

УДК 343.973; 343.851; 342.042
DOI 10.17150/2500-4255.2017.11(1).22-31

ПРИНЦИПЫ ПУБЛИЧНОСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА УПРАВЛЕНИЯ КАК КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

М.В. Бородач¹, Н.М. Добрынин²

¹ Центр экспертного и правового сопровождения деятельности институтов гражданского общества «СОЦИС», г. Тюмень, Российская Федерация

² Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
8 декабря 2016 г.

Дата принятия в печать
24 января 2017 г.

Дата онлайн-размещения
28 марта 2017 г.

Ключевые слова

Публичная собственность;
коррупция; публичность;
профессионализм; публичные
интересы; коррупционные
правонарушения; публичное
управление; должностные лица

Аннотация. Работа посвящена раскрытию содержания таких принципов управления публичной собственностью, как принцип публичности (публичного характера) управления государственным и муниципальным имуществом, а также принцип обеспечения профессионализма управления публичной собственностью. Указанные принципы рассматриваются в контексте задач разработки, закрепления и реализации превентивных мер, направленных на предупреждение коррупционных правонарушений и преступлений в сфере публичной собственности. В ходе анализа и интерпретации норм действующего законодательства России в статье формулируется вывод о том, что принцип публичности управления государственным и муниципальным имуществом предполагает такой уровень транспарентности соответствующих управленческих процессов, при котором обеспечивается должный уровень информированности общества (или его заинтересованной части) об основаниях, целях и результатах соответствующих управленческих решений. Авторами предлагаются конкретные механизмы достижения указанного баланса, которые в совокупности позволят обеспечить понимание должностными лицами неотвратимости обнаружения коррупционных правонарушений и, следовательно, будут поддерживать необходимый уровень превенции возможного их совершения. На основе аналогичной методологии в работе анализируется действующее законодательство России и практика его реализации в части закрепления требований о профессиональном обеспечении управления публичной собственностью. Авторы считают необходимым обеспечить разработку и закрепление не только профессиональных цензов и требований к должностным лицам, но и профессиональных стандартов осуществления конкретных операций по управлению публичной собственностью. Отмечается, что принцип обеспечения профессионализма управления публичной собственностью имеет лишь фрагментарное закрепление в действующем российском законодательстве, а его имплементация на практике нередко откладывается по разным причинам. В этой связи авторами делается вывод о том, что требуется скорейшее сосредоточение усилий на всесторонней разработке и наиболее полном закреплении профессиональных требований к участникам и процессам управления публичной собственностью, без чего невозможно будет добиться системного решения задачи по снижению коррупционности данной сферы общественных отношений.

THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY AND PROFESSIONAL MANAGEMENT AS KEY FACTORS OF PREVENTING CORRUPTION IN THE SPHERE OF PUBLIC PROPERTY RELATIONS

Mikhail V. Borodach¹, Nikolai M. Dobrynin²

¹ Center for Legal Expertise and Support of Civil Society Institutions «SOCIS», Tyumen, the Russian Federation

² Tyumen State University, Tyumen, the Russian Federation

Article info

Received
2016 December 8

Accepted
2017 January 24

Available online
2017 March 28

Abstract. The paper discusses the essence of such public property management principles as transparency (publicity) in managing state and municipal property as well as professionalism in public property management. These principles are examined within the framework of developing, institutionalizing and implementing preventative measures aimed at the prevention of crimes of corruption in the sphere of public property. The analysis and interpretation of active Russian legislation allows the authors to conclude that the transparency of managing state and municipal property implies such a level of management processes' openness that ensures due provision of information to the society (or its interested part) regarding the reasons, goals and results of corresponding management decisions. The authors present specific mechanisms of reaching such a balance aimed at instilling in the officials the understanding that corruption crimes will be inevitably detected and, thus, of sustaining the

Keywords

Public property; corruption;
transparency; professionalism;
public interests; corruption crimes;
public administration; officials

needed level of potential crimes' prevention. Similar methodology is used to analyze active Russian legislation and the practice of its implementation where it concerns the legal support for the requirement of the professional management of public property. The authors believe that it is necessary to ensure the development and institutionalization not only of the level of professional qualification and requirements for public officials, but also of professional standards of conducting certain operations of public property management. They note that the principle of professionalism in public property management is only fragmentarily included in active Russian legislation, while its practical implementation is often put off due to different reasons. In this connection the authors conclude that it is necessary to concentrate efforts on the thorough development and comprehensive legislative support of professional requirements for the participants of public property management process as it is impossible to provide a systemic solution to the task of reducing corruption in this public sphere without it.

Как известно, изучению проблематики коррупционных правонарушений и преступлений, в том числе и их криминологической характеристики, в настоящее время посвящено множество исследований. Одним из важных направлений научного анализа здесь выступает поиск, выявление, фиксация и оценка условий, способствующих совершению коррупционных деяний или непосредственно его катализирующих, поскольку давно хорошо известно, что эффективнее бороться с причиной, чем с последствиями их проявления [1–4]. Сфера отношений публичной собственности, которая, согласно почти общепринятому мнению, является одной из самых коррупциогенных областей общественной жизни, представляет особый интерес с точки зрения исследования и разработки факторов, обеспечивающих минимизацию причин и условий совершения коррупционных правонарушений при управлении объектами публичной собственности. В этой связи нам представляется правильным обратить внимание на принципы публичности и обеспечения профессионального характера управления публичной собственностью, последовательно раскрыв далее их содержание.

