compliance Programs and Mitigating Legal Risks. 2010. URL: <http://media.straftfordpub.com/products/foreign-corrupt-practices-act-in-latin-america-2010-12-07/presentation.pdf> (дата обращения: 2.06.2015).
23. Transparency International. CPI 2005 URL: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005 (accessed: 5 April, 2015). URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (дата обращения: 2.06.2015).
24. Transparency International. CPI 2014. URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (дата обращения: 2.06.2015).
25. Vieira L. Federative Republic of Brazil. Final report. Washington D.C., 2012. URL: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_en.pdf (дата обращения: 2.06.2015)

CONFLICT OF INTEREST REGULATION IN THE PUBLIC SERVICE: BRAZILIAN EXPERIENCE (PART TWO)

Vasileva Varvara M.

PhD in Politics, Senior Lecturer of the Policy Analysis Department, School of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University; Associate Professor of the Political Science Department, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: vasilievavm@spa.msu.ru, vvasileva@hse.ru

Abstract

The paper argues that the existing model of civil service anticorruption reform by importing “best practice” of conflict of interests regulation in the public service does not help to tackle or minimize corruption, but creates a vicious circle both in theory and practice. Corruption studies artificially segment corruption into independent macro- and micro-levels, and research contributing to one of the levels does not improve our understanding of corruption. Failed, long-lasting or, having unexpected results, recent administrative reforms clearly demonstrate insufficiency of “importing the model” as an anti-corruption measure. The model of corruption markets, presented in the article, explains the insufficiency of importing best

practice, and demonstrates that the “good enough governance” tactic is able to minimize the national corruption market. The “good enough governance” has a good implication for unsolved problems of the Russian public service: one could never become Singapore by importing Singapore’s “best practice” regulations. Russian “good enough governance” of conflict of interests regulation in the public service might be adapting the experience of Brazil’s anti-corruption reform in the civil service (as the one that solved the same problems with the similar lack of resources). The paper presents a thorough analysis of the anti-corruption reform in Brazil, based on the study of regulations that were introduced by Cardoso and his successors (mid. 1990s-2015) and is structured according to the aims of the reform. Three mutually reinforcing groups of measures were introduced: decreasing politicization of the Brazil civil service, regulating conflict of interests in the most “sensitive” areas (such as public procurement) and ethic regulations. The research conducted has practical implications for the Russian public service – incremental mechanism for reforming the national public service and, consequently, minimizing the national corruption market.

Keywords: conflict of interests regulation; Cardoso’s reform; Public Ethics Commission; corruption markets; politicization of the public service; Ficha Limpa; Bresser Pereira; OECD Anti-Bribery convention; UNCAC; good enough governance.

Citation: Vasileva V.M. (2015). Regulirovanie konflikta interesov na gosudarstvennoy sluzhbe: brazilskiy opyt (Vtoraya chast). [Conflict of interest regulation in the public service: Brazilian experience (Part two)]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 165–190 (in Russian).

REFERENCES

1. Vasileva, V.M. (2015). Regulirovanie konflikta interesov na gosudarstvennoy sluzhbe: brazilskiy opyt dlia Rossii [Conflict of interest regulation in the public service: adapting Brazilian experience in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp.100–122 (in Russian).
2. Vasileva, V.M. & Vorobyev, A.N. (2015). [Corruption markets]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, n. 2, pp. 78–96.
3. Banco Central do Brasil (2006). *Boletim do Banco Central do Brasil*, vol. 42, n. 3. Available: URL: <http://www.bcb.gov.br/ftp/histbole/bol200603i.pdf> (accessed: 2 June, 2015).
4. De Barros Filho, R.G. (2013). *Rio De Janeiro’s Investment Gap – Supporting The Strategic Decision Making Process Regarding The State Financial Needs*. Available: URL: http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring2013/Roberto_Gomides_de_Barros_Filho.pdf (accessed: 2 June, 2015).
5. *Basel Institute on Governance: Annual report 2007*. Basel, Switzerland: Basel Institute on Governance, 2007. Available: URL: https://www.baselgovernance.org/sites/biog/files/annual_reports/annual_report_2007.pdf (accessed: 2 June, 2015).
6. *Brazil Enacts Long-Pending Anti-Corruption Legislation*. MAPI. 2013. Available: URL: <https://www.mapi.net/research/publications/brazil-enacts-long-pending-anti-corruption-legislation> (accessed: 2 June, 2015).

7. Brelàz, G. de et al. (2014). *Global Initiative for Fiscal Transparency. Country Report: Brazil*. Available: URL: <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2014/01/Brazil-Final-Report-for-GIFT-2013-DRAFT.pdf> (accessed: 2 June, 2015).
8. Craveiro, G. (2012). Where does the money go? The challenge of transparency in state spending. *Global Information Society Watch*. Available: URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (accessed: 2 June, 2015).
9. *Federative Republic of Brazil. Final Report. Washington, DC: Mechanism For Follow-Up On The Implementation Of The Inter-American Convention Against Corruption, Ninth Meeting of the Committee of Experts March 27 – April 1, 2006.* Washington, DC 2006. Available: URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fenglish%2Fmec_rep_bra.doc&ei=CTTAU4iCEOWSywOos4DQBA&usq=AFQjCNHnmy6uJtOh4qlu39hQkvYm1Ta1A&sig2=7hISXs9Y0nXri3P3SL3H7Q&bvm=bv.70810081,d.bGQ&cad=rjt (accessed: 2 June, 2015).
10. Gaetani, F. & Heredia, B. (2002). *The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years*. Available: URL: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5879/The%20Political%20Economy%20of%20Civil%20Service%20Reform%20in%20Brazil%3a%20The%20Cardoso%20Years.pdf?sequence=1> (accessed: 2 June, 2015).
11. Giordano, V., Schwartz, S. & Petreska S. (2013). Brazil's new Anti-Bribery Law: What you need to know. "Clean Company Law" aims to support culture of corporate compliance. *Advisory Solutions*. Available: URL: <http://www.fichier-pdf.fr/2014/03/21/brazilanti-briberylaw-whatyouneedtoknow/preview/page/1/> (accessed: 2 June, 2015).
12. Grindle, M.S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, vol. 17, n. 4, pp. 525–548.
13. Grindle, M.S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, vol. 25, n. 5, pp. 533–574.
14. Grindle, M.S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. Available: URL: http://www.hks.harvard.edu/content/download/69012/1248858/version/1/file/Career_civil_service_systems_in_Latin_America.pdf (accessed: 2 June, 2015).
15. *Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004. Innovations for Successful Societies*. Princeton University, 2012. Available: URL: http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID142.pdf (accessed: 2 June, 2015).
16. Jardim, P.H. (2013). Are Investment Protection Mechanisms Provided by Brazilian Law As Effective As Stabilisation Clauses for Petroleum Investments? *CEPMLP Annual Review*, n. 15. Available: URL: <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/index.php?news=32336> (accessed: 2 June, 2015).
17. Kriesberg, S. & Werneck, B. (2010). Anti-Corruption Compliance in Brazil: The Challenges Facing US Companies. *Mayer Brown*. Available: URL: http://www.mayerbrown.com/public_docs/12-08-10_Global_Strategies_Webinar_Brazil.pdf (accessed: 2 June, 2015).

18. Ribeiro, R.S. (2003). *Survey on the effectiveness of Anticorruption Authorities*. Available: URL: <https://www.acauthorities.org/sites/aca/files/survey/Brazil%20-7-27-12.pdf> (accessed: 2 June, 2015).
19. *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption Third session Doha, 9–13 November 2009. South-South cooperation in the fight against corruption. Background paper prepared by the Secretariat*. Available: URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0987479e.pdf> (accessed: 2 June, 2015).
20. Stocker, F.T. (2012). *Anti-Corruption Compliance in Brazil – Addressing a Daunting Challenge*. Available: URL: https://www.mapi.net/system/files/PA-106_1.pdf (accessed: 2 June, 2015).
21. Stuber, W. (2005). Brazil: The Brazilian Public-Private Partnership Program, *Mondaq*. Available: URL: <http://www.mondaq.com/x/31207/Government+Contracts+Procurement+PPP/The+Brazilian+PublicPrivate+Partnership+Program> (accessed: 2 June, 2015).
22. Tillen, J.G., Franco, I. & Quintanilla, M.S. (2010). *Foreign Corrupt Practices Act in Latin America Implementing FCPA Compliance Programs and Mitigating Legal Risks*. Available: URL: <http://media.straffordpub.com/products/foreign-corrupt-practices-act-in-latin-america-2010-12-07/presentation.pdf> (accessed: 2 June, 2015).
23. *Transparency International. CPI 2005*. Available: URL: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005 (дата обращения: 05.04.2015). URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (accessed: 2 June, 2015).
24. *Transparency International. CPI 2014*. Available: URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (accessed: 2 June, 2015).
25. Vieira, L.M. (2012). *Federative republic of Brazil. Final report*. Washington D.C. Available: URL: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_en.pdf (accessed: 2 June, 2015).

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕТОДОВ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ В ГОСУПРАВЛЕНИИ (НА ПРИМЕРЕ ДИНАМИЧЕСКИХ МАРШРУТОВ)

Кондрашов А.С., Ястребова Е.В.*

Аннотация

В статье рассмотрены методы применения средств видеофиксации в рамках управления парковочным пространством с целью обеспечения контроля и принуждения к исполнению правил парковки. В Москве, как и в некоторых зарубежных городах, в процессе осуществления контроля и принуждения к соблюдению правил парковки задействованы технические средства видеофиксации. Вместе с тем вопрос эффективности применения данных технических средств не поднимался. В таких условиях обеспечение фиксации нарушений с помощью технических средств осуществляется наиболее простым способом – применением статичных маршрутов для мобильных комплексов видеофиксации.

Однако помимо статичных маршрутов существуют и другие методы реализации контрольных функций в рамках управления парковочным пространством. Один из них – применение динамических маршрутов, изменяющихся в процессе движения мобильных комплексов видеофиксации. Данный метод реализации контрольных функций в рамках управления парковочным пространством является более сложным, но и более эффективным.

В статье поднимается проблематика эффективности методов реализации контрольных функций в рамках управления парковочным пространством на примере применения статичных и динамических маршрутов. С целью сравнения эффективности работы МКФ в условиях текущей ситуации и в условиях применения динамических маршрутов было проведено три исследования: исследование методом наблюдения, социологический опрос и тестирование, в котором была смоделирована ситуация проезда МКФ. По результатам исследований была доказана более высокая эффективность применения динамических маршрутов. Исследование показало, что применение динамических маршрутов позволит на 34% снизить затраты на фиксацию одного автомобиля, на 64% – на фиксацию одного нарушения, а также на 27% сократить количество нарушителей правил платной парковки. Был сделан вывод о том, что использование динамических маршрутов в процессе осуществления контроля и принуждения к исполнению правил парковки при помощи технических средств позволит повысить эффективность управления парковочным пространством.

