

МОСКВА **новый**  хронограф 2016

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

СЕРИЯ
«**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ**»

ВЫПУСК **10**

под редакцией А. Г. Барабашева

УДК 352/354(470+571)(082)
ББК 66.3(2Рос),123я43+67.401.011(2Рос) я43
Б 24

Б 24 Ответственный редактор А. Г. Барабашев

Повышение качества публичного управления.
Вып. 10: сб. статей / под ред. А. Г. Барабашева. – М.:
Новый Хронограф, 2016. – 192 с.
Серия «Совершенствование публичного управле-
ния в России»

ISBN 978-5-94881-368-4

Сборник, десятый в серии, представляет результаты работы научно-исследовательского семинара (НИС) для магистров первого года обучения программы «Государственное и муниципальное управление» за 2015 – 2016 учебный год. В прошедшем учебном году акцент при работе над статьями был сделан на стиливых особенностях составления текста, а также на изучении сходства исследовательских проектов и практических проектов в области аналитики программ и политик. Для закрепления данных навыков, на занятиях была введена система специальных заданий по оценке политик и по их связи с исследовательскими проектами. Получила развитие технология работы с гипотезами в связке с технологиями проблематизации в предметных полях ГиМУ.

Разделы сборника построены в соответствии с теми темами, которые были выбраны самими студентами. Эти разделы таковы: проблемы развития регионов; государственное финансирование инновационного устойчивого развития; совершенствование механизмов государственных закупок; реформирование государственной службы; качество государственных услуг и общественного сервиса; эффективность взаимодействия государства и общества. В сравнении с предыдущим сборником, разнообразие выбора тематики статей студентами магистратуры увеличилось. Это возможно объяснить расширением направлений работы кафедр Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ, а также развитием исследовательской проблематики ГиМУ в целом.

Как и в прошлом году, подготовленные статьи апробированы в докладах на заключительной научной конференции магистров.

Сборник предназначен для исследователей, практиков, студентов в области государственного и муниципального управления.

Издание сборника осуществлено за счет собственных средств ответственного редактора.

© Департамент государственного
и муниципального управления НИУ ВШЭ, 2016
© Издательство «Новый хронограф», 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие ответственного редактора	9
---	---

Введение

НЕКОТОРЫЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Барабашев А. Г.

Постановка и логический дизайн проблемы исследовательской статьи (How to Design the Problem of Research Article?)...	11
--	----

Глава 1

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Селиванова Е. В., Шеншина Н. И.

Особенности социально-экономического потенциала Новой Москвы (Peculiarities of Socio-economic Potential of New Moscow Region)	21
--	----

Подлиннова А. Г., Наурузова А.

Управление развитием ВИЭ в Калининградской области как основа обеспечения энергобезопасности региона (Management of Development of Renewable Energy in Kaliningrad Region as a Basis for Energy Security of the Region)	33
--	----

Глава 2

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОГО УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Леденева А. А., Лысенко А. Ф., Сергеенко Ю. В., Шевченко Ю. В.

Возвращение трехлетнего бюджетного планирования как условие экономического развития России (Returning of Three-year Budget Planning as Precondition for Economic Development of Russia)	45
--	----

<i>Свиридов А. А.</i> Инвестиционный потенциал российских регионов и федеральная бюджетная система (Investment Potential of Russian Regions and the Federal Fiscal System)	55
<i>Дарьина Ю. А., Даурцев И. Г., Козлов В. Г., Колеватых И. Е.</i> Модели финансовой поддержки инновационного предпринимательства в российских условиях (Financial Support Models of Innovative Entrepreneurship in Russia)	65

Глава 3

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

<i>Мартысюк А. В., Родионова Ю. Д.</i> Практика участия субъектов малого предпринимательства в государственных закупках: стимулирование или ограничение? (SME Participation in Public Procurement Practice: Stimulation or Restriction?)	79
<i>Гулевич А. Р., Евсеев Н. А., Федоренко Е. В.</i> О недостаточности профессиональной компетентности госслужащих для повышения эффективности процесса государственных закупок (On the Lack of Public Servants' Competence to Improve the Efficiency of Public Procurement Process)	89
<i>Орехова Н. Е.</i> О совершенствовании электронных площадок для повышения прозрачности государственных закупок (On Improvement of E-platforms for Procurement Transparency Progress)	98

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Багадырова Н.М., Матвеева Л. С., Сарвилов А. О., Семёнов М. Е.

О факторах, препятствующих реформе государственной службы в странах Центральной и Восточной Европы в переходный период (On Impeding Factors in the Reform of Public Service in Countries of Central and East Europe During the Transition Period) 111

Ислямова Э. С., Фирсов Д. Д.

Эффективность механизмов масштабной борьбы с коррупционными структурами в системе государственной службы (Италия и Россия) (Effectiveness of Mechanisms of Large-scale Fight Against Corruption Structures in Civil Service (Italy and Russia)) 121

КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И ОБЩЕСТВЕННОГО СЕРВИСА

Коломиец Е. С., Цыпкин И. А.

Соотношение полноты административных регламентов и степени удовлетворенности потребителей государственных услуг (г. Москва) (The Ratio of Administrative Regulations' Completeness and the Degree of Satisfaction of State Services' Consumers in Moscow) 133

Алешина А. Б., Сизова Д. П., Яшин А. В.

Сходство показателей результативности государственного и некоммерческого секторов: функции сервиса и вовлеченности (Efficiency and Effectiveness Indicators of Public and Non-Profit Sectors: Functions of Service and Co-production) 144

Тарасенко М. А.
Новые практики стимулирования развития
социальных услуг
(New Practices of Social Services Development
Stimulation) 154

Глава 6

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА**

Павшинцева С. А., Шалагинов А. А.
Оценочные системы государственного управления
в контексте взаимодействия власти и граждан
(Evaluation Systems of Public Administration
in the Context of Interaction between
Government and Citizens) 167

Блинников А. А., Плотников С. В., Семенова Н. А.
О неустранимости социально опасных
практик в социальных сетях
посредством государственного
регулирувания
(Irrevocability of Socially Dangerous
Practices in Social Networks
via Government Regulation) 179

ПРЕДИСЛОВИЕ ОТВЕТСТВЕННОГО РЕДАКТОРА

Предлагаемый вниманию читателя сборник исследовательских статей магистров программы «Государственное и муниципальное управление», реализуемой Департаментом государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, является юбилейным, десятым в серии «Совершенствование публичного управления в России». В сборнике представлены итоги работы исследовательского семинара магистров первого года обучения, проходившего еженедельно (4 академических часа в неделю) с ноября 2015 года по июнь 2016 года.