Итак, принцип публичности (публично-характера) управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, в настоящее время не имеет прямого закрепления в законодательстве Российской Федерации, что создает определенные сложности при выявлении, уяснении и интерпретации его нормативного содержания.

Тем не менее, если обращаться к такому признаку, как публичность, имманентно присущему всей области реализации публичных интересов [5, с. 73–74], при анализе рассматриваемого принципа следует прежде всего уточнить, в чем именно проявляется взаимосвязь свойства публичности и управления, осуществляемого в вещной среде того или иного публичного собственника. В этом контексте *свойство публич-*

ности, понимаемое как юридически небезразличная вовлеченность общества (в целом или его отдельной, индивидуально не определенной части) в процессы реализации публичных интересов — посредством отправления публичной власти, ориентирует в первую очередь на то, чтобы при управлении, осуществляемом в сфере публичной собственности, обеспечивался необходимый и достаточный уровень информированности общества (или его соответствующей части) о существующих или готовящихся управленческих решениях, методике их выработки и основаниях принятия, способах и процедурах их реализации, а также о достигнутых результатах осуществления конкретных управляющих воздействий. Иными словами, речь в данном случае идет не только и не столько об информационных гарантиях реализации тех или иных управляющих воздействий в границах вещной среды публичных собственников, сколько о вообще необходимом и достаточном уровне транспарентности управленческих процессов и процедур в рассматриваемой области общественной жизни.

Обращаясь в этой связи к общенаучному пониманию категории управления, мы можем утверждать, что сформулированное выше суждение ориентирует на необходимость оценки качества транспарентности и тех управляющих воздействий, которые реализуются в сфере публичной собственности в результате осуществления правотворческой функции публичной власти, и тех, что являют собой правоприменение. Соответственно, рассматриваемый принцип приобретает мозаичную логическую структуру, посредством которой он отражается в официальных правовых текстах, слагаясь из множества обладающих большей или меньшей значимостью императивов, нацеленных на обеспечение прежде всего информированности общества или его соответствующей части об основаниях, существе и эффектах определенных управляющих воздействий в пределах вещной среды того или

иногое публичного собственника. Иллюстрацией приведенного довода могут служить, например, рассредоточенные в массиве правовых норм требования об обязательном опубликовании законов и иных правовых актов представительных органов публичной власти, а также, к примеру, существующие стандарты обеспечения открытости правосудия, предусмотренные в наиболее обобщенном виде актами процессуального законодательства в соответствии с действующими в России видами судопроизводства¹. При этом своеобразным «эпицентром», вокруг которого сосредоточивается подавляющее большинство практических проблем обеспечения транспарентности управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, и, соответственно, наиболее острые общественно-политические и научные дискуссии по соответствующему кругу вопросов, безусловно, выступают нормативно закрепленные (или, напротив, отсутствующие, но необходимые в праве) механизмы раскрытия перед обществом информации о процедурах разработки, принятия, реализации и оценки управленческих решений в рамках осуществления функций и полномочий исполнительными органами публичной власти.

По гамбургскому счету, такая ситуация *inter alia* выглядит закономерной, поскольку исполнительные органы публичной власти всегда были, являются и останутся в обозримой перспективе теми публично-властными институтами, которые наиболее тесно соприкасаются в рамках своей рутинной деятельности с решением вопросов имущественного характера. Однако если в этой связи принять во внимание еще и реально существующий фактический баланс распределения функционала в системе разделения властей современной России, то сложившаяся ситуация, когда вопросы обеспечения транспарентности управления, осуществляемого в вещной среде того или иного публичного собственника, обсуждаются в первую очередь применительно к деятельности исполнительных органов публичной власти, становится еще более объяснимой. И, следует заметить, во многих случаях небезосновательно.

¹ См., напр.: Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 9 марта 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776 ; Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 дек. 2008 г. № 262-ФЗ (ред. от 5 апр. 2016 г.) // Там же. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6217.

Дело в том, что подробная регламентация процедур осуществления управления в сфере публичной собственности, в том числе и в части нормативно устанавливаемых требований по раскрытию соответствующей информации, определяется для исполнительных органов публичной власти отнюдь не всегда; в ряде случаев практическое выполнение подобных требований, если они установлены в общем виде, ограничивается опубликованием агрегированной статистики (по отраслям, группам объектов и т.д.), что исключает информированность общества о результатах пообъектного управления в сфере публичной собственности. Кроме того, имеются и случаи засекречивания соответствующих сведений. Разумеется, что подобные меры ведут к ограничению публичности управления, осуществляемого в вещной среде того или иного публичного собственника.