* Кондрашов Александр Сергеевич – ведущий эксперт НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: samulet1@gmail.com

Ястребова Елизавета Валерьевна – младший научный сотрудник НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: eyastrebova@hse.ru

Ключевые слова: государственное управление; транспортная политика; управление парковочным пространством; механизм контроля и принуждения; методы применения технических средств; мобильный комплекс видеофиксации; динамический маршрут; оценка эффективности.

Введение

В современных условиях, когда Москва сталкивается с таким вызовом транспортной системе, как увеличение автомобильного трафика, тема эффективности мер транспортной политики становится особенно актуальной. В настоящий момент Правительство г. Москвы осуществляет ряд мер, направленных на повышение эффективности функционирования транспортной системы города. Проводятся мероприятия по повышению доступности и качества транспортных услуг, повышению безопасности транспортной системы, снижению воздействия автомобильного транспорта на окружающую среду, повышению эффективности грузовой логистики.

Одним из направлений транспортной политики является управление парковочным пространством. При этом управление парковочным пространством не сводится только к его созданию и организации. Одним из важнейших направлений управления парковочным пространством является создание механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки. В Москве контроль и принуждение к исполнению правил парковки осуществляются с помощью технических средств видеофиксации. При этом вопрос эффективности применения данных технических средств не поднимался ни в исследованиях, ни в нормативных актах. В таких условиях обеспечение фиксации нарушений с помощью технических средств осуществляется наиболее простым способом – назначением статичных маршрутов для мобильных комплексов видеофиксации (МКФ).

Однако существуют и другие методы обеспечения контроля и принуждения к соблюдению правил парковки с помощью технических средств, которые могут быть более эффективны, чем статичные маршруты.

В статье сделан обзор международных исследований управления парковочным пространством в части контроля и принуждения к соблюдению правил парковки, описаны существующие методы применения технических средств с целью обеспечения контроля и принуждения к соблюдению правил парковки, а также рассмотрена эффективность не задействованного на текущий момент в Москве метода применения технических средств – метода динамических маршрутов.

Обзор международных исследований управления парковочным пространством в части контроля и принуждения к соблюдению правил парковки

Идея управления парковочным пространством изначально возникла в международном сообществе из обеспокоенности за безопасность дорож-

ного движения, а также стремления не допустить возникновения барьеров для транспортных потоков (Institution of Highways and Transportation, 2005). Однако, когда транспортные проблемы крупных городов стали достаточно масштабными в связи с увеличением объемов транспортных потоков и неспособностью текущей инфраструктуры справиться с ними, важность идеи управления парковочным пространством значительно возросла. Управление парковочным пространством стало неотъемлемой частью программ экономического, экологического и социального развития городов. В своей работе М. Валлелей, Р. Гарланд, Р. Дж. Джонс и А. Макмиллан (M. Valleley, R. Garland, P.J. Jones, A. Macmillan, 1997) пишут о том, что продуманная система управления парковочным пространством способствует более эффективному использованию транспортной сети и снижению количества выбросов.

Однако управление парковочным пространством не сводится только к его созданию и организации. Одним из важнейших направлений управления парковочным пространством является создание механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки. Следует отметить, что проблема достаточно большого количества нарушителей правил платной парковки существовала во многих городах. Исследование, проведенное в Лондоне в 1981 г. (Roberts, 1981), показало, что 30% автомобилей, находившихся на платной парковке с использованием паркомата, были припаркованы с нарушением правил оплаты. Согласно исследованию, проведенному в Амстердаме в 1985 г. (Mulder, 1985), в течение дня на 5 тыс. платных парковочных мест фиксировалось 13 тыс. случаев нелегальной парковки автомобилей. Только в 3% случаев на нарушителей было наложено официальное взыскание. При этом более половины автовладельцев Амстердама регулярно не оплачивали парковку. Итоги наблюдения за сорока платными парковочными местами в течение двух дней показали, что 47% времени платные парковки использовались нелегально.

В своем отчете Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Cooperation and Development) сообщает, что при разработке концепции управления парковочным пространством необходимо использовать комплексный подход, принимая во внимание не только доступные меры регулирования парковочного пространства, но и конкретные возможности их реализации, контроля и принуждения к их исполнению (OECD, 1981). Зарубежными исследователями отмечается важная роль механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки в транспортной политике и в регулировании транспортной ситуации. Так, по мнению Т. Ишида, наличие взаимозависимости между предпринимаемыми усилиями по принуждению к исполнению правил парковки, уровнем несоблюдения правил парковки, штрафами за нелегальную парковку и уровнем загруженности транспортной сети превращает механизм принуждения к исполнению правил парковки в значимый инструмент регулирования нагрузки на транспортную сеть (Ishida, 2006). К. Куллинан и Дж. Полак в своей работе утверждают, что распространение нелегальной парковки неизбежно приведет к снижению скорости на дорогах, заторам, изменениям в выборе транспортных средств при совершении мультимодальных перемещений, потере дохода от парко-

вочных мест, снижению уважения к закону и росту числа ДТП (Cullinane, Polak, 2007). М.П. Джонс говорит о необходимости осознания обществом важности механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки. Он провел исследование того, как граждане Великобритании оценивают значение системы контроля и принуждения к исполнению правил парковки как части транспортной политики. Используя комбинацию таких методов, как обсуждение в мини-группах и опросы на больших выборках, он обнаружил, что среди британцев достаточно широко распространено понимание необходимости некоторых видов контроля и принуждения: более 50% жителей Великобритании выступают за более жесткий контроль за исполнением правил парковки, и лишь незначительная часть населения считает существующую систему контроля слишком строгой (Jones, 1990).

С точки зрения водителя, нелегальная парковка является одним из многих способов припарковать автомобиль. Таким образом, выбор способа и места парковки представляет собой рациональный выбор, созвучный с портфельной теорией Марковица¹. Водитель производит оценку ожидаемой стоимости нелегальной парковки (учитывая вероятность наказания и размер штрафа) и сравнивает ее со стоимостью легальной парковки (учитывая только парковочный тариф). Затем водитель делает выбор в пользу «самого дешевого» варианта. Данный результат подтвержден эмпирически в Америке и Великобритании (Adiv & Wang, 1987; Elliott & Wright, 1982). Одновременно ряд исследований (Ibid.; Petiot, 2004) доказывают, что уровень несоблюдения правил парковки ожидаемо повышается в условиях снижения активности по принуждению к исполнению этих правил. В частности, Р. Петтиот пишет о том, что ответом на вопрос об основной причине нарушений правил платной парковки является слабость механизма принуждения к исполнению правил парковки (Petiot, 2004).

Таким образом, в научном сообществе уже выработано мнение о высокой значимости механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки для транспортной ситуации в городе в целом, о том, что данный механизм является важным инструментом транспортной политики города.

В то же время, согласно отчету Организации экономического сотрудничества и развития, эффективность механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки в большей степени зависит от эффективности механизма сбора штрафов, чем от размера штрафа (OECD, 1981). Важность эффективности механизма сбора штрафов для сокращения количества нарушений правил парковки подтверждает также существование зависимости между склонностью к риску и склонностью нарушать правила парковки. Эта зависимость была проанализирована Д.А. Эбсеном. Целью его исследования являлось проведение оценки восприятия водителями степени риска наложения взыскания за нелегальную парковку. В результате было установлено, что те водители, которые регулярно нарушают правила парковки, в большей степени склонны к риску, чем те, кто подобных правонарушений не совершают. Водителей просили оценить время, на которое они согласились бы нелегально припарковать автомобиль при условии существования различных механизмов контроля за исполнением правил парковки. По всем механизмам

контроля водители, имевшие опыт нелегальной парковки, указали в среднем большее количество времени, чем водители, никогда нелегально не парковавшиеся (Jebsen, 1987). Результаты исследования, также посвященного восприятию неотвратимости получения штрафа за нарушение правил парковки, проведенного в Бирмингеме в 1989 г. Дж.В. Полаком и К.В. Аксхаузенем, показали, что 35% автомобилистов уверены, что в случае нарушения правил парковки наказание последует с вероятностью 100%. В то же время 31% водителей считают, что в случае нарушения правил парковки вероятность наказания составляет до 39% (Polak & Axhausen, 1989).

Учитывая все сказанное выше, можно с уверенностью говорить о важной роли механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки в транспортной политике города. Однако при этом нельзя упускать из виду тот факт, что внутренние нормы поведения личности удерживают от совершения правонарушения в большей степени, чем просто возможность и степень предполагаемых последствий наказания. Автомобилисты более охотно соблюдают закон, когда у них есть не только внешние, но и внутренние сдерживающие факторы (Dix & Layzell, 1983). Таким образом, следствием применения механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки по возможности должно стать замещение внешнего стимула внутренней мотивацией.

Применение технических средств с целью обеспечения контроля и принуждения к соблюдению правил парковки

Применение технических средств с целью обеспечения контроля и принуждения к соблюдению правил парковки достаточно распространено в зарубежных странах. Среди технических средств популярны средства видеофиксации. Например, в Сеуле нарушение правил парковки контролируется с помощью CCTV², и данный способ зарекомендовал себя как эффективный (Asian development bank, 2011).

Контроль и принуждение к соблюдению правил парковки с помощью технических средства видеофиксации существуют и в Москве. Данный контроль осуществляется с помощью МКФ. В городе действует 110 МКФ, всего существует 218 маршрутов их движения³. За первую неделю декабря 2014 г. с помощью МКФ в Москве было выписано 5,5 тыс. постановлений о нарушении правил платной парковки, 1,2 тыс., или 22%, из которых в дальнейшем было обжаловано (Автостат, 2014).