Количество разделов сборника по сравнению с предшествующими годами его публикации возросло, охватывая такие предметные исследовательские поля государственного управления, как: Регионалистика, управление территориями, городское управление и экономика города; Финансовый менеджмент в публичном управлении, госфинансы, бюджетный процесс и бюджетирование; Государственные и муниципальные заказы, управление государственной собственностью, земельными и иными ресурсами; Государственная и муниципальная служба, управление персоналом государственных организаций, включая кадровую политику, систему ДПО; Оптимизация управления: оценка эффективности, включая эффективность программ и политик, эффективность и результативность деятельности; Управление НКО и проблемы взаимодействия с гражданским обществом; Инновационное управление, управление инновациями, инновационная политика (вне пределов социальной политики). Судя по тому, какие темы статей выбирали магистры, можно сказать о том, что порожденный кризисом спад в объемах исследовательской проблематики, отмеченный в прошлом году [1], преодолен. Было бы преждевременным, но очень привлекательным заявить, что это восстановление объемов студенческих научных публикаций отражает тенденцию активного поиска путей выхода из управленческого кризиса, который исследовательское сообщество (в первую очередь молодежь) ощущает лучше и быстрее всех.

В методическом плане статьи настоящего сборника отличаются в лучшую сторону от статей предшествующих выпусков более тщательной проработкой источников (совершенствование метода картирования гипотез и методов источников), описанием проблем в начале статей (был разработан и применен точный перечень требований к составу вводной части статьи), а также заключением статей (сочетание выводов и так называемой «дискуссии», предложений относительно возможных перспектив продолжения исследований по данной тематике).

Важным итогом работы НИС магистров в этом учебном году стало признание программы данного НИС лучшей (диплом первой степени) в номинации «Образовательные программы» XVI-го Российского конкурса образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области муниципального управления.

*Ответственный редактор сборника
А. Г. Барабашев*

Введение

НЕКОТОРЫЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

А. Г. Барабашев,
профессор Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Постановка и логический дизайн проблемы исследовательской статьи (How to Design the Problem of Research Article?)

Аннотация. Описывается методика, разработанная и апробированная на занятиях научно-исследовательского семинара (НИС) для магистров ГиМУ. Методика представляет рекомендации, как в начале статьи наилучшим образом описать исследовательскую проблему, какие аспекты исследовательской проблемы необходимо выделить.

Методика иллюстрирована примерами из статей магистров, представленных в настоящем сборнике.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, исследовательская проблема, дизайн проблемы.

Abstract. The article is devoted to the methodic tool that is elaborated and tested at research seminar for master degree students in Public Administration program. The methodic describe, how to fix the research problem at the introduction part of the article, and which aspects of the research problem are needed to be extracted.

The methodic is illustrated by examples from the articles of master degree students that are published at the collective monography.

Keywords: public administration, research problem, problem design.

Распространены представления, что начинать подготовку исследовательской статьи следует с массированного «начитывания» теоретической литературы по теме исследования. Тем не менее, я полагаю, что первым шагом в подготовке иссле-

довательской статьи является осознание проблемы, которую предстоит исследовать. На этапе осознания управленческой проблемы знания теоретических источников «в общем и целом» достаточно. Дело в том, что без ясного представления о проблеме читать источники в области ГиМУ (публичного управления) затруднительно: необходимо иметь предварительные приоритеты, знать, на что следует обращать внимание в изучаемых текстах, что относится к проблеме, а что нет.

Конечно, осознать проблему невозможно, не «погрузившись в тему». Однако погружение в тему в области публичного управления имеет свою специфику, поскольку проблемы в данной области обладают общественной значимостью, а поэтому их теоретические аспекты вторичны. Выявление проблемы в области публичного управления невозможно без пребывания автора в проблемном контексте управления, что означает постоянный интерес к практике публичного управления, со-переживание (неравнодушное отношение к управленческим просчетам, неудачам, несправедливости) и, в конечном итоге, критику этой практики. Тот, кто практику публичного управления не «чувствует» и не критикует, хорошим исследователем вряд ли сможет стать.

Правильная постановка проблемы в исследовательской статье в области публичного управления критически важна, поскольку именно исходя из оценки качества постановки проблемы читатель, как правило, определяет, читать ли статью далее либо отложить текст.

Чтобы понять, как описать проблему, посмотрим, как это сделано в исследовательских статьях, представленных в данном сборнике. Отмечу, что на занятиях НИС, после кратких вводных методических указаний, постановка проблемы прорабатывалась в деталях с каждым коллективом авторов. Поэтому, если «уметь читать» с методической точки зрения, то в каждой из представленных статей можно увидеть четкие переходы от одного аспекта постановки проблемы к другому.

Методическое чтение исследовательской статьи можно уподобить поведению судьи, оценивающего исполнение обязательной программы в фигурном катании: основное внимание уделяется техническим элементам и качеству их исполнения. Индивидуальные особенности исполнителей не отменяются требованиями

качества исполнения фигур, а проявляются как особенности стиля и уровня технической оснащенности.

При описании проблемы в области публичного управления следует указать как минимум три аспекта.