Так, в контексте рисков, возникших в связи с попытками обращения взыскания на зарубежную собственность Российской Федерации по удовлетворенным международными трибуналами требованиям бывших акционеров компании «ЮКОС», в недавнем прошлом было принято решение о засекречивании сведений о зарубежных активах, принадлежащих государству. Как отмечают авторы доклада о засекречивании сведений о российских активах за рубежом, «список российских земель и недвижимости за рубежом теперь недоступен для простых граждан и журналистов. Официального документа о засекречивании данных РБК не обнаружил, но чиновники отказали в их предоставлении, ссылаясь на «недружественную политику ряда стран» [6]. В то же время, несмотря на требования по опубликованию соответствующих данных, предусмотренные актами Правительства и Минэкономразвития России о ведении реестра федерального имущества, реестр объектов зарубежной собственности Российской Федерации за период с 1993 г. никогда не публиковался; при этом в отчете Счетной палаты РФ, которая в 2012 г. проверяла расходы бюджета на поиск зарубежного госимущества, говорится, что в реестре 973 заграничных объекта — 166 земельных участков и 807 зданий и помещений (но сам реестр аудиторы также не публиковали), тогда как ранее медиахолдинг «РосБизнесКонсалтинг» по данным госзакупок ФГУП «Госзагрансобственность» Управления делами Президента России составил список упоминавшихся в них зданий и земельных участков (сейчас в списке всего 75 объектов, но он пополняется).

В сопоставимой плоскости находится и пример, характеризующий имущественный комплекс, находящийся в ведении Управления делами Президента России: в отсутствие необходимой степени транспарентности процессов управления указанными объектами публичной собственности с обывательской точки зрения порой весьма затруднительно объяснить с позиций здравого смысла масштабы, структуру и динамику финансового обеспечения указанной группы имущественных активов [7].

Имеются примеры заимствования подобных подходов и в сфере деятельности крупных компаний с полным или преобладающим участием публичных собственников в их уставных капиталах. В частности, не может не вызывать вопросов тот факт, что в 2015 г. открытая часть расходов акционерного общества «Российские железные дороги», направленных на информатизацию, составила примерно 2,4 млрд р., тогда как общую сумму ИТ-расходов руководство компании-монополиста расценивает как коммерческую тайну; по подсчетам аналитиков, осуществленным на основе открытых данных по соответствующим контрактам, заключавшимся в предыдущие годы, закрытая часть бюджета РЖД на информатизацию может превосходить его открытую часть в разы [8]. На этом фоне ситуация усугубляется также тем обстоятельством, что даже в рамках открытой части ИТ-бюджета РЖД 80 % закупочных процедур в 2015 г. прошло на бесконкурентной основе (когда проводимые тендеры не предполагали соперничества между несколькими участниками) [8], что не может не вызывать соответствующих предположений и о характере распределения средств между подрядчиками и поставщиками ИТ-инфраструктуры РЖД в рамках закрытой части ИТ-расходов этой публичной компании.

Ясно, что подобные примеры, довольно часто детерминирующие общее обывательское представление о сфере функционирования публичной собственности, не могут считаться положительными образцами этико-правовой культуры в рамках современной российской экономической модели, как, впрочем, и модели публичного администрирования. Наряду с имеющим место в таких случаях непосредственным ограничением публичности управления, осуществляемого в вещной среде соответствующего публичного собственника, и, как результат, возникновением (или разрастанием) неисчислимого множества коррупционных рисков, применительно к рассматриваемым ситуациям уместно

говорить даже о более глубоких сущностных деформациях среды, в которой функционирует социоправовой институт публичной собственности: поскольку онтогенез феномена публичной собственности неразрывным образом связан с реализацией воплощенных в нем публичных интересов, постольку любое ограничение публичности управления, осуществляемого в вещной среде соответствующего публичного собственника, которое не имеет рационального объяснения с точки зрения совокупной синергетической конъюнкции всего разнообразия публичных интересов, неизбежным образом искажает юридическую природу публичной собственности, а также воплощенные в ней публичные интересы по причине возникновения или усиления рисков подмены их интересами частными, а значит, приводит к усугублению и без того чрезвычайно насущной для современной России проблемы доверия общества к государству или, выражаясь фигурально, доверия к действующей власти. Обсуждая проблематику доверия общества к государству в современной России, С.А. Авакьян, например, весьма аргументированно указывает на причины сложившейся ситуации, включая в их число и так называемую приватизацию государства, которая, по его мнению, сводится к линейной «философии»: «Долго пользоваться благами власти и отдавать в частные руки то, что по праву, через государство, принадлежит всему народу» [9, с. 24]. В контексте вопроса о публичности управления, осуществляемого в вещной среде соответствующего публичного собственника, представляется очевидным, что отмечаемое ученым явление «приватизации» государства становится возможным прежде всего в результате ограничения (или еще «лучше» — почти полного исключения) такой публичности.