Следует отметить, что, несмотря на широкое применение в Москве технических средств для обеспечения контроля и принуждения к соблюдению правил парковки, вопрос эффективности применения данных технических средств не поднимался ни в исследованиях, ни в нормативных актах. Так, в постановлении Правительства № 543 от 05.10.2012 «О проведении пилотного проекта по организации платных городских парковок в городе Москве» – первом нормативном акте, относящемся к проекту по созданию платных парковок, – одним из основных направлений проекта называется сокращение количества транспортных средств, размещенных в зоне прове-

дения пилотного проекта в нарушение установленных правил; тема эффективности мер по контролю и принуждению при этом не упомянута. В более позднем распоряжении Правительства № 615 от 15.10.2012 «О создании Государственного казенного учреждения города Москвы «Администратор Московского парковочного пространства» основная цель ГКУ АМПП (Государственное казенное учреждение города Москвы «Администратор московского парковочного пространства») обозначена как осуществление мероприятий по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях; тема эффективности данных мероприятий также не обозначена. Не говорится об эффективности мер по контролю и принуждению за исполнением правил платной парковки и в других нормативных актах, регулирующих функционирование платных парковок. Так, при постановке задачи по сокращению количества нарушений правил пользования городскими парковками при размещении транспортных средств на объектах городской парковки, среди мероприятий подпрограммы «Создание единого парковочного пространства» упоминается фиксация нарушений правил пользования городскими парковками при размещении на них транспортных средств, но не говорится о повышении эффективности механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки.

В условиях, когда тема эффективности применения технических средств с целью контроля и принуждения к соблюдению правил парковки не поднимается, становится важен сам факт обеспечения фиксации нарушений. В таких условиях обеспечение фиксации нарушений с помощью технических средств осуществляется наиболее простым способом – назначением статичных маршрутов для МКФ. При этом составляется неизменный список постоянных маршрутов, которые МКФ должны проезжать в течение дня, не отклоняясь от заданного пути.

Однако статичные маршруты не являются единственной опцией применения технических средств контроля и принуждения к соблюдению правил парковки. Возможно также использование динамических маршрутов. Динамический маршрут – это маршрут, который регулярно перерасчитывается на основании обновляющихся данных об изменениях текущей ситуации, а также данных о важности посещения той или иной улицы. При формировании динамических маршрутов движения МКФ следует использовать следующие наборы данных:

- дорожная обстановка (скорость движения, наличие ДТП);
- расстояние до парковки (в км);
- количество свободных мест на парковке в данный момент;
- статистические данные о фиксации нарушений на данной парковке;
- время последнего посещения МКФ данной парковки;
- возможность посещения данной парковки другими МКФ.

При этом маршрут по возможности проходит по парковкам, которые: (1) расположены на пути, свободном от затора (высокая скорость движения, отсутствие ДТП); (2) близки к МКФ по расстоянию; (3) в данный момент более свободны (большее число неоплаченных парковочных мест); (4) отличает большая вероятность (выше среднего) встретить нарушителя;

(5) посещались другими МКФ 15 и более минут назад (так как на сегодняшний день парковка менее 15 мин. является бесплатной); (6) наиболее удобны для посещения именно данным МКФ, а не другими.

По мере движения МКФ получает обновленную информацию об изменениях в текущей ситуации и пересчитывает свой маршрут с учетом новых данных. Например, если на прежнем маршруте МКФ возникает затор, маршрут МКФ пересчитывается с учетом этой информации. В новом предлагаемом маршруте МКФ объезжает затор и фиксирует автомобили на другой парковке. Не посещенная по данным МКФ парковка будет по возможности посещена другим МКФ либо этим же в другой период времени.

Следует отметить, что все вышеперечисленные сведения являются вполне доступными. Данные о дорожной обстановке (скорости движения, наличия ДТП) могут быть получены с помощью систем Яндекс, ИТС ДТиРДТИ (Интеллектуальная транспортная система Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры Москвы), Пробковорот и других систем, предоставляющих информацию о скорости движения на дорогах. Сведения о количестве свободных мест на парковке в данный момент предоставляются на портале parking.mos.ru (АС МПП). Статистические данные о фиксации нарушений на парковке собираются Департаментом транспорта г. Москвы. Данные о возможности посещения парковки другими МКФ, а также времени последнего посещения МКФ данной парковки являются расчетными.

Как видно из обзора международных исследований управления парковочным пространством в части контроля и принуждения к соблюдению правил парковки, эффективность механизма контроля и принуждения к исполнению правил парковки оказывает значимое влияние на транспортную ситуацию в городе в целом. Поэтому не следует пренебрегать возможностями для повышения эффективности механизма контроля и принуждения к соблюдению правил парковки, которые открываются при использовании динамических маршрутов.

Оценка повышения эффективности мероприятий по контролю и принуждению к соблюдению правил парковки в случае применения динамических маршрутов была проведена зарубежными исследователями Н.С. Саммерфилдом, М. Дрорбом и М.А. Коэном в 2014 г. Они опубликовали результаты своего исследования, в котором рассмотрена ситуация пешего обхода платной парковки сотрудником правоохранительных органов с целью выявления нарушителей и наложения штрафов. При этом с целью повышения эффективности пешего обхода и выявления большего количества нарушений был предложен новый алгоритм расчета маршрута, учитывающий время окончания оплаченного парковочного периода автомобиля. Предполагалось, что совершающий обход сотрудник запоминает время окончания оплаченного парковочного периода во время обхода, в любой момент он может вернуться к инспектированию предыдущего автомобиля, подождать окончания оплаченного парковочного периода автомобиля, около которого он находится в данный момент времени, либо перейти к инспектированию следующего автомобиля. Маршрут обхода платной парковки также может варьироваться. Эффективность контроля за исполнением правил платной

парковки в данной работе рассматривается с точки зрения дохода города от наложенных взысканий за нарушения. Согласно расчетам авторов, предложенный алгоритм составления маршрута, в ходе которого совершающий обход сотрудник останавливается около некоторых автомобилей и ожидает окончания их оплаченного парковочного периода, позволит увеличить денежный объем наложенных взысканий на 10–69%, что, в свою очередь, позитивно скажется на благосостоянии города (Summerfield, Drorb & Cohen, 2015). Таким образом, была доказана высокая эффективность применения динамических маршрутов в условиях пешего обхода. Однако эффективность применения динамических маршрутов при осуществлении контроля и принуждения к исполнению правил платной парковки с помощью технических средств ранее не изучалась.

Использование динамических маршрутов в процессе применения технических средств с целью обеспечения контроля и принуждения к соблюдению правил парковки

В условиях, когда тема эффективности применения технических средств с целью контроля и принуждения к соблюдению правил парковки не поднимается, обеспечение фиксации нарушений с помощью технических средств осуществляется наиболее простым способом – назначением статичных маршрутов для МКФ. В то же время динамические маршруты, чья большая эффективность при пешем контроле за соблюдением правил парковки была доказана (Summerfield, Drorb & Cohen, 2015), ранее не рассматривались с точки зрения их использования при осуществлении контроля и принуждения к исполнению правил платной парковки с применением технических средств.

С целью оценки эффективности механизма контроля и принуждения к исполнению правил платной парковки в случае применения динамических маршрутов для МКФ в рамках данной работы было проведено три исследования.

Первое исследование было проведено методом наблюдения за зоной московского парковочного пространства № 1007⁴ в период 7–18 июля 2014 г. Наблюдение проводилось в будние дни, в период с 8:00 до 20:00. Часть наблюдателей обходила парковочную зону по присвоенному им маршруту с частотой один раз в 15 мин. Данная часть наблюдателей фиксировала на кодировочном бланке время приезда и время отъезда автомобилей на/с парковочной зоны. Другая часть наблюдателей стояли на одном месте и фиксировали на кодировочном бланке время проезда МКФ. Путем сопоставления времени проезда МКФ и времени парковочных периодов автомобилей был произведен расчет доли автомобилистов-пользователей МПП, которые не были зафиксированы МКФ. В результате исследования были получены данные о том, что в среднем в будний день с 8:00 до 20:00 в зоне № 1007 00:

- интервал между проездами МКФ составил 34 мин.;
- паркуется 5280 автомобилей;
- МКФ не фиксирует 34% автомобилистов-пользователей.
То есть в среднем в день МКФ фиксирует 3485 автомобилей.

Второе исследование было проведено методом количественного опроса через Интернет по запрограммированной формализованной анкете. По данным отчета TNS Web Index за август 2014 г., 75% москвичей в возрасте от 12 до 64 лет пользуются сетью Интернет, т.е. метод Интернет-опроса не приводит к смещению полученной выборки относительно генеральной совокупности. Размер выборки составил 427 автомобилистов-пользователей платной парковки г. Москвы. Задачами исследования являлось определение уровня осведомленности о контроле за нарушениями со стороны МКФ и уровня восприятия фиксации нарушения как неотвратимого события. Согласно результатам исследования, 97% автомобилистов знают о механизме контроля и принуждения к исполнению правил платной парковки с помощью МКФ. 33% автомобилистов оценивают вероятность наказания в случае совершения правонарушения как низкую (ниже 40%), и примерно столько же (33%) оценивают ее как высокую (выше 60%). При этом 41% автомобилистов признались в том, что нарушали правила парковки.

Третье исследование представляет собой тестирование, в котором была смоделирована ситуация проезда МКФ с использованием статичного маршрута, а также в условиях динамического формирования. Согласно результатам тестирования, МКФ,двигающийся по динамически сформированному маршруту, проехал в 2,2 раза большее расстояние, чем МКФ со статичным маршрутом. При этом МКФ,двигающийся по динамически сформированному маршруту, зафиксировал в 2,8 раза больше нарушений, чем МКФ со статичным маршрутом. Интервал движения МКФ с динамическим маршрутом составил 14 мин.

Исходя из результатов проведенного тестирования, можно сформулировать следующие правила относительно эффективности применения динамических маршрутов:

1. Чем больше образовано заторов, чем больше их длительность по времени и расстоянию, тем более эффективным становится использование динамических маршрутов.
2. Чем более длителен маршрут, тем более эффективно применение динамических маршрутов.
3. Применение динамических маршрутов зачастую более эффективно в случае отказа от проезда по тем ребрам, где образовался затор.
4. В случае недостаточности ресурсов (например, если имеющееся количество МКФ физически не может обеспечить полное покрытие маршрута с интервалом движения 15 мин. и менее) допустимо как увеличение интервала движения МКФ (по всему графу в целом или по отдельным ребрам графа), так и исключение ребер из графа.
5. В случае недостаточности ресурсов также может быть применено выделение отдельного маршрута для каждого из имеющихся МКФ. В таком случае может быть более эффективен маршрут, не предусматривающий возвращения в исходную точку.
6. Целесообразным является как можно более частое обновление информации о текущей ситуации.