Во-первых, необходимо представить короткое, но емкое описание значимости той темы, к которой относится проблема. Вот, например, как это сделано в статье [Блинников А. А., Плотноников С. В., Семенина Н. А.] настоящего сборника: «В современных условиях глобального развития социально-экономической и общественной жизни на основе информационно-коммуникационных технологий все чаще основным объектом внимания становятся вопросы организации и развития интернет-пространства или киберпространства, во многом создающего новую реальность как для индивидов и организаций, так и для государств. По мнению Ш. Шольберга, киберпространство, в котором, собственно, и функционируют социальные сети, в настоящее время можно рассматривать как одну из основных сфер жизни наряду с землей, водой, воздухом и космосом, остро нуждающуюся в координировании правовых мер при сотрудничестве всех наций». *Указывается на то, что данная область важна для современного общества и перспективна с управленческой точки зрения.*

Иной подход к описанию значимости темы исследования как части постановки проблемы избран в статье [Селиванова Е. В., Шеншина Н. И.]: «В Москве социально-культурный потенциал развивался столетиями. Однако в 2011 году в состав Москвы вошли огромные территории с населением около 250 тыс. человек, следствием чего стало увеличение площади города в 2,4 раза. Таким образом, прежняя Москва получила название «Старая Москва», а присоединенная территория – «Новая Москва». *Здесь акцент сделан на констатации факта (количественные данные), свидетельствующего о значимости темы.*

Описание значимости темы возможно свести к одной-двум фразам, далее сразу же перейдя к описанию самой проблемы – так, как это сделано в статье [Подлиннова А. Г., Наурузова А.]: «Россия характеризуется мощным природно-ресурсным потенциалом, способным за счет разведанных и перспективных запасов удовлетворить энергетические потребности значительной

части мировой экономики. Однако с этим же связаны основные проблемы развития ТЭК (топливно-энергетического комплекса) России – уменьшение количества полезных ископаемых и вопросы экологической безопасности окружающей среды. В условиях ежегодного роста потребительского спроса на продукцию ТЭК, удорожания процесса добычи топлива экстенсивная модель индустриализации, основанная на вовлечении в оборот все большего количества ресурсов, уже бесперспективна», или же в статье [Свиридов А. А.]: «Одной из ключевых функций государства является перераспределение ресурсов, ключевым инструментом которого является бюджетная система. Федеративное устройство государства предполагает, что властные полномочия распределены между двумя уровнями государственной власти – национальным и субнациональным. Вместе с тем полномочия не могут существовать без ресурсов, поэтому ресурсы также должны быть пропорционально распределены между этими уровнями». *Видно, что авторы данных статей полагают свои темы настолько известными и значимыми, что их описание можно свести к минимуму.*

Наконец, в сборнике представлены статьи, авторы которых посчитали излишним описывать значимость темы, сразу перейдя к описанию самой проблемы. Так, статья [Павшинцева С. А., Шалагинов А. А.] начинается сразу с проблемы: «На сегодняшний день одной из ключевых проблем государственной и муниципальной службы является незаинтересованность институтов власти в тесном взаимодействии с гражданами, зачастую сопровождаемая снижением качества оказания государственных услуг». *Такой подход свидетельствует о некоторой «самодостаточности» проблемы: авторы полагают проблему настолько очевидной, что ее обоснование посредством выявления актуальности темы излишне. Чаще всего так поступают авторы, предлагающие новые теории и модели публичного управления.*

Во-вторых, проблема должна быть описана в ракурсе существующей практики публичного управления. В статье [Мартысюк А. В., Родионова Ю. Д.] указывается, что «даже в экономически развитых регионах государственная поддержка оказывается преимущественно крупным предприятиям, а малый и средний бизнес работает и развивается преимущественно за счет собственных ресурсов. ... С точки зрения практики данная проблема

находит свое отражение в том, что процесс участия субъектов малого и среднего предпринимательства в государственном и муниципальном заказе оценивается ими как сложный и низкорентабельный, что приводит к недостаточному вовлечению средних и малых предприятий (СМП) к участию в госзаказе. Кроме того, заказчики не проявляют заинтересованность в проведении закупок для СМП, так как осуществление данных процедур связано со значительными издержками (необходимо грамотное планирование таких закупок, связанное с выбором корректного размера лотов, условий контракта и др.) ». *Здесь удачно использован прием апелляции к мнениям самих участников закупочных процедур со стороны СМП.*

Иначе поступили авторы статьи [Дарьина Ю. А., Даурцев И. Г., Козлов В. Г., Колеватых И. Е.]. Они не ограничиваются мнениями участников процесса контрактации, приводят в качестве дополнительного аргумента соображение о невозможности действий определенных участников при существующих ограничениях: «В связи с принятием данных мер возникла проблема невозможности заключения среднесрочных контрактов субъектами бюджетной системы. ... На практике проблема заключается в том, что в современных условиях для участников бюджетного процесса остается неясным, какого рода экономическая ситуация будет складываться в зависимости от той или иной бюджетной политики. А это, в свою очередь, влечет за собой невозможность заключения долгосрочных контрактов субъектами бюджетного процесса, что препятствует эффективности их деятельности». *Действительно, апелляция к практике может производиться не только в отношении самой практики, но и ее перспектив.*

Можно прямо указать на недостаток практики, как это сделано в статье [Гулевич А. Р., Евсеев Н. А., Федоренко Е. В.]: «В практическом плане, например, зачастую на заседании в процессе торгов при выборе победителя учитывается только один критерий – критерий стоимости, остальные переменные заказчик просто не принимает во внимание, поскольку учет именно этого критерия наиболее прост, а введение более сложных критериев не мотивировано». *Авторы полагают, что этот недостаток практики очевиден для читателя и не требует дополнительных аргументов.*

В-третьих, следует, по возможности, указать на теоретический аспект проблемы (это требование является определяющим для

научных журналов, претендующих на разработку публичного управления как теоретической области и входящих в топ-листы международных систем WoS и Scopus). Как правило, при описании теоретического аспекта проблемы затрагивается то, какие теории и модели публичного управления упоминают данную проблему, а также то, как эта проблема в рамках данных теорий и моделей формулируется. Это – технически самый сложный аспект постановки проблемы, и именно здесь студенты магистратуры сталкиваются с наибольшими трудностями, что выразилось в большем количестве времени занятий, использованного при обсуждениях данных частей текстов с коллективами авторов, в многократном переписывании этих частей. Дело в том, что при постановке проблемы обзор источников, как было указано ранее, преждевременен. Надо уметь ограничить рассуждение ссылкой на один-три основных, фундаментальных теоретических источника, на их формулировки проблемы. Авторы должны показать, что они осознают проблему как теоретическую (в том числе), но не предпрещают изучение массивов источников¹.