По вполне объяснимым причинам ситуации, при которых публичность управления, осуществляемого в вещной среде соответствующего публичного собственника, ограничивается без видимых рациональных оснований (как, например, в случае с ИТ-расходами РЖД) и происходит без доведения до сведения общества объяснений на данный счет, являются крайне нежелательными, если вообще могут быть терпимы. Подобное положение дел, как уже отмечалось ранее, искажает юридическую природу публичной собственности, а значит, противоречит самой сути — *modus operandi* — данного социоправового феномена. Следовательно, нормативное содержание рассматриваемого здесь

принципа публичности (публичного характера) управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, предполагает, что уровень и качество раскрытия соответствующей информации об управляющих воздействиях, производимых в сфере публичной собственности (в том числе когда такое раскрытие может быть достигнуто в необходимой степени только в результате непосредственного вовлечения институтов общества и заинтересованных социальных групп в соответствующие управленческие процессы и процедуры), должны быть таковы, что эффективно исключали бы (или делали несоразмерно затруднительными) наиболее вероятные попытки искажения публичных интересов либо их подмены интересами частными [10].

Очевидно, что достижение необходимых уровней и качества раскрытия для общества информации об управляющих воздействиях, осуществляемых в вещной среде соответствующего публичного собственника, может быть обеспечено (наряду с обязательным опубликованием актов представительных органов власти и открытым доступом к информации об осуществлении правосудия) лишь посредством комплекса релевантных мер, применимых в деятельности как исполнительных органов публичной власти, так и иных институтов, олицетворяющих в соответствующих отношениях такого публичного собственника. Здесь в первую очередь необходимо вести речь о развитии соответствующих открытых информационных систем и баз данных, о чем обстоятельно пишет, например, А.В. Винницкий [11, с. 352–355], а также о подотчетности уполномоченных операторов публичных активов, обязательности в ряде случаев аудита результатов их деятельности, предполагающего опубликование итогов проверок в открытых источниках, а равно о расширении практики и совершенствовании стандартов общественного контроля в различных сегментах функционирования публичной собственности. Естественно, что понимание, по сути, неотвратимости выявления возможных коррупционных злоупотреблений при управлении активами публичных собственников уже само по себе будет являться крайне эффективным средством предотвращения соответствующих правонарушений и преступлений [12–14].

С удовлетворением можно отметить, что в настоящее время комплекс перечисленных мер уже предусматривается отдельными актами федерального законодательства, регламентирующими партикулярные аспекты функционирова-

ния публичной собственности. Так, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривает создание и использование полноценной единой информационной системы закупок, которая должна всецело отражать движение процедур по приобретению имущества в публичную собственность, начиная со стадии планирования конкретной закупки и заканчивая публикацией отчетов о мониторинге закупок и проведенном аудите (ст. 4)². Соответственно, этим же законом предусматриваются такие механизмы, как мониторинг закупок (ст. 97), который представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, а также аудит в сфере закупок (ст. 98). Кроме того, названным федеральным законом предусматривается механизм обязательного общественного обсуждения отдельных закупок (ст. 20) в случаях, устанавливаемых Правительством РФ, а также закрепляются общие требования к осуществлению общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (ст. 102).

В целом, несмотря на то что отдельные положения анализируемого федерального закона, касающиеся перечисленных выше механизмов и процедур, вступают в силу поэтапно (в том числе некоторые из них лишь с 1 января 2017 г., что связано с техническими параметрами разработки и ввода в эксплуатацию инструментальной инфраструктуры единой информационной системы), сам по себе факт законодательного закрепления вышеуказанного комплекса мер следует признать беспрецедентным прогрессом на пути обеспечения публичности процедур приобретения имущественных активов в публичную собственность. С учетом изложенного думается, что этот новаторский для нашего правового порядка подход к обеспечению публичности управления в отдельно взятом сегменте функционирования публичной собственности — в сфере закупок — должен быть (с соответствующими адаптационными коррективами) принят в качестве всеобщего стандарта обеспечения публичности во всех сегментах

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

сферы публичной собственности (конечно же, с соответствующими изъятиями для тех из них, которые составляют государственную тайну). В этом случае можно было бы вести речь о более или менее полной реализации в нормативных актах рассматриваемого здесь принципа публичности (публичного характера) управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников.

Однако следует особо отметить то обстоятельство, что нормативное содержание указанного принципа все же вполне не исчерпывается комплексом перечисленных выше мер, посредством которых может и должна по общему правилу обеспечиваться публичность управляющих воздействий, реализуемых в сфере публичной собственности; в ряде случаев характер и существо вопросов, требующих решения в сфере публичной собственности, диктуют настоятельную необходимость применения различных форм референдарной демократии (в первую очередь резолютивных форм плебисцита).