Следует отметить, что в Москве располагают к применению динамических маршрутов текущие условия расположения платного парковочного пространства:

- протяженность платного парковочного пространства в городе достаточно велика, что способствует высокой эффективности применения динамических маршрутов;
- в столице зачастую формируются достаточно длительные заторы. Например, по данным системы Яндекс, 25–27 февраля 2014 г. (в течение трех дней) на участке Садового кольца, от улицы Тверская до проспекта Мира, длиной 2,4 км по внешней стороне был зафиксирован затор временной продолжительностью 6 час. в день (с 15:00 до 21:00). Средняя скорость движения по данному участку в указанный период времени составляла 12 км/ч. На данном участке размещены места платной парковки, т.е. по данному участку проходит маршрут МКФ.

Сравнение эффективности работы МКФ в условиях статичного и динамического маршрутов можно произвести путем сравнения следующих показателей:

- затраты на фиксацию одного автомобиля;
- затраты на фиксацию одного нарушения;
- доля времени, когда парковочная зона является подконтрольной;
- доля автомобилей, которые были замечены МКФ;
- уровень осведомленности автомобилистов о контроле за нарушениями с помощью МКФ;
- уровень восприятия автомобилистами фиксации нарушения как неотвратимого события.

Оценка эффективности работы МКФ по затратам на фиксацию одного автомобиля

Для расчета эффективности работы МКФ по затратам на фиксацию одного автомобиля (A) справедливо будет использовать следующую формулу:

$$A = Z / R, \text{ где:}$$

Z – затраты на обслуживание зоны № 1007 одним МКФ в течение дня;

R – количество автомобилей, зафиксированных МКФ.

Затраты на обслуживание зоны № 1007 одним МКФ в течение дня не зависят от типа маршрута (статичный или динамический).

Таким образом, для сравнения эффективности работы МКФ по затратам на фиксацию одного автомобиля достаточно сравнить количество автомобилей, зафиксированных МКФ, т.е.:

$$A_1 = (R_1 / R_2 - 1) * 100\%, \text{ где:}$$

A_1 – прирост/снижение затрат на фиксацию одного автомобиля при условии использования динамического маршрута;

R_1 – количество автомобилей, зафиксированных МКФ со статичным маршрутом;

R_2 – количество автомобилей, зафиксированных МКФ с динамическим маршрутом.

По результатам исследования НИУ ВШЭ, в среднем в будний день в интервале с 8:00 до 20:00 в зоне № 1007 МКФ фиксирует 3485 автомобилей из 5280 автомобилей. МКФ, движущийся по динамически сформированному маршруту, проедет в 2,2 раза большее расстояние, чем МКФ со статичным маршрутом. Логично предположить, что МКФ с динамическим маршрутом также успеет осмотреть автомобилей в 2,2 раза больше.

Таким образом, МКФ с динамическим маршрутом теоретически мог бы зафиксировать 6970 автомобилей. На практике МКФ не может зафиксировать больше автомобилей, чем было на парковке; следовательно, в зоне № 1007 МКФ с динамическим маршрутом зафиксировал бы 5280 автомобилей.

Таким образом, снижение затрат на фиксацию одного автомобиля при условии использования динамического маршрута составит:

$$A_1 = (3\,485/5\,280 - 1) \times 100\% = -34\%$$

То есть в случае применения динамических маршрутов затраты на фиксацию одного автомобиля снизятся на 34%.

Оценка эффективности работы МКФ по затратам на фиксацию одного нарушения

Для расчета эффективности работы МКФ по затратам на фиксацию одного нарушения (B) справедливо будет использовать следующую формулу:

$$B = (K * W * Q) / R, \text{ где:}$$

K – коэффициент выхода на линию;

W – количество МКФ;

Q – затраты на обслуживание зоны № 1007 одним МКФ в течение дня;

R – количество нарушений, зафиксированных МКФ в день.

Коэффициент выхода на линию, количество МКФ и затраты на обслуживание зоны № 1007 одним МКФ в течение дня не зависят от типа маршрута (статичный или динамический).

Таким образом, для сравнения эффективности работы МКФ по затратам на фиксацию одного автомобиля достаточно сравнить количество зафиксированных нарушений, т.е.:

$$B_1 = (R_1 / R_2 - 1) \times 100\%, \text{ где:}$$

B_1 – прирост/снижение затрат на фиксацию одного нарушения при условии использования динамического маршрута;

R_1 – количество нарушений, зафиксированных МКФ со статичным маршрутом;

R_2 – количество нарушений, зафиксированных МКФ с динамическим маршрутом.

За первую неделю декабря 2014 г. было выписано 5500 постановлений о нарушении правил платной парковки (Автостра, 2014), т.е. в среднем 785,71 нарушения в день. Согласно результатам исследования НИУ ВШЭ, МКФ, двигающийся по динамически сформированному маршруту, фиксирует в 2,8 раза больше нарушений, чем МКФ со статичным маршрутом.

При этом следует учесть, что в проведенном тестировании была использована информация о вероятности нахождения нарушителя, справедливая для протестированного графа.

Таким образом, снижение затрат на фиксацию одного нарушения при условии использования динамического маршрута составит:

$$B_1 = (785,71 / (785,71 * 2,8) - 1) * 100\% = -64\%.$$

То есть в случае применения динамических маршрутов затраты на фиксацию одного автомобиля снизятся на 64%.

Оценка эффективности работы МКФ по времени, когда парковочная зона является подконтрольной

Для расчета эффективности работы МКФ по времени, когда парковочная зона является подконтрольной (E_3), следует использовать следующую формулу:

$$C = O / T * 100\%, \text{ где:}$$

O – оптимальный временной интервал проезда МКФ;

T – текущий средний временной интервал проезда МКФ

Так как плата за парковочный период длительностью менее 15 мин. не взимается, логично предположить, что 15 мин. – это оптимальный временной интервал проезда МКФ, который устанавливается для отслеживания парковочных периодов. По данным исследования, проведенного НИУ ВШЭ в июле 2014 г., в средний будний день в интервале с 8:00 до 20:00 интервал между проездами МКФ в зоне № 1007 составил 34 мин.

Таким образом, эффективность работы МКФ по времени, когда парковочная зона является подконтрольной, в условиях текущей ситуации при применении статичных маршрутов (C_1) составит:

$$C_1 = 15 / 34 * 100\% = 44\%$$

Согласно результатам тестирования, интервал движения МКФ, движущихся по динамически сформированному маршруту, составляет 14 мин.

Таким образом, эффективность работы МКФ по времени, когда парковочная зона является подконтрольной, составит 100%, что в 2,3 раза выше аналогичного показателя для МКФ со статичным маршрутом.

Оценка эффективности работы МКФ по доле автомобилей, которые были замечены МКФ

Для расчета эффективности работы МКФ по доле автомобилей, которые были замечены МКФ (D), применяем следующую формулу:

$$D = 100\% - P, \text{ где:}$$

P – доля автомобилей, не зафиксированных МКФ.

По данным исследования, проведенного НИУ ВШЭ в июле 2014 г., в среднем в будний день МКФ не фиксирует 34% автомобилистов–пользователей парковочной зоны № 1007.

Таким образом, эффективность работы МКФ по доле автомобилей, которые были замечены МКФ, в текущих условиях (D_1) составит:

$$D_1 = 100\% - 34\% = 66\%$$

То есть МКФ фиксирует 66% автомобилей, поставленных на парковку в будний день в период с 8.00 до 20.00.

Для расчета эффективности работы МКФ по доле автомобилей, которые были замечены МКФ, справедливо использовать коэффициент 2,2, соответствующий разнице пройденного расстояния.

Таким образом, эффективность работы МКФ с динамическим маршрутом по доле автомобилей, которые были замечены МКФ, (D_2) составит:

$$D_2 = 66\% \times 2,2 = 145,2\%$$

Однако более логично предположить, что эффективность составит 100%, так как МКФ не может зафиксировать больше автомобилей, чем было припарковано на платной парковке.

Таким образом, эффективность работы МКФ с динамическим маршрутом по доле автомобилей, которые были замечены МКФ, в 1,5 раза выше аналогичного показателя для МКФ со статичным маршрутом.

Оценка эффективности работы МКФ по уровню осведомленности о контроле за нарушениями со стороны МКФ

Согласно результатам исследования, 97% автомобилистов знают о механизме контроля и принуждения к исполнению правил платной парковки с помощью МКФ. Это достаточно высокий показатель; уровень осведомленности о контроле за нарушениями со стороны МКФ можно оценить как очень высокий. В таких условиях использование динамических маршрутов не приведет к увеличению уровня осведомленности.

Оценка эффективности работы МКФ по уровню восприятия фиксации нарушения как неотвратимого события

По уровню восприятия фиксации нарушения как неотвратимого события текущую эффективность работы МКФ можно оценить как неудовлетворительную. 42% автомобилистов не знают, как часто курсируют МКФ. Однако каждый четвертый респондент считает, что интервал движения МКФ составляет 15–30 мин., что вполне располагает к совершению правонарушений. 33% автомобилистов оценивают вероятность наказания в случае совершения правонарушения как низкую (ниже 40%), и примерно столько же (33%) оценивают ее как высокую (выше 60%). При этом 41% автомобилистов признались в том, что нарушали правила оплаты парковки.

Таким образом, на сегодняшний день автомобилисты Москвы не воспринимают наказание за нарушение правил парковки как неотвратимое.

При этом уменьшение интервала между проездами МКФ значительно повысит уровень восприятия фиксации нарушения как неотвратимого события. Среди автомобилистов, полагающих, что интервал между проездами

МКФ составляет 15 мин. и менее, в 2 раза больше тех, кто считает вероятность наказания за нарушение правил парковки высокой (более 60%), чем среди автомобилистов, считающих, что интервал между проездами МКФ составляет более 15 мин. Также среди автомобилистов, кто думает, что интервал между проездами МКФ равен 15 мин. и менее, на 27% меньше нарушителей правил платной парковки.

Таким образом, применение динамических маршрутов, которые позволят значительно уменьшить интервал между проездами МКФ, повысит уровень восприятия фиксации нарушения как неотвратимого события, что, в свою очередь, приведет к уменьшению количества нарушителей правил платной парковки на 27%.

Эффективность применения динамических маршрутов: резюме

Применение динамических маршрутов для МКФ позволит значительно повысить эффективность транспортной политики г. Москвы в части управления парковочным пространством и контроля и принуждения за исполнением правил платной парковки. Путем применения динамических маршрутов можно:

- на 34% снизить затраты на фиксацию одного автомобиля и в 1,5 раза увеличить долю автомобилей, которые были замечены МКФ;
- на 64% снизить затраты на фиксацию одного нарушения;
- в 2,3 раза сократить интервал движения МКФ. В случае применения динамических маршрутов средний интервал между проездами МКФ уменьшится с 34 мин. до 15 мин.;
- в 2 раза повысить уровень восприятия наказания за нарушение правил оплаты парковки как неотвратимого;
- на 27% сократить количество нарушителей правил платной парковки.