В полном объеме теоретический аспект проблемы представлен в статье [Тарасенко М. А.], в которой говорится о проблеме стимулирования предоставления социальных услуг: «В теоретическом плане данная проблема по-разному интерпретируется в теориях бюджетного федерализма, гражданского общества, местного самоуправления, социальной ответственности бизнеса и т.д. Например, можно говорить о теоретической проблеме оптимального перераспределения налогов для удовлетворения социальных нужд (теоретические источники приводятся автором. – А.Б.), или же о проблеме неразвитости волонтерских движений, создаваемых в целях помощи недееспособным гражданам (теоретические источники приводятся автором. – А.Б.) и сотрудничества государства и гражданского общества (теоретические источники приводятся автором. – А.Б.)». *Это – масштабная теоретическая проблематизация, которую провести в небольшой по объему статье тяжело, но возможно.*

Обычно авторы небольших статей, равно как и начинающие авторы, ограничиваются менее развернутой теоретической

1 Это изучение, как правило, проводится в разделе «Обзор литературы» в связи с авторской гипотезой, т.е. в последующих частях статьи.

проблематизацией. Например, статья [Коломиец Е. С., Цыпкин И. А.], посвященная проблеме влияния уровня детализации административных регламентов на степень удовлетворенности потребителей, представляет ссылку на соответствующие фундаментальные теоретические источники: «Институт административных регламентов, соединяющий в себе синкретизм двух научных школ – бюрократии М. Вебера и концепции управления по результатам – призван упростить процедуры оказания госуслуг, ограничить административное усмотрение государственных служащих и повысить уровень удовлетворенности потребителей госуслуг». *Ссылка на столь фундаментальный уровень источников, с позиций ведущих научных журналов, явно недостаточна, однако для сборника работ магистров, для начинающих авторов такой уровень отсылки к теории при формулировке проблемы может считаться приемлемым.*

Дальнейшее «снижение теоретической планки» можно увидеть в статье [Багадырова Н. М., Матвеева Л. С., Сарвилов А. О., Семёнов М. Е.], в которой приводится краткая отсылка к теориям публичного управления: «Политические трансформации, произошедшие в странах Центральной и Восточной Европы во второй половине 80-х – первой половине 90-х годов XX века, нашли свое наиболее яркое выражение в изменении подхода к административному управлению в целом и государственной службе в частности. Отказ от административно-командной модели создавал предпосылки к формированию такой системы найма государственных служащих, для которой будет присущ конкурентный подход и отбор на основе профессиональных компетенций». Аналогично поступили и авторы [Алешина А. Б., Сизова Д. П., Яшин А. В.]: «Теоретический аспект проблемы заключается не только в отсутствии стыковых показателей для оценки результативности деятельности обоих секторов, но и в отсутствии осознанного направления взаимодействия государства с гражданами в рамках имеющихся концепций государственного управления, что затрудняет оценку функций сервиса и вовлеченности по унифицированной системе». *Отмечу, что в обеих статьях не указываются ни основные (фундаментальные) работы, относящиеся к этим теориям и моделям, ни основные положения теорий и моделей. Я полагаю, что авторы «пожертвовали» качеством описания теоретического аспекта*

проблемы ради сокращения статей в условиях жесткого лимита на предельный объем.

Простейший вариант отсылки к теории использован в статье [Леденева А. А., Лысенко А. Ф., Сергеенко Ю. В., Шевченко Ю. В.]: дается ссылка на два источника, без четкого указания теорий и моделей. *Такой подход можно признать недостаточным, но возможным для статей, не претендующих на теоретический статус.*

Наконец, в статьях [Ислямова Э. С., Фирсов Д. Д.], [Орехова Н. Е.] отсылок к теории нет. Причины такого решения указанных авторов различны, среди них можно выделить: кейсовый характер статьи (операция «Чистые руки» в Италии); общий междисциплинарный статус проблемы (рассматривается информационное обеспечение управления, нет релевантной частной теории). *Подобные статьи могут восприниматься как научные сообщения (я не умаляю ни в коем случае их ценности), а не как собственно исследования, поскольку в них отсутствует теоретическая проблематизация.*

При описании аспектов исследовательской проблемы были использованы тексты всех без исключения статей настоящего сборника. Это сделано в определенных целях:

- 1) Показать, что любую исследовательскую статью можно и нужно научиться «читать методически». В данном случае я стремился показать, как авторы используют инструменты описания исследовательской проблемы.
- 2) Сравнить статьи между собой в плане различия авторских стилей проблематизации, показать варианты стилей, их достоинства и недостатки.
- 3) Приучить читателя к мысли, что исследовательские статьи можно читать не «залпом», а поэлементно, воспринимать исследовательские статьи как компендиумы технических фигур, желательных к профессиональному исполнению.

Литература

Все статьи настоящего сборника.

Глава 1

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ



Селиванова Е. В., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Шеншина Н. И., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Особенности социально-экономического потенциала Новой Москвы (Peculiarities of socio-economic potential of New Moscow Region)

Аннотация. Развитие социально-экономического потенциала присоединенных к столице территорий является одной из приоритетных задач органов государственной власти Москвы. На данный момент исследования показывают, что потенциал Новой Москвы фрагментарен и зависит от конкретного административного округа. В статье рассматривается предположение о том, что политика полицентризма на основе кластерной теории будет оптимальным вариантом решения проблемы адаптации социально-экономических потенциалов Новой и Старой Москвы по отношению друг к другу.

Ключевые слова: экономика города, кластеры, кластерная теория, территориальное размещение ресурсов, урбанистика.

Abstract. The development of socio-economic potential of connected to the capital territories is one of the main priorities for Moscow authorities. Currently, studies show that the potential of New Moscow is fragmented depending on the particular administrative district. The article deals with the assumption that the polycentric policies based on the cluster theory is the best option for solving the problem of adaptation of socio-economic potential of the new and old Moscow in relation to each other.

Keywords: urban economics, clusters, cluster theory, territorial distribution of resources, urban studies.

В Москве социально-культурный потенциал развивался столетиями. Однако в 2011 году в состав Москвы вошли огромные территории с населением около 250 тыс. человек, следствием чего стало увеличение площади города в 2,4 раза [4]. Таким образом, прежняя Москва получила название «Старая Москва», а присоединенная территория – «Новая Москва».

На этом фоне возникла проблема различия социально-культурных потенциалов Новой и Старой Москвы. Более того, на присоединенных территориях нет единого потенциала, он фрагментарен и различается в зависимости от конкретного административного округа. Проблема выравнивания потенциала стала значимой для всего населения.

В теоретическом плане данный вопрос можно интерпретировать как проблему взаимодействия кластеров в теории Майкла Портера, по соображениям которого кластер – это группа географически близких элементов, взаимосвязанных между собой [2].