Принцип обеспечения профессионального характера управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, как и рассмотренный выше принцип публичности (публичного характера) управления, не имеет в настоящее время прямого генерализованного (комплексного и всестороннего) закрепления в действующем российском праве. Тем не менее словесная формула, использованная выше для описания анализируемого принципа, сама по себе указывает на то, что его нормативное содержание является интуитивно понятным. Речь идет прежде всего о таких агрегированных направлениях развития норм российского законодательства, регламентирующих управленческие процессы в сфере публичной собственности, как:

– установление и развитие системы профессиональных цензов, связанных с занятием тех или иных государственных должностей и должностей государственной гражданской службы, а равно муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, которые предполагают допуск замещающих эти должности лиц к осуществлению управляющих воздействий в вещной среде соответствующих публичных собственников;

– установление и развитие системы профессиональных цензов, связанных с занятием руководящих должностей (должностей в органах управления) на унитарных предприятиях, в государственных и муниципальных учреждениях, хозяйственных обществах с преобладающим участием в уставном капитале соответствующих

публичных собственников, в иных хозяйственных обществах с участием в уставном капитале соответствующих публичных собственников, государственных корпорациях и других организациях, которые могли бы по характеру их деятельности быть отнесены к так называемому публичному сектору экономики;

– разработка, внедрение и планомерное совершенствование профессиональных стандартов деятельности органов власти, осуществляющих управленческие функции в сфере публичной собственности, соответствующих организаций, относимых к публичному сектору экономики, а также их должностных лиц [14–16];

– расширение практики:

• привлечения экспертного сообщества к разработке решений органами публичной власти, посредством которых обеспечивается управление в вещной среде соответствующих публичных собственников, а также к текущему контролю за реализацией указанных решений и оценке достигнутых результатов;

• применения различных форм и инструментария публично-частного партнерства в тех областях функционирования публичной собственности, которые связаны с производственной деятельностью или оказанием публично значимых услуг неопределенному кругу лиц;

• использования различных вариантов применения аутсорсинга в сфере функционирования публичной собственности на основе заключения (по результатам конкурсного отбора профессиональных управляющих) концессионных соглашений, договоров доверительного управления имуществом комплексными и отдельными вещественными активами, находящимися в публичной собственности, и других сделок;

• привлечения к осуществлению отдельных специфических функций, связанных с обеспечением управления в вещной среде соответствующего публичного собственника, специализированных организаций;

• отбора и назначения так называемых независимых директоров как компетентных представителей соответствующих публичных собственников в органах управления хозяйственных обществ.

Несмотря на то что отмеченные выше генерализованные направления, в рамках которых в обозримой перспективе будет эволюционировать нормативное содержание рассматриваемого здесь принципа, уже в настоящее время имеют более или менее внятные очертания в

действующих нормах российского права, пока все же достигнутый на практике уровень имплементации принципа обеспечения профессионального характера управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, едва ли допустимо признать достаточным в контексте обсуждаемого вопроса о предупреждении коррупционных нарушений в сфере отношений публичной собственности [17; 18].

Так, если для примера обратиться к вопросу об эволюции требований, предъявляемых к профессионализму публичных заказчиков в сфере закупок товаров для государственных нужд (а такие закупки, как известно, служат одним из ключевых инструментов формирования различных составов публичного имущества), то возможно увидеть следующее. В частности, в редакциях Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ³, действовавших до принятия поправочного федерального закона от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ⁴, не предусматривалось каких-либо профессиональных требований к членам формируемых публичными заказчиками комиссий по размещению заказов. Впоследствии, с принятием названного поправочного закона, публичные заказчики были, по существу, обязаны формировать комиссии по размещению заказов, включая в их состав преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд; данная норма на практике трактовалась как необходимость обеспечить профессиональные требования к большинству (преобладающему количеству) членов комиссий и должна была начать применяться с 1 января 2009 г.

Тем не менее в силу различных причин, прежде всего организационного и финансового характера (ведь обучение персонала заказчиков требовало соответствующих затрат), за два дня до начала применения вышеуказанного требования в федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ

были внесены дополнения, предусмотревшие конкретизацию рассматриваемых правил в рамках норм, отнесенных законодателем к числу переходных положений⁵: п. 20 ст. 65 данного закона теперь предусматривал, что с 1 января 2009 г. в состав комиссии по размещению заказов должно включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд, а с 1 января 2010 г. — не менее чем два таких лица (при общем нормативе численности членов указанных комиссий, установленном п. 3 ст. 7 закона, не менее чем пять человек)⁶.

В дальнейшем, при неизменной редакции п. 2 ст. 7 федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, который, как отмечалось выше, первоначально трактовался как обязывающий публичных заказчиков формировать комиссии по размещению заказов на профессиональной основе, в конце декабря 2009 г. редакция п. 20 ст. 65 рассматриваемого закона вновь подверглась изменениям: теперь она стала предусматривать, что с 1 января 2009 г. в состав комиссии по размещению заказов должно включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд (притом что поправочный закон был принят 27 декабря 2009 г. и начал применяться в части соответствующих положений с 1 января 2010 г.)⁷. Следовательно, требование, первоначально интерпретировавшееся как обязанность публичных заказчиков формировать комиссии по размещению заказов на профессиональной основе, теперь вполне могло расцениваться (по смыслу слов и выражений, содержащихся в п. 2 ст. 7 федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ) как их право, которое они могут реализовывать совершенно дискретно.

⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2008 г. № 308-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 16.

⁶ См.: п. 20 ст. 65 и п. 3 ст. 7 федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 30 дек. 2008 г.).

⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : федер. закон от 27 дек. 2009 г. № 365-ФЗ. Ст. 10 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 52, ч. 1. Ст. 6441.

В таком виде проанализированные выше нормы просуществовали вплоть до прекращения действия федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, на смену которому с 1 января 2014 г. пришел Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ⁸.