Результаты проведенных исследований показывают высокую эффективность применения динамических маршрутов для осуществления контроля и принуждения к исполнению правил платной парковки с помощью МКФ, что позволяет сделать вывод о целесообразности применения динамических маршрутов.

Внедрение данного метода не требует изменения в нормативно-правовых актах. В то же время считаем, что следует внести в подпрограмму ГП транспорта Москвы «Создание единого парковочного пространства» дополнительный пункт о повышении эффективности применения мер администрирования для сокращения количества нарушений правил пользования городскими парковками при размещении транспортных средств на объектах городской парковки с указанием конкретных показателей. Показателями эффективности, применение которых наиболее доступно и целесообразно, выступают:

- средние затраты на фиксацию одного автомобиля;
- средние затраты на фиксацию одного нарушения;
- доля автомобилей, зафиксированных МКФ;
- средний интервал движения МКФ;

- уровень восприятия наказания за нарушение правил оплаты парковки как неотвратимого;
- доля нарушителей правил платной парковки.

Следует отметить, что область применения динамических маршрутов не ограничивается только механизмом контроля и принуждения к исполнению правил платной парковки. Одним из возможных вариантов применения динамически сформированных маршрутов является механизм контроля за соблюдением правил оплаты проезда в наземном городском пассажирском транспорте. Используя регулярно обновляемые данные о количестве пассажиров, количестве пассажиров с льготными билетами и дорожной ситуации, можно строить динамические маршруты обхода контролеров, что обеспечит повышение эффективности механизма контроля за соблюдением правил оплаты проезда в наземном городском пассажирском транспорте. Это отдельная тема для обсуждения и продолжения исследования проблем эффективности функционирования транспортной системы города.

ЛИТЕРАТУРА

1. Автовести. В Москве обжаловали каждый пятый штраф за неправильную парковку. – 2014. URL: <http://auto.vesti.ru/doc.html?id=602373> (дата обращения: 26.06.2015).
2. Adiv A., Wang W. (1987). On-street parking meter behavior. *Transportation Quarterly*. Vol. 41 (3). P. 281–307.
3. Asian development bank. Parking policy in Asian cities (2011). URL: <http://site.ebrary.com/lib/hselibrary/detail.action?docID=10944667> (дата обращения: 26.06.2015).
4. Cullinane K., Polak J. (2007). Illegal parking and the enforcement of parking regulations: causes, effects and interactions, *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*. Vol. 12:1. P. 49–75.
5. Dix M.C., Layzell A.D. *Road Users and the Police*. London: Croom Helm. 1983.
6. Elliott J.R., Wright C.C. The collapse of parking enforcement in large towns: some causes and solutions. *Traffic, Engineering and Control*. 1982. Vol. 23. No. 6. P. 304–310.
7. Institution of Highways and Transportation. *Parking Strategies and Management* (2005). URL: http://www.britishparking.co.uk/write/Documents/Library/Parking_Management_and_Strategies-_ИИТ.pdf (дата обращения: 26.06.2015).
8. Ishida T. (2006). Enforcement of Illegal Parking under the New Parking Legislation. *IATSS Research*. Vol. 30. No. 2. P. 120–125.

9. Jepsen D.A. On-street parking in Central London: questionnaire survey of drivers. Crowthorne, Berkshire: Unpublished TRRL paper. 1987.
10. Jones M.P. Traffic quotes: public perceptions of traffic regulation in urban areas. London: London: Department of Transport, HMSO. 1990.
11. Mulder T. The use of wheel clamps at parking meters in Amsterdam. PTRC Conference. 1985.
12. OECD. Evaluation of urban parking systems. Paris: Report of the OECD Road Research Group. 1981.
13. Petiot R. Parking enforcement and travel demand management. Transport Policy. 2004. Vol. 11. No. 4. October. P. 399–411.
14. Polak J.W., Axhausen K.W. The Birmingham CLAMP stated preference survey. Second interim report to Birmingham City Council, TSU Ref. 502. 1989.
15. Roberts J. Park Now Pay Later? London: Transport and Environmental Studies. 1981.
16. Summerfield N.S., Drorb M., Cohen M.A. City streets parking enforcement inspection decisions: The Chinese postman's perspective. European Journal of Operational Research. 2015. Vol. 242. No. 1. P. 149–160.
17. Valleley M., Garland R., Jones P.J., Macmillan A. Parking Perspectives. Landor Publishing: London. 1997.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Разработанная Г. Марковицем методика формирования инвестиционного портфеля, направленная на оптимальный выбор активов исходя из требуемого соотношения доходность/риск. Портфельная теория Г. Марковица представлена в его работах «Выбор портфеля» и «Выбор портфеля: эффективная диверсификация инвестиций».
- ² CCTV (англ. Closed Circuit Television) – «система телевидения замкнутого контура», также известная как «видеонаблюдение». Представляет собой передачу сигнала с видекамер на ограниченное количество устройств.
- ³ Источник информации – официальный сайт Московского парковочного пространства parking.mos.ru/faq
- ⁴ Точное географическое расположение парковочной зоны № 1007 содержится на официальном сайте Московского парковочного пространства parking.mos.ru

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF CONTROL FUNCTIONS METHODS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION (BY THE EXAMPLE OF DYNAMIC ROUTS)

Kondrashov Alexander S.

Senior expert of HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics
20, Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: samulet1@gmail.com

Yastrebova Elizaveta V.

Junior researcher of HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics
20, Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: eyastrebova@hse.ru

Abstract

Nowadays Moscow as well as other megalopolises faces some new transport policy challenges such as automobile quantity increase and traffic congestion. These challenges attract attention to the transport policy efficiency. Parking policy is one of the main instruments of the transport policy, which includes not only parking space organization but also parking enforcement.

Parking policy of Moscow is rapidly developing: new parking spaces are being organized; new parking enforcement methods are being set in operation. However, the efficiency of the parking enforcement has not been widely debated. There is no mention of the parking enforcement efficiency in the parking legislation of Moscow, which results in the simplest technical equipment usage methods like usage of the prescribed static routs for the CCTV automobiles.

This paper focuses on the importance of parking enforcement efficiency and the opportunities of making the parking enforcement effective which the dynamic route method provides. Using the dynamic route method allows:

- to reduce the cost of one automobile inspection by 34% and to increase the inspected automobiles share by 1.5 times;
- to reduce the costs of one violation revealing by 64%;
- to reduce the inspector vehicles headway by 2.3 times;
- to increase the enforcement inevitability perception level by 2 times;
- to reduce the quantity of motorists committing parking rules violations by 27%.

The dynamic route method is considered to be an effective instrument to improve parking enforcement mechanism. Some recommendations are given for the adaptation of the dynamic route method.

Keywords: public administration; transport policy; parking space; parking enforcement; technical equipment; dynamic route; efficiency evaluation.

Citation: Kondrashov, A.S. & Yastrebova, E.V. (2015). Sravnitelnyi analiz metodov realizatsii kontrolnykh funktsiy v gosupravlenii (na primere dinamicheskikh marshrutov) [Comparative Analysis of the Implementation of Control Functions Methods in the Public Administration (By the Example of Dynamic Routs)]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 191–208 (in Russian).

REFERENCES

1. Adiv, A. & Wang, W. (1987). On-street parking meter behavior. *Transportation Quarterly*, vol.41, n. 3, pp. 281–307.
2. Asian development bank (2011). *Parking policy in Asian cities*. Available: <http://site.ebrary.com/lib/hselibrary/detail.action?docID=10944667> (accessed: 26 June, 2015).
3. Avtovesti (2014). V Moskve obzhalovali kazhdiy pyatiy shtraf za nepravilnuyu parkovku [Every fifth parking violation penalty decision is appealed]. Available: <http://auto.vesti.ru/doc.html?id=602373> (accessed: 26 June, 2015).
4. Dix, M.C. & Layzell, A.D. (1983). *Road Users and the Police*. London: Croom Helm.
5. Elliott, J.R. & Wright, C.C. (1982). The collapse of parking enforcement in large towns: some causes and solutions. *Traffic, Engineering and Control*, vol. 23, n. 6, pp. 304–310.
6. Institution of Highways and Transportation. (2005). *Parking Strategies and Management* Available: http://www.britishparking.co.uk/write/Documents/Library/Parking_Management_and_Strategies-_IHT.pdf (accessed: 26 June, 2015).
7. Ishida, T. (2006). Enforcement of Illegal Parking under the New Parking Legislation. *IATSS Research*, vol. 30, n. 2, pp. 120–125.
8. Jebsen, D.A. (1987). *On-street parking in Central London: questionnaire survey of drivers*. Crowthorne, Berkshire: Unpublished TRRL paper.
9. Jones, M.P. (1990). *Traffic quotes: public perceptions of traffic regulation in urban areas*. London: London: Department of Transport, HMSO.
10. Cullinane, K. & Polak, J. (2007). Illegal parking and the enforcement of parking regulations: causes, effects and interactions, *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, vol. 12, n. 1, pp. 49–75.
11. Mulder, T. (1985). *The use of wheel clamps at parking meters in Amsterdam*. PTRC Conference.
12. OECD. (1981). *Evaluation of urban parking systems*. Paris: Report of the OECD Road Research Group.
13. Petiot, R. (2004). Parking enforcement and travel demand management. *Transport Policy*, vol. 11, n. 4, October 2004, pp. 399–411.
14. Polak, J.W. & Axhausen, K.W. (1989). *The Birmingham CLAMP stated preference survey*. Second Interim Report to Birmingham City Council, Transport Studies Unit, TSU Ref. 502. Oxford University.
15. Roberts, J. (1981). *Park Now Pay Later?* London: Transport and Environmental Studies.
16. Summerfield, N.S., Drorb, M. & Cohen, M.A. (2015). City streets parking enforcement inspection decisions: The Chinese postman's perspective. *European Journal of Operational Research*, vol. 242, n. 1, pp. 149–160.
17. Valleley, M., Garland R., Jones P.J. & Macmillan A. (1997). *Parking Perspectives*. Landor Publishing: London.