Также необходимо упомянуть про модель взаимодействия «полюса» и его окружения Ф. Перру. Проблема заключается в определении, что является полюсом, а что – окружением. Важно правильно выбрать развиваемые отрасли, что в свою очередь поможет обеспечить максимальное экономическое развитие города и активизировать инвестиционную политику государства для создания благоприятных условий [2].

На практике главной проблемой является определение кластеров, необходимых для создания, и нахождение путей их взаимодействия между собой.

Взяв за основу тот факт, что потенциал Новой Москвы фрагментарен, мы решили проверить следующую гипотезу: политика полицентризма на основе кластерной теории будет оптимальным вариантом решения проблемы адаптации социально-экономических потенциалов Новой и Старой Москвы по отношению друг к другу.

В своей работе М. Koszarek приводит в пример Польшу, где акцент ставится на то, что при правильном развитии кластерной политики кластеризация является важным источником конкурентоспособности во всех областях [3]. Н. Киселев, Е. Куценко, А. Карнаух определяют приоритетные направления для формирования кластеров в Москве по опыту их выявления в зарубежных странах [7]. Также к Московскому урбанистическому форуму был осуществлен ряд исследований [10,13] успешной адаптации потенциала крупного мегаполиса к пригородам. Так, во Франции кластерная политика была реализована путем создания полюсов конкурентоспособности, представляющих сеть взаимосвязанных между собой организаций. В Великобритании,

Венгрии, Чехии, Испании государство не столько создает новые кластеры, сколько мобилизует имеющиеся ресурсы в существующих кластерах.

D. Dohse описывает опыт кластерной политики в Германии. Он считает, что этот опыт может стать примером для европейских стран и России в том числе [1]. Согласно этому опыту, программы по поддержке создания кластеров подразделяются на два направления. Первое связано со стимулированием создания новых технологических фирм. Второе – с изменением структуры регионов и раскрытием инновационного потенциала на новых землях. Поскольку большую часть территории Новой Москвы (почти 75 %) занимают деревни (диаграмма 1), второе направление кластерной политики видится приоритетным. Следовательно, формирование кластеров будет способствовать повышению конкурентоспособности присоединенных территорий и развитию всей Москвы в целом.

Согласно исследованиям В. Королева, В. Абашкина, Н. Wolman, D. Hincapie и А. Петрова, кластеры приводят к росту экономической активности и продукции в регионе в том случае, если они будут обеспечены всем необходимым: финансами, инфраструктурой, кадрами [3,8,9].

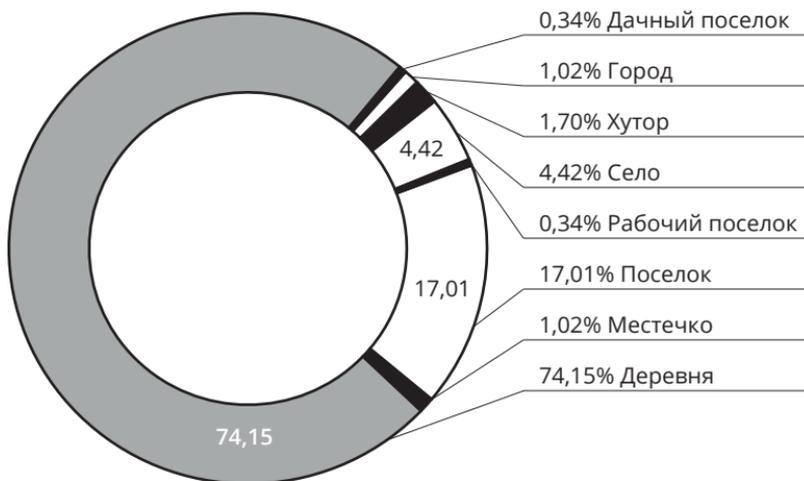


Диаграмма 1. Населенные пункты, вошедшие в состав Москвы

Как было уже сказано, территория Москвы увеличилась в 2,4 раза. Ранее территория Москвы составляла 107 тыс. га. К ней присоединили 148 тыс. га. Присоединенная территория оказалась больше, чем вся Москва. Но развита ли эта территория так, как Москва?

Если судить непосредственно по территории, структура Новой Москвы совсем не однородна. Данное пространство скорее напоминает регион, который состоит из населенных пунктов и магистралей с абсолютно разными объектами [6]. Кстати сказать, даже базовые блага, такие как водоснабжение, электричество, социальная инфраструктура, распространены не по всей территории, что уж говорить о культурной составляющей! На основе статистики по учреждениям культуры мы построили график (график 1).

По этому графику видно, что, несмотря на масштабы Новой Москвы, она оказалась даже не приближена к культурному потенциалу Москвы.

Также необходимо рассмотреть ситуацию с рабочими местами в Новой Москве.

Для этого мы взяли численность населения Новой Москвы в момент присоединения и количество рабочих мест (график 2).

График показывает, что численность гораздо больше, чем количество предоставленных рабочих мест. Надо учитывать дополнительный факт, что после присоединения численность населения стремительно растет: за последние годы она выросла более чем в 2 раза, что нельзя сказать о рабочих местах.

Вследствие этого, люди, проживающие в Новой Москве, вынуждены ездить в Москву, чтобы получить все необходимое. Из-за этого образуются пробки на въездах в Москву. Проанализировав исследования Yandex, мы видим, что в часы пик нагрузка на дорогах стремительно возрастает (графики 3 и 4).

Если в Новой Москве будут свои точки притяжения, то удастся избежать больших потоков транспорта в центр Москвы. Сейчас 40% населения присоединенных территорий ежедневно ездят из Новой Москвы в Старую Москву на работу.

Основной идеей присоединения Новой Москвы считается освоение столицей данных новых территорий со вполне обособленными территориальными единицами, в которых, безусловно, не наблюдается пространственная цельность.