Упомянутый выше закон «О контрактной системе...» предусматривает уже не единичные нормы, касающиеся обеспечения профессионализма публичных заказчиков при осуществлении публичных закупок, а комплекс взаимосвязанных императивных положений. В частности, в ст. 9 указанного закона закрепляется принцип профессионализма заказчика при осуществлении публичных закупок, который предполагает, что деятельность публичных заказчиков в сфере закупок реализуется на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок; при этом публичные заказчики принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок.

Наряду с отмеченным принципом федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ предусматривает также ряд профессиональных цензов как для руководителей контрактных служб публичных заказчиков (контрактных управляющих) и работников таких служб (ч. 6 ст. 38), так и для членов комиссий по осуществлению закупок, преимущественное (т.е. преобладающее) число которых теперь в обязательном порядке должно быть представлено лицами, прошедшими профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лицами, обладающими специальными знаниями, относящимися к объекту закупки (ч. 5 ст. 39).

Таким образом, можно видеть, что тенденция к ускоренной профессионализации деятельности публичных заказчиков по осуществлению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд по существу приобрела характер юридически закрепленного императива лишь в последнее время — с принятием закона «О контрактной

⁸ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

системе...». До этого времени практическая реализация принципа обеспечения профессионализма публичных заказчиков при размещении публичных заказов, предусмотренного было федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, не отличалась последовательностью, в связи с чем установление нормативных требований в части профессионализма комиссий по размещению заказов (само по себе не подкрепленное комплексом других организационно-правовых мер) не привело в период действия вышеуказанного закона к достижению позитивного эффекта в плане повышения качества подготовки и проведения публичных закупок.

Другим примером, демонстрирующим весьма непростую динамику практической имплементации принципа обеспечения профессионального характера управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, могут служить статистические данные о характере, результативности и фактических масштабах применения института профессиональных директоров при формировании советов директоров (наблюдательных советов) акционерных обществ с преобладающим или блокирующим участием публичных собственников в акционерном капитале. В частности, наиболее актуальные статистические данные о характеристиках фактического применения института профессиональных директоров в акционерных обществах с участием Российской Федерации (в том числе в разрезе акционерных обществ, включенных в перечень стратегических и не включенных в него, а также в сопоставлении с данными прошлых лет) приводятся в соответствующем отчете Росимущества по итогам 2014 г., опубликованном на официальном сайте данного ведомства в сети Интернет в открытом доступе⁹.

Справедливости ради следует отметить, что ряд примеров, демонстрирующих неполноту, а нередко и непоследовательность реализации принципа обеспечения профессионального характера управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, мог бы быть продолжен применительно к тем или иным сегментам функционирования публичной собственности. Однако изложенного выше в целом

⁹ См.: Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции») по итогам 2014 года [Электронный ресурс]. М., 2015. С. 18–30. URL: <http://www.rosim.ru/about/reports/performance/273602>.

достаточно для вывода о том, что процессы практической имплементации рассматриваемого принципа еще весьма далеки в нашей стране от завершения; более того, в ряде случаев в России делаются лишь первые шаги, направленные на обеспечение профессионального характера управления в отдельных сегментах функционирования публичной собственности, что, впрочем, выглядит вполне закономерным хотя бы с той точки зрения, что недостаточность профессиональных рамок и объективная нехватка соответствующих этим рамкам кадров являются, как известно, общим местом и для публичного, и для частного сектора российской экономики [19].