НАУЧНЫЙ СЕМИНАР «РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (обзор)

Сарычев А.Н., Самоцветова А.М.*

2 июня 2015 г. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) прошел научный семинар на тему «Разработка предложений по проекту федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации». Семинар был организован Центром технологий государственного управления РАНХиГС (ЦТГУ РАНХиГС). В его работе приняли участие специалисты и эксперты РАНХиГС, в том числе ее филиалов, специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Института государства и права РАН, представители Минэкономразвития России, Центра экономического и финансового консультирования-Групп, Центра «Информационные технологии в госуправлении» и других заинтересованных организаций.

Во вступительном слове *В.Н. Южаков* (доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник, директор ЦТГУ РАНХиГС) напомнил об основных положениях разработанной ранее (2014 г.) сотрудниками и экспертами ЦТГУ Концепции федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации и сформулировал задачи и направления доработки Концепции в рамках подготовки проекта федерального закона (далее – Концепция)¹. Задача подготовки законопроекта возникла из конста-

* *Сарычев Алексей Николаевич* – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84. E-mail: sarychev-an@ranepa.ru

Самоцветова Александра Михайловна – научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84. E-mail: samotsvetova-am@ranepa.ru

тации актуальной для страны проблемы – признания низкого качества государственного управления. В ходе подготовки Концепции было также признано, что проблема низкого качества российского государственного управления обусловлена, в том числе, несистемным характером правового регулирования государственного управления в России в целом. Исходя из этого, основная идея проектируемого законопроекта – повышение системности правового регулирования государственного управления путем создания совокупности норм и правил, требований к ним, обеспечивающей правовое регулирование единого и взаимосвязанного цикла государственного управления – от принятия решения (в том числе планирования) и организации его исполнения до мониторинга и контроля, коррекции принятых решений, – позволяющего решать задачи развития российской экономики, повышения качества жизни населения, и обеспечения безопасности. При подготовке Концепции обсуждались различные варианты обеспечения такой системности правового регулирования российского государственного управления с помощью разрабатываемого законопроекта и, соответственно, его правового статуса. Рассматривались возможности решения этой задачи путем разработки Кодекса законодательства о государственном управлении, федерального закона об основных принципах государственного управления и федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации. После обсуждения выбор был сделан в пользу последнего варианта. Федеральный закон об основах государственного управления должен устанавливать базовые требования ко всем этапам управленческого цикла, а также к составу и организации, исполнению государственных функций, к основным инструментам и механизмам государственного управления. Предметом правового регулирования законопроекта должны стать общественные отношения в сфере государственного управления, причем – это ключевая компонента всей Концепции – на всех стадиях управленческого цикла: от подготовки решения (планирования) и организации до мониторинга и контроля, коррекции принятых решений (планов), составляющих целостную основу государственного управления. В Концепции отражены международные требования к качественному государственному управлению: требования методики ООН, GRICS, требования ОЭСР, Всемирного банка, принципа F.A.S.T, стандартов ИСО 9000.

В.Н. Южаков сформулировал задачи и направления доработки Концепции в рамках подготовки предложений по проекту федерального закона. В частности, высказал предложение скорректировать целевые ориентиры проектируемого федерального закона. Он должен быть актом о:

- а) переходе к новой модели российского государственного управления – к государственному управлению по результатам, должен стать инструментом такого перехода;
- б) базовых принципах и реализующих их требованиях, определяющих переход к этой модели российского государственного управления.

По существу, по мнению докладчика, проектируемый законопроект должен стать федеральным законом о государственном управлении по результатам.

Также он указал на задачи при подготовке предложений по корректировке Концепции законопроекта в части: состава и определения ряда ключевых

понятий (в том числе ранее предложенного определения государственного управления); определения процедуры трансформации национальных целей и задач в цели и задачи государства и государственного управления; установления и дифференциации базового и специализированных составов управленческого цикла государственного управления, а также требований к ним и их соотношения; установления ограничений и координации «плановых» и «порученческих» управленческих циклов; базовых требований к внутренней организации деятельности органов государственного управления, к организации межведомственного взаимодействия, к организации технологического (в том числе «электронного») обеспечения государственного управления.

Э.В. Талатина (кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ЦТГУ РАНХиГС, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, член-корреспондент Международной академии сравнительного права) представила направленный на реализацию Концепции детализированный макет проекта федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации. Структура представленного проекта федерального закона состоит из нескольких глав: об основах государственного управления, принципах государственного управления, качестве, организационных основах, ресурсах государственного управления и функционировании исполнительной власти. В целом, по мнению докладчика, в законопроекте должны быть урегулированы все выделенные Концепцией вопросы государственного управления. В дальнейшей работе необходимо: посвятить основную часть законопроекта вопросам исполнительной власти как одному из ключевых факторов в процессе государственного управления; осветить основные формы деятельности органов исполнительной власти – административные акты (решения), административные договоры; учитывая важность институционального аспекта государственного управления, предпочтительно урегулировать в данном законопроекте основные требования к системе ФОИВ.

Ю.А. Тихомиров (доктор юридический наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заместитель заведующего Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации) в своем выступлении рассказал о направлениях дальнейшей работы по определению основных понятий и принципов качественного (надлежащего) государственного управления, разрабатываемых в интересах их обеспечения требованиями к организации государственного управления и их отражении в обсуждаемом законопроекте. Ю.А. Тихомиров предложил при дальнейшей проработке предложений по законопроекту более четко разграничить понятия «компетенция», «функция», «полномочия», «права и обязанности» и «услуги». Он обратил внимание также на необходимость включения в соответствующий раздел будущего проекта федерального закона понятий «управленческое усмотрение» и «управленческий риск». В дальнейшей работе, считает Ю.А. Тихомиров, следует уделить особое внимание целям, задачам, планируемому и фактическому результату государственного управления. Важно не забывать о традиционных принципах, применимых к любому виду деятельности, таких как, например, принцип

законности, а также выделить ряд других – соблюдение в управленческой деятельности публичных (государственных) и частных интересов, соблюдение начал иерархичности, соподчиненности в деятельности органов исполнительной власти и т.д. Кроме того, здесь важно решить вопрос о порядке изменения и наделения компетенцией, о передаче полномочий органов различных уровней друг другу. Вместе с этим должны быть разработаны типология полномочий и рекомендации о порядке установлений и изменений компетенции звеньев системы исполнительной власти. В проекте федерального закона об основах государственного управления должны быть определены критерии качества и эффективности, а также показатели их оценки.

Е.И. Добролюбова (ведущий научный сотрудник, заместитель директора ЦТГУ РАНХиГС) рассказала о практике внедрения управления по результатам в деятельность органов исполнительной власти и перспективах правового обеспечения ориентации деятельности органов государственного управления и государственных служащих на достижение общественно значимых результатов в рамках законопроекта. В первую очередь речь шла о модели качественного государственного управления (good governance), принятой в ООН, и о ее дальнейшем развитии в международной практике, а именно о появлении таких понятий, как «эффективное государство» и «государственное управление ожиданиями». В разрабатываемом и обсуждаемом законопроекте выбор сделан в пользу динамической модели, которая предполагает наблюдение за ответственностью государственного управления по достижению значимых результатов, которые меняются во времени. Исходя из этого, спектр критериев и требований к качеству государственного управления должен быть шире, чем в классической модели good governance. Управление по результатам не впервые пытаются внедрять в Российской Федерации, в том или ином виде отдельные его элементы в практической деятельности используются. Однако десятилетняя практика внедрения этого механизма показывает ряд проблем, в частности проблемы детализации и определения объема требований, подмены «работы на результат» «работой на показатель», недостаточности информационной базы, низкой заинтересованности ведомств в решении межведомственных проблем. Е.И. Добролюбова в своем выступлении рассмотрела пример китайской модели, в которой ответственность за результат имеет весьма ощутимые административные последствия.

В дальнейшей работе над законопроектом, по мнению Е.И. Добролюбовой, необходимо сосредоточиться на: определении непосредственных результатов, рисков, результативности и эффективности; разграничении понятий «выработка государственной политики» и «разработка нормативных правовых актов», «государственная политика» и «государственное регулирование»; необходимости соблюдения балансов инициатив и рисков, ответственности и свободы администрирования. Кроме того, должны быть разработаны классификация (иерархия) ответственности за разные виды результатов или уровни результатов и классификация функций.

Ведущим научным сотрудником ЦТГУ РАНХиГС, ведущим научным сотрудником отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Россий-

ской Федерации, доктором юридических наук, профессором С.М. Зыряновым были представлены предложения по системному правовому регулированию статуса досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного управления и их персонала. Он подчеркнул, что процедура досудебного обжалования занимает особое место в разрабатываемом проекте закона, поскольку определение предмета досудебной жалобы связано с функциями государственного управления. По мнению профессора, досудебное обжалование должно выполнять функцию административного надзора, или, другими словами, функцию контроля за действиями органов управления. С одной стороны, механизм судебного обжалования нуждается в унификации, с другой, – в дифференциации, специализации, т.е. по каждой функции государственного управления он должен иметь свои особенности.

Ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС, кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения РАН Я.Ю. Старцев представил предложения по системному правовому регулированию вопросов совершенствования и развития в сфере деятельности органов государственного управления (государственного участия в изменениях и развитии; государственного управления изменениями и государственного управления развитием). Я.Ю. Старцев сказал о необходимости позиционирования обсуждаемого проекта как пилотного варианта или начала работы над Административным кодексом. Также, по мнению докладчика, система мониторинга и контроля должна быть упрощена, что, в свою очередь, можно отнести к упрощению системы планирования в целом. Были сформулированы три основные рекомендации: разграничение текущего планирования и проектного планирования, разграничение критериев результативности подконтрольных и неподконтрольных органам власти процессов, разработка принципов (норм), регулирующих интеграцию результатов реализации проектов (программ) в функционирование органов власти.

Директор «ЦЭФК Групп» О.В. Александров выступил с докладом «Роль и место государственных программ и их результатов, подтвержденных федеральным статистическим наблюдением, в системе правового обеспечения государственного управления в Российской Федерации». По его мнению, в проекте будущего ФЗ важно уделить внимание роли и месту государственных программ в государственном управлении, поскольку в настоящее время государственный бюджет у нас полностью перешел на программные принципы реализации и, соответственно, все средства, которые выделяются на государственное управление, также сейчас уже погружены в государственные программы. Исходя из этого, госпрограммы должны найти отражение при описании основных принципов организации государственного управления, в частности при описании принципа управления по результатам и принципа эффективности.