Учреждения культуры	Москва		Новая Москва	
Музеи	92		7	
Библиотеки	8		1	
Театры	22		0	
Парки	121		5	
Учреждения высшего профессионального образования	57		3	

График 1. Статистика по учреждениям культуры

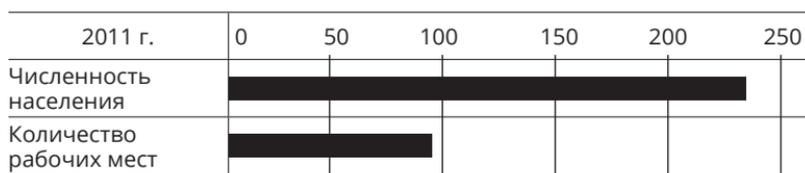


График 2. Соотношение численности населения к количеству рабочих мест

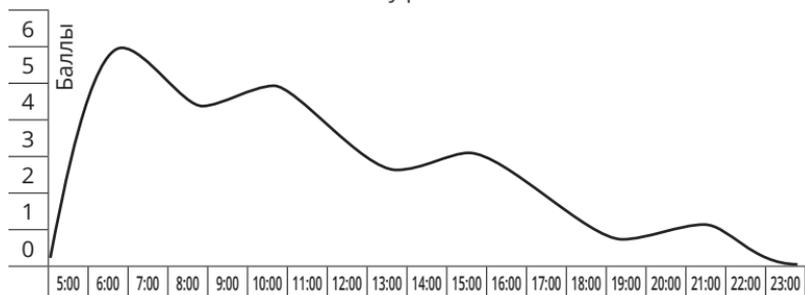


График 3. Загруженность дорог в сторону Москвы

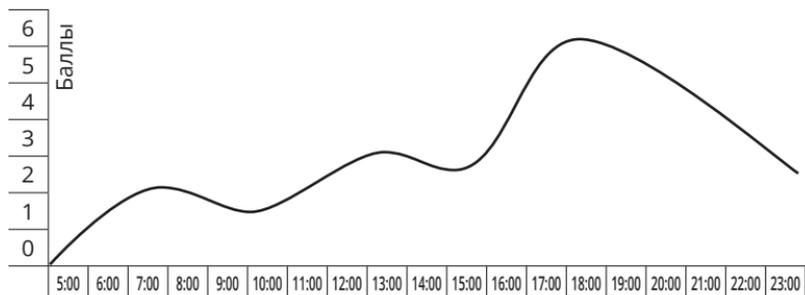


График 4. Загруженность дорог из Москвы

На территории Новой Москвы предполагается создание так называемых «центров притяжения», которые поспособствуют превращению города из моноцентричного в полицентричный. Департаментом развития новых территорий города Москвы была разработана концепция градостроительного развития новых территорий, согласно которой было решено создать двенадцать кластеров. В Троицке предполагается развитие новых технологий и науки (кстати сказать, уже сейчас наблюдается

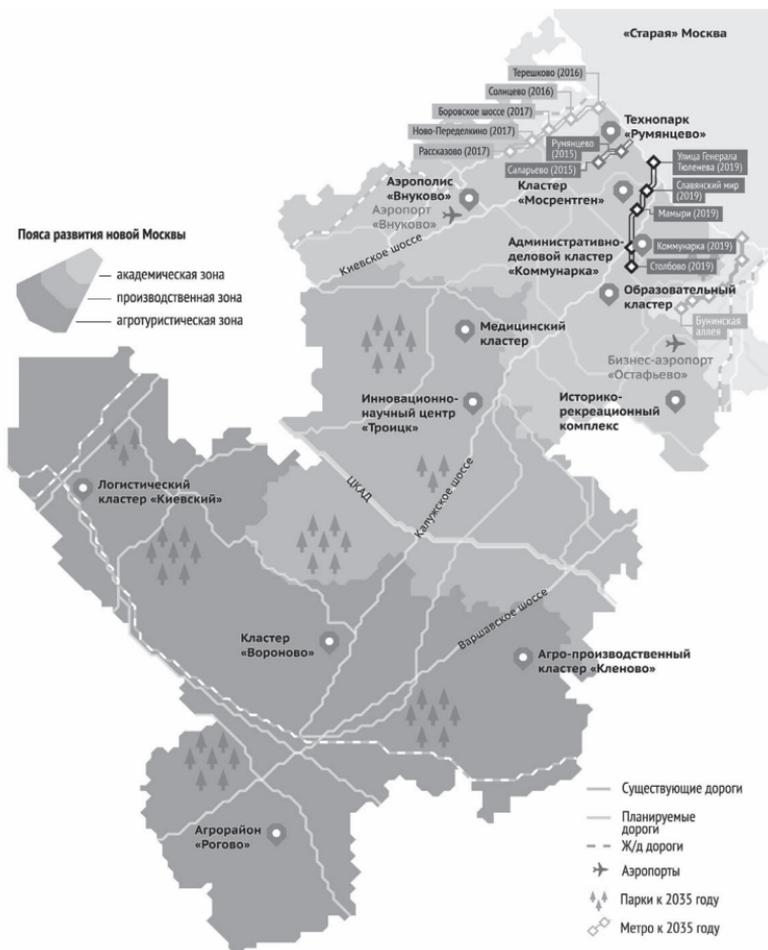


Рис. 1. Направления комплексного градостроительного развития новых территорий Москвы

строительство нового инновационного и образовательного кластера). Коммунарка станет деловым, образовательным и медицинским центром. В деревне Мамыри будут производиться свежие продукты в кластере агропромышленности. Румянцево – центр притяжения бизнеса. Во Внуково построят большой логистический центр «Аэрополис». Деревня Вороново станет рекреационным центром, а Остафьево – историко-культурным кластером. Таким образом, будет создано порядка одного миллиона новых рабочих мест и построены километры дорог [11].

Такого рода кластеры (рис. 1) станут двигателем инновационного и экономического развития, приводящего к росту конкурентоспособности как Москвы, так и всей страны. Основными «точками роста» могут являться:

1. Многофункциональный административно-деловой кластер

Одна из главных точек экономического роста на присоединенной территории является поселок Коммунарка. Этот кластер станет лидером по количеству рабочих мест, так же как Румянцево и Внуково. На территории делового центра предполагается открыть 70 тыс. рабочих мест. Будут построены 4 млн. кв. м недвижимости. Планируется возвести книгохранилище для Российской государственной библиотеки им. Ленина.

2. Аэрополис Внуково

Проект является многофункциональным комплексом нового поколения. На его территории будут находиться крупные объекты для организации спортивных международных мероприятий: большой ледовый дворец, футбольная арена, бассейны, теннисные корты.