При этом очевидно, что любое позитивное продвижение по пути обеспечения профессионального характера управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, уже само по себе обладает положительным потенциалом нужных экономических и социальных преобразований, в связи с чем означенная идея закономерно должна позиционироваться в обозримой перспективе как один из наиболее актуальных и практически востребованных принципов регулирования отношений публичной собственности, нацеленных на минимизацию коррупционных проявлений в указанной сфере общественной жизни [20].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Moral emotions and offending: Do feelings of anticipated shame and guilt mediate the effect of socialization on offending? / R. Svensson, F.M. Weerman, L.J.R. Pauwels, G.J.N. Bruinsma, W. Bernasco // *European Journal of Criminology*. — 2013. — Vol. 10, iss. 1. — P. 22–39. — DOI: 10.1177/1477370812454393.
2. Murphy K. Shaming, shame and recidivism: A test of Reintegrative shaming theory in the white-collar crime context / K. Murphy, N. Harris // *British Journal of Criminology*. — 2007. — Vol. 47, iss 6. — P. 900–917. — DOI: 10.1093/bjc/azm037.
3. Самаруха А.В. Коррупция как основной фактор сдерживания прогрессивного развития общества в системе социально-экономического прогнозирования / А.В. Самаруха // *Известия Иркутской государственной экономической академии*. — 2008. — № 4 (60). — С. 38–41.
4. Гармышев Я.В. Квалификация должностных преступлений, совершаемых путем превышения должностных полномочий / Я.В. Гармышев // *Правовая политика современной России: реалии и перспективы : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 150-летию зем. и судеб. реформ в России / отв. ред. Т.Л. Курас*. — Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2014. — С. 89–92.
5. Бородач М.В. Конституционно-правовая природа публичной собственности / М.В. Бородач. — Тюмень : Изд-во Тюм. гос. ун-та, 2015. — 228 с.
6. Мязина Е. Россия засекретила свою собственность за рубежом [Электронный ресурс] / Е. Мязина, А. Напалкова, С. Опалев. — Режим доступа: <http://www.rbc.ru/politics/09/11/2015/563f40a29a79475bfa082e04>.
7. Чем владеет Кремль [Электронный ресурс] / Е. Мязина, А. Напалкова, М. Жолобова, С. Опалев. — Режим доступа: <http://www.rbc.ru/research/society/09/11/2015/5630fe0c9a794743ec81ef29>.
8. Воейков Д. Засекреченный ИТ-бюджет РЖД в 2015 г.: прозрачная часть — 2,4 млрд, 80 % тендеров — без конкуренции [Электронный ресурс] / Д. Воейков. — Режим доступа: http://www.cnews.ru/news/top/2016-01-08_zasekrechennyj_itbyudzheta_rzhd_v_2015_g_prozrachnaya.
9. Авакьян С.А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах / С.А. Авакьян // *Юридический мир*. — 2015. — № 2. — С. 23–30.
10. Пятковская Ю.В. Прозрачность как основополагающий принцип публичных расходов: правовой механизм реализации / Ю.В. Пятковская // *Российская юстиция*. — 2016. — № 10. — С. 19–22.
11. Винницкий А.В. Публичная собственность / А.В. Винницкий. — М. : Статут, 2013. — 732 с.
12. Wikström P.H. Do people comply with the law because they fear getting caught? / P.H. Wikström, A. Tseloni, D. Karlis // *European Journal of Criminology*. — 2011. — Vol. 8, iss. 5. — P. 401–420. — DOI: 10.1177/1477370811416415.
13. Lasley J.R. Toward a control theory of white-collar offending / J.R. Lasley // *Quantitative Criminology*. — 1988. — Vol. 4, iss. 4. — P. 347–362. — DOI: 10.1007/BF01065344.
14. Семеусов В.А. К вопросу о защите гражданских прав субъектов государственных (муниципальных) контрактов / В.А. Семеусов, Н.А. Курц // *Актуальные вопросы современной науки*. — 2009. — № 6-1. — С. 187–195.
15. Gray G.C. Insider accounts of institutional corruption: Examining the social organization of unethical behavior / G.C. Gray // *British Journal of Criminology*. — 2013. — Vol. 53, iss. 4. — P. 533–551. — DOI: 10.1093/bjc/azt013.
16. Андриянов В.Н. Коррупция: понятие и история развития, основные направления и формы противодействия / В.Н. Андриянов. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2010. — 70 с.
17. Илий С.К. Борьба с коррупцией в России: состояние, динамика и тенденции / С.К. Илий // *Противодействие терроризму. Проблемы XXI века — Counter-Terrorism*. — 2016. — № 1. — С. 32–40.
18. Мамитова Н.В. Основные направления государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции / Н.В. Мамитова // *Право и современные государства*. — 2015. — № 2. — С. 88–92.
19. Гонтмахер Е. Проблема-2018: почему строить новую экономику будет уже некому [Электронный ресурс] / Е. Гонтмахер. — Режим доступа: <http://www.rbc.ru/opinions/society/24/12/2014/549966d89a79476cb94f22ab>.
20. Добрынин Н.М. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России / Н.М. Добрынин, А.Н. Митин // *Государство и право*. — 2014. — № 2. — С. 15–22.

REFERENCES

1. Svensson R., Weerman F.M., Pauwels L.J.R., Bruinsma G.J.N., Bernasco W. Moral emotions and offending: Do feelings of anticipated shame and guilt mediate the effect of socialization on offending? *European Journal of Criminology*, 2013, vol. 10, iss. 1, pp. 22–39. DOI: 10.1177/1477370812454393.

2. Murphy K., Harris N. Shaming, shame and recidivism: a test of reintegrative shaming theory in the white-collar crime context. *British Journal of Criminology*, 2007, vol. 47, iss. 6, pp. 900–917. DOI: 10.1093/bjc/azm037.

3. Samarukha A.V. Corruption as a major factor of restraint of progressive development of a society in system of social and economic forecasting. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii = Bulletin of Irkutsk State Economics Academy*, 2008, no. 4 (60), pp. 38–41. (In Russian).

4. Garmyshev Ya.V. The qualification of official misconduct consisting in the abuse of office. In Kuras T.L. (ed.). *Pravovaya politika sovremennoi Rossii: realii i perspektivy. Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 150-letiyu zemskoi i sudebnoi reform v Rossii* [Legal Policy of Contemporary Russia: actual situation and prospects. Materials of International Research Conference, dedicated to 150th anniversary of municipal and court reform in Russia]. Irkutsk State University Publ., 2014, pp. 89–92. (In Russian).

5. Borodach M.V. *Konstitutsionno-pravovaya priroda publichnoi sobstvennosti* [The Constitutional and Legal Nature of Public Property]. Tyumen State University Publ., 2015. 228 p.