Сейчас уделяется большое внимание непосредственным и конечным результатам, поэтому эти результаты должны содержаться в государственных программах, как и показатели эффективности, в том числе показатели эффективности деятельности губернаторов, оценка эффективности органов местного самоуправления. В стране должен быть создан единый центр, где

содержались бы все конечные результаты. Эту роль могли бы играть государственные программы, так как именно на их реализацию выделяется большая часть денег из бюджета страны. Также все должностные регламенты, положения о ведомствах, их деятельность и т.д. должны быть увязаны с системой основных мероприятий и государственных программ. Программно-целевой метод позволит достигать конкретных результатов в ограниченные сроки и оценивать их, что изменит подход к государственному управлению и государственным функциям в целом.

Выступление ведущего научного сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ В.Ю. Лукьяновой было посвящено вопросам межведомственного взаимодействия и необходимости регулирования этого вопроса в современном законодательстве. Данная тема очень важна, поскольку в настоящее время межведомственное взаимодействие регулируется у нас в стране очень фрагментарно. Принято разделять межведомственное взаимодействие по вертикали и по горизонтали. Взаимодействие по вертикали частично урегулировано, регулятивные нормы взаимодействия по горизонтали практически отсутствуют. В своем выступлении В.Ю. Лукьянова вспомнила о советском опыте проведения комплексных проверок, когда проверку одного предприятия проводили представители разных ведомств, по разным вопросам. Это позволяло проводить одномоментные проверки по ряду вопросов, формулировать предписания и устранять замечания быстрее и в комплексе. По мнению докладчика, решать проблему межведомственного взаимодействия следует с установлением более четких критериев и принципов построения всей системы федеральных органов исполнительной власти с последующим транслированием этих нормы в законодательство субъектов Федерации. Также одной из актуальных проблем в этой тематике является взаимодействие на наднациональном уровне – взаимодействие с органами управления Евразийского экономического союза. Постановление Правительства Российской Федерации об улучшении взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией было принято в 2012 г. и требует ряд изменений, связанных с появлением Таможенного союза.

На научном семинаре были проведены дискуссии после каждого выступления с участием представителей Минэкономразвития России, специалистов РАНХиГС и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, других организаций.

Подводя итоги, В.Н. Южаков подчеркнул, что в предложениях по проекту закона и при доработке Концепции должны быть отражены все проблемы, мешающие обеспечению надлежащего государственного управления, ориентированного на результат, и предложены их обоснованные решения. При подготовке проекта ФЗ необходимо проследить, чтобы ни одна из этих проблем не была упущена и решение каждой из них нашло адекватную правовую форму. Работа по подготовке проекта федерального закона об основах государственного управления будет продолжена. Разрабатываемый законопроект должен стать важным инструментом обеспечения надлежащего качества государственного управления – формирования полноценного государственного управления по результатам.

ПРИМЕЧАНИЕ

- ¹ С разработанной специалистами и экспертами РАНХиГС Концепцией федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации можно ознакомиться: Южаков В.Н., Талапина Э.В., Александров О.В., Тихомиров Ю.А., Добролюбова Е.И. Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации. М., 2014. – 96 с. URL: <http://ssrn.com/abstract=2608869>. См. также: Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России. Ч. 1, 2. – 2015, № 3, 4; Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015, № 7.

SEMINAR "DEVELOPMENT OF PROPOSALS ON THE DRAFT FEDERAL LAW ON STATE GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION" (REVIEW)

Sarychev Alexey N.

PhD, leading researcher of the Center for Technology governance RANEPА.

Address: The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration under the President of the Russian Federation.

84 Vernadskogo Av. 119606 Moscow, Russian Federation

E-mail: sarychev-an@ranepa.ru

Samotsvetova Alexandra M.

researcher at the Center for Technology governance RANEPА.

Location: The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration under the President of the Russian Federation.

84 Vernadskogo Av. 119606 Moscow, Russian Federation

E-mail: samotsvetova-am@ranepa.ru

Citation: Sarychev, A.N. & Samotsvetova A.M. (2015). Nauchnyi seminar «Razrabotka predlozheniy po projektu federal'nogo zakona ob osnovakh gosudarstvennogo upravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (Obzor) [Seminar "Development of Proposals on the Draft Federal Law on State Government in the Russian Federation" (Review)]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 209–215 (in Russian).

Э.В. ТАЛАПИНА. «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)».

РАН, ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА.
М.: ИДЛ «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ», 2015. – 192 с.

Королев В.А.*

В 2015 г. библиотека научных книжных публикаций, статей, аналитических докладов, материалов конференций пополнилась монографией кандидата юридических наук, старшего научного сотрудника Института государства и права РАН Э.В. Талапиной «Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект)». В монографии автором сделана попытка мета-анализа направлений трансформации государственного управления в условиях информатизации государства и общества, все большей востребованности информационно-коммуникационных технологий.

Актуальность данной монографии, равно как и комплексного анализа проблемы, становится все более острой в связи с явной активизацией нормотворческой деятельности в сфере государственного управления, стратегического планирования, мониторинга и контроля. Все в большей степени ученые нуждаются в современном доктринальном осмыслении этого процесса, а государственные и муниципальные служащие – в рекомендациях по использованию потенциала современных информационно-коммуникационных технологий в своей практической деятельности.

Автор предлагает читателю рассматривать «активно формирующееся информационное право, более детально погруженное в вопросы инфор-

* *Королев Владимир Александрович* – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 9/11. E-mail: vkorolev@hse.ru

мационно-коммуникационных технологий» в качестве важного элемента развития административного права, регулирующего государственное управление (с. 7). Следуя этой логике, Э. Талапина выбрала для монографии полицентрическую композицию построения текста, представив его в виде двух крупных коммуникативных блоков.

В первом блоке, который можно условно озаглавить «Состояние, развитие и методология государственного управления», состоящем из трех глав, она последовательно раскрывает характеристики и тенденции развития современного государственного управления (гл. 1), анализирует содержание и направления реализации административных реформ как в России, так и в мире на современном этапе, выделяя их информационно-правовые аспекты (гл. 2), акцентирует внимание на процедурах оказания государственных услуг (гл. 3).

Второй блок, который можно было бы назвать «Правовая среда, принципы информатизации государственного управления и их реализация», состоит из пяти глав: о праве на информацию в условиях глобализации (гл. 4), об ограничениях доступа к информации (гл. 5) и об оптимизации доступа к правовой информации «в цифровую эпоху» (гл. 6), о понятии и значении принципов в праве, включая прозрачность как новый принцип государственного управления (гл. 7) и прозрачность как основу противодействия коррупции (гл. 8).

Глава 1 начинается разделом, посвященным анализу факторов, влияющих на современное государство, изменяющих способы его функционирования и «разрушающих его доминирующий признак» – монополизм (с. 9), приватизации, конкуренции, децентрализации, глобализации, наднациональной интеграции. Автор делает вывод об изменении концепции государства в современном мире и о том, что «государство... находится под угрозой... качественного перерождения» (с. 13).

Далее автор последовательно представляет свое видение того, как тенденция к «расширению круга субъектов управления» (с. 17), сопровождающаяся нарастающим изменением функций управления, может привести к появлению качественно нового государства. Этапы этого процесса – от государственного управления к государственному менеджменту и затем к сетевым теориям и технологиям управления. Конечная цель развития – достижение высокой эффективности государственного управления, уменьшение суверенитета государства на право «делать все, что хочется, без контроля» со стороны «населения, неправительственных организаций, рейтинговых агентств, международных организаций» (с. 23).

В *главе 2* автор представил характеристику административных реформ, осуществлявшихся в России и за рубежом, подкрепив ее ссылками на авторитетных практиков и ученых (Мэннинг, Парисон, Бойд, Барциц, Барабашев, Клименко, Тихомиров, Жулин и др.). Уделив в этой главе значительное внимание «электронному правительству» как инновационной информационной технологии, автор проследил эволюцию этого феномена, показав то, как развивалось нормативное правовое обеспечение федеральных информационных систем в России за последние 15 лет.

Глава 3 полностью посвящена российским судьбам импорта концепции «сервисного государства». Рассмотрены зарубежные источники этой концепции, сделана попытка описать российскую правовую доктрину публичных услуг, раскрыть содержание нормативного регулирования предоставления государственных услуг в Российской Федерации и вопросы их электронизации. Достаточно подробно в главе освещена одна из самых актуальных на сегодня проблем – эффективности государства, вопросы оказания государственных услуг частными субъектами. Здесь автор не только затронул методологические аспекты взаимодействия государства и бизнеса, но и подкрепил свои предложения анализом правоприменительной деятельности, включая судебную практику. Автор резко критикует законодателей за то, что в публичном праве не проработана концепция государственных услуг и их представления негосударственными субъектами и показывает последствия такого состояния (с. 64). Закрепленное законом понятие государственной услуги ограничивается лишь «административными» услугами и не учитывает «социальные услуги» – образование, здравоохранение, социальную помощь, – которые являются «публичными» и гарантированы Конституцией страны (там же).

В главе 4, открывающей второй коммуникативный блок монографии «Право на информацию в условиях глобализации», рассмотрены вопросы эволюции понятия «информация» и самого феномена, а также электронного формата предоставления информации о деятельности органов публичной власти, права на информацию в контексте прав и свобод человека, информационных прав и Интернета, взаимодействия граждан с «открытым правительством».

Основным результатом теоретического и правового анализа проблемы стало обоснование автором необходимости «концептуального переосмотра схемы взаимоотношений при реализации права на информацию... от традиционной реализации права гражданина на получение информации к активности самих органов государственной власти в раскрытии информации о своей деятельности» (с. 79).

Актуален в свете современного информационного противостояния в отношениях Восток – Запад тезис о «новом праве» – праве человека на информацию, которое «уже причислено судебной практикой к числу фундаментальных» (с. 87). Автор, обращаясь к вопросу правоотношений, возникающих в связи с использованием сети «Интернет», выделяет два основных направления в эволюции информационных прав: дополнение Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав и основных свобод «теми новеллами, которые отражают новые аспекты свободы личности в глобальном мире» и «универсализация», по сути экстерриториальность, информационных прав, их «гарантия и защита на территории любого государства» (с. 88).

В заключительном разделе этой главы рассматривается понятие «открытое правительство» как «процесс государственного управления..., прозрачность информации... участие и сотрудничество граждан» (с. 94, 95),

анализируются международные инициативы и российская практика создания и деятельности системы «открытое правительство».

Главы 4 и 5 монографии посвящены проблемам доступа к информации вообще и правовой в частности. Раскрыто содержание российских законодательных норм, регулирующих эту сферу деятельности; тезис об отсутствии «абсолютной открытости» подтверждается российской и европейской судебной практикой. Для органов исполнительной власти представляется актуальным вывод автора о том, что, даже если «конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допускаемая тем самым произвол органов власти и должностных лиц» (с. 119).