Также для удобства на территории кластера будут находиться магазины, бизнес-центры, гостиницы и наикрупнейший выставочный зал.

3. Технопарк Румянцево

Точка роста в Румянцево планируется как офисный кластер, где предполагается построить 3 млн. кв. м недвижимости и сформировать 170 тыс. рабочих мест. Необходимо отметить, что здесь будут не только офисные объекты, но и небольшие производства.

В 2014 г. сдана первая очередь офисного парка «Ком-Сити». К окончанию 2016 г. планируется завершить вторую очередь, в проекте которой зоны отдыха, кафе, фитнес и детские зоны, магазины, медицинский центр.

4. Многофункциональный кластер Мосрентген

Кластер наделят административно-деловыми, производственными, логистическими, торговыми и развлекательными функциями.

5. Образовательный кластер

На базе Московского института стали и сплавов будет построен кампус. Кластер планируется: 115 тыс. кв. м учебных корпусов, 175 тыс. кв. м общежитий, 59 тыс. кв. м жилья для преподавателей и 25 тыс. кв. м объектов социальной сферы.

6. Историко-рекреационный кластер

Многофункциональный комплекс «Парк Героев» планируется реализовать как важную историко-культурную и рекреационную территорию. Внутри парка будут определены 2 зоны: «Парк Рюриковичей» и «Парк Романовых». Здесь предполагается работа детского православного лагеря, создание тематических аллей Героев. Также достоянием парка можно считать конный клуб и дорожки для велосипедистов, 37 фонтанов и 240 архитектурных инсталляций, киоски, кафе, прокаты.

7. Инновационный научный центр Троицк

Нанотехнологический центр «ТЕХНОПАРК» реализуется на основе научно-исследовательских и образовательных институтов города Троицка. Научный центр создан для запуска и развития стартапов. Основные направления наноцентра: прикладные лазерные технологии (для медицины и промышленности), новые материалы (включая углеродные и композитные материалы, оптические покрытия), технологии применения искусственных алмазов, новая электроника, приборостроение, промышленный дизайн, прототипирование и технологический инжиниринг.

8. Медицинский кластер

На территории возведут флагманский клинико-диагностический центр, образовательно-медицинский центр, инфраструктурные

объекты, онкологический центр. План предполагает помещения для офисов исследовательских компаний.

9. Логистический кластер Киевский

Здесь расположен крупнейший в Европе железнодорожный сортировочный центр с 48 путями. В планах построить бизнес-платформу – большой логистический центр, его площадь более 3 млн. кв. м. В кластере будут размещаться более 10 тысяч резидентов из Европы и стран Азии, будут и российские компании. 70 % кластера отведут офисным зданиям, жилью и социальным объектам. Разумеется, скорректируют и транспортную инфраструктуру. Общий объем инвестирования – около 7 млрд. долларов.

10. Агро-производственный кластер Кленово

В Кленове пока не начата разработка по организации кластера. Но планируется создать более 80 тыс. новых рабочих мест.

11. Кластер Вороново

Так как этот кластер будет находиться в экологически чистом месте, он будет направлен на благоустройство парковых зон.

12. Агрорайон Рогово

Агротерритория Рогово запланирована на 500 гектаров. Там будут располагаться складские, перерабатывающие и фасовочные цеха, осуществляться реализация продукции.

Данные кластеры будут организованы в три пояса. Первый пояс – многофункциональный административно-деловой кластер, аэрополис Внуково, технопарк Румянцево, многофункциональный кластер Мосрентген, образовательный кластер, историко-рекреационный кластер – является частично урбанизированной зоной, характеризующейся высокой концентрацией административно-деловой застройки и плотностью не более 10 тысяч кв. м на га. Второй пояс – инновационный научный центр Троицк, медицинский кластер – зона низкой урбанизации, на которой концентрируются учреждения образования и здравоохранения с плотностью не более 7 тыс. кв. м на га. И, наконец, третий пояс – логистический кластер Киевский, агропроизводственный кластер Кленово, кластер

Вороново, агрорайон Рогово – рекреационная зона с малоэтажной жилой застройкой и плотностью не более 5 тыс. кв. м на один га.

Каждая точка являет собой центр градостроительной активности со строительством жилья, развитием транспорта и созданием новых рабочих мест. Такие очаги развития позволяют жить, работать и отдыхать в одном месте, в Новой Москве [11].

Однако стоит отметить, что все программы кластеризации должны быть четко согласованы между собой. Важной задачей является тесная взаимосвязь инструментов развития: кластеров, центров развития, технопарков и так далее. В противном случае излишняя поспешность может привести к неудовлетворительным результатам [12]. Кластеры должны рассматриваться в качестве системного инструмента территориального развития.

Таким образом, использование кластерной теории путем создания двенадцати точек роста видится наиболее эффективным вариантом решения проблемы адаптации социально-экономических потенциалов Новой и Старой Москвы. Данные 12 точек роста, которые определены в Троицком и Новомосковском административных округах, первыми получают градостроительное развитие. Эти кластеры расположены в близости от населенных пунктов и транспортных магистралей: бизнес-парк Румянцево, поселки Мосрентген, Коммунарка, Внуково, Первомайский, Киевский, Щапово, Рогово, деревни Рязаново, Ярцево, город Троицк, села Вороново и Кленово. Каждая из точек развития – центр градостроительной активности со строительством жилья, развитием транспортной сети, созданием высокооплачиваемых рабочих мест.

До присоединения Новой Москвы количество рабочих мест Новой Москвы фиксировалось на отметке 84,5 тысячи, к 2035 г. планируется их увеличение до 1 миллиона. Рабочие места образуются в таких деловых центрах, как индустриальный парк «Индиго», агрокластер «ФудСити», офисный центр «КомСити», бизнес-центр «К2», административно-деловой центр в Коммунарке, университетский кампус МИСиС, филиал Российской государственной библиотеки, международный медицинский кластер в Сколково и др. Следовательно, полицентричное развитие присоединенных территорий способствует снижению

маятниковой миграции и перегруженности дорог. Новый центр развития Москвы «перетянет» население из западного, юго-западного, северо-западного районов, ранее по большей части работавшее в историческом центре Москвы.

Также развитие присоединенных территорий не видится без развития транспортной инфраструктуры. Следовательно, активно будут прокладываться новые линии метро и дорожные сети.