6. Myazina E., Napalkova A., Opalev S. *Rossiya zasekretila svoyu sobstvennost' za rubezhom* [Russia made it overseas property secret]. Available at: <http://www.rbc.ru/politics/09/11/2015/563f40a29a79475bfa082e04>. (In Russian).

7. Myazina E., Napalkova A., Zholobova M., Opalev S. *Chem vladeet Krem'l* [What the Kremlin owns]. Available at: <http://www.rbc.ru/research/society/09/11/2015/5630fe0c9a794743ec81ef29>. (In Russian).

8. Voikov D. *Zasekrechennyi IT-byudzhet RZhd v 2015 g.: prozrachnaya chast' — 2,4 mlrd, 80 % tenderov — bez konkurentsii* [The classified IT-budget of Russian Railways in 2015: the transparent part — 2,4 bln, 80 % of tenders — no competition]. Available at: http://www.cnews.ru/news/top/2016-01-08_zasekrechennyj_itbyudzhet_rzhd_v_2015_g_prozrachnaya. (In Russian).

9. Avak'yan S.A. Russian constitutionalism: several theses on urgent tasks. *Yuridicheskiy mir = Juridical World*, 2015, no. 2, pp. 23–30. (In Russian).

10. Pyatkovskaya Yu.V. Transparency as a fundamental principle of public expenses: legal implementation mechanism. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2016, no. 10, pp. 19–22. (In Russian).

11. Vinnitskii A.V. *Publichnaya sobstvennost'* [Public property]. Moscow, Statut Publ., 2013. 732 p.

12. Wikström P.H., Tseloni A., Karlis D. Do people comply with the law because they fear getting caught? *European Journal of Criminology*, 2011, vol. 8, iss. 5, pp. 401–420. DOI: 10.1177/1477370811416415.

13. Lasley J.R. Toward a control theory of white-collar offending. *Quantitative Criminology*, 1988, vol. 4, iss. 4, pp. 347–362. DOI: 10.1007/BF01065344.

14. Semeusov V.A., Kurts N.A. To the issue of protecting the civil rights of the subjects of state (municipal) contracts. *Aktual'nye voprosy sovremennoi nauki = Actual Issues of Modern Science*, 2009, no. 6-1, pp. 187–195. (In Russian).

15. Gray G.C. Insider accounts of institutional corruption: Examining the social organization of unethical behavior. *British Journal of Criminology*, 2013, vol. 53, iss. 4, pp. 533–551. DOI: 10.1093/bjc/azt013.

16. Andriyanov V.N. *Korrupsiya: ponyatie i istoriya razvitiya, osnovnye napravleniya i formy protivodeistviya* [Corruption: the Concept and History of Development, Key Trends and Counteraction Forms]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2010. 70 p.

17. Ilii S.K. Struggle with corruption in Russia: modern situation, dynamics and tendencies. *Protivodeistvie terrorizmu. Problemy XXI veka = Counter-Terrorism*, 2016, no. 1, pp. 32–40. (In Russian).

18. Mamitova N.V. Key directions of the state policy of the Russian Federation in the sphere of corruption counteraction. *Pravo i sovremennye gosudarstva = Law and Modern States*, 2015, no. 2, pp. 88–92. (In Russian).

19. Gontmakher E. *Problema-2018: pochemu stroit' novuyu ekonomiku budet uzhe nekomu* [Problem 2018: why there will be nobody to build a new economy]. Available at: <http://www.rbc.ru/opinions/society/24/12/2014/549966d89a79476cb94f22ab>. (In Russian).

20. Dobrynin N.M., Mitin A.N. The discourse about the issues of efficiency of state management in Russia. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2014, no. 2, pp. 15–22. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бородач Михаил Васильевич — директор Центра экспертного и правового сопровождения деятельности институтов гражданского общества «СОЦИС», кандидат юридических наук, доцент, г. Тюмень, Российская Федерация; e-mail: supanova@yandex.ru.

Добрынин Николай Михайлович — профессор кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Тюмень, Российская Федерация; e-mail: belyavskaya@partner72.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бородач М.В. Принципы публичности и обеспечения профессионализма управления как ключевые факторы предупреждения коррупции в сфере отношений публичной собственности / М.В. Бородач, Н.М. Добрынин // Всероссийский криминологический журнал. — 2017. — Т. 11, № 1. — С. 22–31. — DOI: 10.17150/2500-4255.2017.11(1).22-31.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Borodach, Mikhail V. — Head, Center for Legal Expertise and Support of Civil Society Institutions «SOCIS», Ph.D. in Law, Ass. Professor, Tyumen, the Russian Federation; e-mail: supanova@yandex.ru.

Dobrynin, Nikolai M. — Professor, Chair of Constitutional and Municipal Law, Tyumen State University, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Tyumen, the Russian Federation; e-mail: belyavskaya@partner72.ru.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Borodach M.V., Dobrynin N.M. The principles of transparency and professional management as key factors of preventing corruption in the sphere of public property relations. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2017, vol. 11, no. 1, pp. 22–31. DOI: 10.17150/2500-4255.2017.11(1).22-31. (In Russian).