Вопросам правовой информации и правовой информированности граждан посвящена *глава 6* монографии. Подчеркивая, что «любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (с. 125), автор погружает читателя в проблему технологий опубликования. Рассмотрены сложившиеся в зарубежной и российской практике соотношения и взаимосвязи печатного и электронного способов доведения нормативной информации до пользователей, технологические и экономические основания приоритетности их использования. В главе доказано, что «в настоящее время традиционный и электронный способы опубликования сосуществуют» (с. 139) и что наиболее ощутимый стимул для перехода к электронным публикациям – финансовый. В то же время проводится мысль о необходимой осторожности признания первичности официального электронного опубликования, подкрепляемая аргументами, основанными на зарубежном опыте.

Главы 7 и 8, рассматривающие транспарентность (открытость) как принцип государственного управления и основу противодействия коррупции, заключают второй блок вопросов и монографию в целом.

Рецензенту представляется, что в заслугу автору можно поставить внимание, уделенное понятию и значению принципов в праве. Не требует доказательства, что принципы «превратились в формальный атрибут нормотворчества», а «практика их “изобретения”... применительно едва ли не к каждому закону мельчит их и выхолащивает смысл» (с. 143). Автору удалось предложить читателю свой, по нашему мнению, аргументированный взгляд на значение системы принципов в нормативных актах (с. 148, 149): провозглашенные принципы должны реализовываться в остальных тематических нормах закона, иметь общее значение для всей сферы регулирования, давать направление для дальнейшего развития законодательства (определяют содержание подзаконных актов), применяться напрямую при судебном разрешении коллизий и неясностей, позволять координировать и унифицировать правовые системы разных стран, определяться предметом регулирования и влиять на методы регулирования.

В монографии транспарентность рассматривается в качестве общего принципа публичного права. В этом контексте приводятся положения основополагающих нормативных правовых актов Российской Федерации (от Конституции и кодексов до федеральных законов). Обобщая свой анализ, автор выделяет ряд элементов информационной открытости государственного управления, таких как: открытость информации о системе государственного управления и государственной службы; свободный доступ на государственную и муниципальную службу на конкурсных началах; открытость информации о деятельности органов власти; использование информационных технологий и судебная защита прав граждан и организаций при осуществлении государственного управления, а также возможности досудебного и внесудебного обжалования (с. 158, 159).

Реализация в законодательстве и нормоприменительной практике принципа транспарентности автор доказательно рассматривает как основу противодействия коррупции – важное направление административной реформы. Результаты анализа российских нормативных актов, начиная с Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», позволили Э. Талапиной прийти к выводу, что в них «содержатся отдельные элементы противодействия коррупции с информационной составляющей, что, однако, не представляет из себя никакой системы» (с. 167). Этот вывод потребовал от автора предложить и обосновать ряд мер по приданию системности нормативному обеспечению противодействия коррупции. В их числе: «воспитание антикоррупционного правосознания и правильная информационная политика»; создание антикоррупционного информационного стандарта «как системы межотраслевых гарантий, запретов и ограничений» (с. 169); развитие института антикоррупционной экспертизы и повышение качества правовой информации (с. 175–178); нормативное сужение «пространства свободного усмотрения» в исполнительно-распорядительной деятельности (с. 179–182).

Выводы автора в заключении монографии содержат ряд обоснованных в ней положений:

- информационно-коммуникационные технологии должны преобразовать традиционные административные процедуры, а не ограничиваться технической ролью;
- в отечественной правовой науке нуждаются в разработке такие вопросы как: публичные услуги, юридические лица публичного права, административный договор, делегирование публичных функций;
- перенос акцента с права гражданина на доступ к информации на «опережающую обязанность органов государственной власти по ее раскрытию» следует реализовать на практике;
- информационно-коммуникационные технологии нужно использовать для создания новых механизмов участия граждан в управлении и новых способов функционирования государства;
- необходимо повышение качества правовой информации как антикоррупционного инструментария.

Несомненным достоинством рецензируемой монографии являются ее своевременность, комплексность и содержательность при лаконичном стиле изложения и четких формулировках анализируемых явлений и предлагаемых читателям выводов. В работе широко используются отечественная и зарубежная нормативная база и примеры судебной практики.

Большую весомость, на наш взгляд, работе Э. Талапиной придали бы обзор литературы по объекту исследования в целом, более широкое использование статистических данных для характеристики информационного общества и ссылок на научные публикации в международных рецензируемых журналах. Что касается читательской аудитории, то, представляется, данная монография будет полезна как специалистам, работающим в органах государственной власти, так и научным работникам, всем, кому интересен современный комплексный взгляд на процессы информатизации в современном обществе. Ее также можно рекомендовать в качестве учебного пособия студентам и аспирантам, обучающимся по направлениям «государственное и муниципальное управление» и «сравнительное правоведение».

E.V. TALAPINA. «GOVERNANCE IN THE
INFORMATION SOCIETY. LEGAL ASPECTS».
*RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES, THE INSTITUTE
OF STATE AND LAW. MOSCOW: LAW. 2015. – 192 p.*

Korolev Vladimir A.

PhD, senior researcher, deputy director of the Institute
of State and Municipal Administration HSE,
Address: National Research University Higher School of Economics,
9/11 Myasnitskaya Str. 101000 Moscow. Russian Federation.
E-mail: vkorolev@hse.ru

Citation: Korolev V.A. (2015). Review: E.V. Talapina «Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obshchestve. Pravovoy aspekt». RAN, Institut gosudarstva i prava. M.: Yurisprudentsiya. 2015. – 192 s. [Review: E.V. Talapina «Governance in the Information Society. Legal Aspects». Russian Academy of Sciences, the Institute of State and Law. Moscow: law 2015. – 192 p.]. *Public Administration Issue*, n. 3, pp. 216–221 (in Russian).

XVII АПРЕЛЬСКАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА»

19–22 апреля 2016 г. в Москве состоится XVII Апрельская Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, проводимая Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Всемирного банка. Председателем Программного комитета конференции является научный руководитель НИУ ВШЭ профессор Е.Г. Ясин.

На пленарных заседаниях конференции и специальных круглых столах планируются выступления руководителей Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, представителей Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, руководителей крупнейших российских и иностранных компаний, ведущих зарубежных и российских ученых.

Специальные темы конференции:

Диагностика проблем роста.

Модернизация сверху: потенциал и ограничения.

Экономическая децентрализация и местное самоуправление.

Ценности, доверие и кооперация.

Специальным темам конференции будут посвящены пленарные заседания, а также отдельные почетные доклады, секции и круглые столы. После пленарных заседаний и в течение последующих дней будут проводиться сессии с представлением научных докладов и экспертные круглые столы по актуальным проблемам развития экономики.

С основными направлениями секционных заседаний и заседаний круглых столов можно ознакомиться на официальном сайте <http://conf.hse.ru>

Рабочими языками конференции являются русский и английский. Пленарные и ряд секционных заседаний будут сопровождаться синхронным переводом.

Заявки на выступление в качестве индивидуальных докладчиков на сессиях следует подавать в режиме on-line по адресу: <http://conf.hse.ru/> **с 09 сентября 2015 г. до 11 ноября 2015 г.**

Доклады, включенные в Программу конференции, после дополнительного рецензирования и рассмотрения редакциями могут быть приняты к публикации в журналах «Вопросы экономики», «Российский журнал менеджмента», «Экономический журнал ВШЭ», «Журнал Новой экономической ассоциации», «Мир России», «Вопросы образования», «Вопросы государственного и муниципального управления», «Экономическая социология», «Экономическая политика», «Корпоративные финансы» и «ЭКО», которые входят в список ВАК и представители которых приглашены к участию в Программном комитете конференции.

Участникам из стран СНГ и Восточной Европы, приглашенным выступить с докладом, может быть предоставлен грант Представительством Всемирного банка в Москве с целью компенсации расходов по участию в конференции. Заявки на получение гранта должны быть направлены **до 08 февраля 2016 г.** по адресу interconf@hse.ru

В рамках конференции планируется организовать серию семинаров для докторантов и аспирантов (с возможностью предоставления грантов на проезд и проживание для отобранных докладчиков). Информация об условиях участия в этих семинарах будет доступна на официальном сайте <http://conf.hse.ru/>

Заявки на участие в конференции без доклада принимаются в режиме on-line **с 12 ноября 2015 г. до 22 марта 2016 г.** по адресу: <http://conf.hse.ru/>

Информация о размерах и возможностях оплаты организационных взносов доступна на официальном сайте по адресу <http://conf.hse.ru/>

С программами и материалами I–XVI международных научных конференций (2000–2015 гг.) можно ознакомиться на сайте: <http://conf.hse.ru/2015/history>

К сведению авторов

Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК.

Публикация в журнале является бесплатной.

Предоставляемый материал должен быть оригинальным, не публиковавшимся ранее в других печатных изданиях.

Статья должна быть написана языком, понятным не только специалистам в данной области, но и широкому кругу читателей. Это требует отдельного обоснования используемых научных терминов.

Объем текста не должен превышать один авторский лист (40 тыс. знаков).

Рукопись статьи должна быть снабжена информацией об авторах, включающей фамилию, имя и отчество, год рождения, место работы/учебы, ученую степень и звание, адрес и телефон, адрес электронной почты. Кроме того, к статье нужно приложить: подробную аннотацию (в которой должна быть раскрыта тема, показана степень разработанности проблемы, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также изложены основные полученные результаты) на русском и английском языках; список ключевых слов, словосочетаний на русском и английском языках.

Использование цветных рисунков и графиков не рекомендуется.

Рукописи принимаются в электронном виде в формате не ниже Word 6.0.

Требования к оформлению материалов:

- текст печатается через полуторный интервал;
- номера страниц – в правом верхнем углу;
- первая страница не нумеруется;
- шрифт Times New Roman, заголовки – 14, подзаголовки, аннотации, текст – 12, сноски – 10;
- сноски концевые;
- ссылки на источники даются по тексту в скобках (фамилия автора или название, страница);
- список литературы в конце рукописи;
- формат оформления пристатейных библиографических списков в соответствии с ГОСТ Р 7.05-2008 «Библиографическая ссылка».

Уважаемые читатели!

Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»

Подписные индексы:

Каталог агентства «Роспечать» – индекс 81224
Объединенный каталог «Пресса России» – индекс 41457

Подписано в печать 15.09.2015. Формат 60x88¹/₈
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 600 экз. Заказ

НИУ ВШЭ. 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (495) 772 95 71