Следствием проводимых мероприятий выступит увеличение населения Новой Москвы. Сейчас оно составляет порядка 300 тысяч человек, а к 2035 г. ожидается рост до полутора миллионов человек.

Переустройство старопромышленных зон с вытеснением низкопроизводительной промышленности в территории с новыми рекреационными зонами и «чистыми» технологиями производства инновационной продукции и услуг приведет к экономическому росту. Комплекс мер по преобразованию городской среды приведет к развитию человеческого потенциала и повышению качества жизни.

На наш взгляд, такого рода решение не только обеспечит комфортное проживание, возможность работать и отдыхать на территории Новой Москвы, но и положительно повлияет на экономику региона в целом. Сбалансированное социально-экономическое развитие повысит качество использования главных ресурсов стратегического развития, а именно человеческого, территориально-пространственного и экономического, что повысит глобальную конкурентоспособность города.

Мы считаем, что предлагаемые точки роста в виде кластеров на присоединенных территориях будут самодостаточными, представляя собой комфортное пространство для жизни, работы и отдыха. Следовательно, их реализация в рамках политики полицентризма необходима на территории Новой Москвы. Дальнейшие направления исследования возможно сконцентрировать на анализе рисков принимаемых государством мер в данной области, их системности и последовательности. Например, нами видится наиболее подходящим проведение SWOT-анализа на выявление сильных и слабых сторон, а также угроз и возможностей от проведения такой политики Москвы.

Литература

1. *Dohse D.* Cluster-Based Technology Policy – The German Experience // *Industry and Innovation*. Vol. 14. No. 1. February 2007. P. 69–94.
2. *Koszarek M.* Supporting the development of clusters in Poland – dilemmas faced by public policy // *Research Papers of the Wrocław University of Economics*. 2014, Issue 365, P. 103–112.
3. *Wolman H., Hincapie D.* Clusters and Cluster-Based Development Policy // *Economic Development Quarterly*, May 2015, V. 29, iss. 2, P. 135–49.
4. Закон г. Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местной администрации в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границы города Москвы».
5. *Абашкин В., Бояров А., Куценко Е.* Кластерная политика в России: от теории к практике // *Форсайт*. 2012 Т. 6. № 3. С. 16–27.
7. *Грахов В. П., Мохначев С. А., Чиркова Д. С.* Кластерная политика в регионе: особенности реализации // «Региональная экономика: теория и практика». № 28(355). 2014 июль. С. 11–17.
8. *Киселев А. Н., Куценко Е. С., Карнаух А. П.* Определение приоритетных направлений для формирования кластеров малых и средних предприятий на примере г. Москвы // *Отраслевые рынки*. 2011. № 1–2 (25) (январь–апрель).
9. *Королев В.* Инновационные территориальные кластеры: зарубежный опыт и российские условия // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2013. № 11. С. 20–27.
10. *Петров А. П.* Теоретико-методические основы формирования регионального кластера медицинской техники: Автореф. дис. ... канд. экон. наук / Ин-т экономики УрО РАН – Екатеринбург, 2009. – 28 с. ил.
11. Градостроительство и девелопмент на территории Новой Москвы // Издание к АНО «Московский урбанистический форум». [Электронный ресурс] Режим доступа: http://mosurbanforum.ru/files/2015/issledovanie/1504_new_moscow_book_part_5.pdf (дата обращения: 12.03.2016).
12. Конкурсные проекты развития Большой Москвы // Официальный сайт Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://stroj.mos.ru> (дата обращения: 15.03.2016).
13. Концепт органического развития // Издание к АНО «Московский урбанистический форум». [Электронный ресурс] Режим доступа: http://mosurbanforum.ru/files/2015/issledovanie/1504_new_moscow_book_part_6.pdf (дата обращения: 15.03.2016).
14. Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим // Исследование к IV Московскому урбанистическому форуму. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://mosurbanforum.ru/files/pdf/analiticheskie_obzory/masterplan_book_1_chast.pdf pdf (дата обращения: 16.03.2016)

Управление развитием возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в Калининградской области как основа обеспечения энергобезопасности региона (Management of Development of Renewable Energy in the Kaliningrad Region as a Basis for the Energy Security of the Region)

Аннотация. Статья посвящена выявлению ключевых факторов обоснования направления развития топливно-энергетического комплекса на региональном уровне. Раскрывается энергетическая проблема одного из самых уникальных субъектов Российской Федерации – Калининградской области. Используя набор кейсовых ситуаций, авторы опровергают гипотезу о малой значимости группы факторов, которые не были учтены государственными структурами при формировании и развитии энергетического комплекса эксклава. В ходе исследования была подтверждена значимость следующих трех факторов: спрос; инженерно-экономическое обоснование необходимости внедрения инновационных технологий в сфере решения проблем энергетических потерь, пропускной способности; стратегическая эффективность использования имеющихся энергоресурсов.

Abstract. The article is devoted to identifying the key factors justify the directions of development of the fuel and energy complex at the regional level. The energy problem of one of the most unique regions of the Russian Federation, Kaliningrad Oblast, is discussed. Using a set of case studies, the authors propose to prove the hypothesis of insignificance groups of factors, which were not taken into account by state structures in the formation and development of the energy sector of the exclave. The study confirmed the importance of the following three factors, named by state bodies as insignificant: demands from population; engineering and economic rationale for the introduction of innovative technologies in solving problems of energy loss, bandwidth; strategic efficient use of available energy resources.

Ключевые слова: энергобезопасность региона, возобновляемые источники энергии, энергетика Калининградской области.

Keywords: energy security in the region, renewable energy, energy sources for the Kaliningrad region.

Россия характеризуется мощным природно-ресурсным потенциалом, способным за счет разведанных и перспективных запасов удовлетворить энергетические потребности значительной части мировой экономики. Однако с этим же связаны основные проблемы развития ТЭК (топливно-энергетического комплекса) России – уменьшение количества полезных ископаемых и вопросы экологической безопасности окружающей среды. В условиях ежегодного роста потребительского спроса на продукцию ТЭК, удорожания процесса добычи топлива экстенсивная модель индустриализации, основанная на вовлечении в оборот все большего количества ресурсов, уже бесперспективна [3].

Развитие ТЭК в России характеризуется малой энергоэффективностью, значительная часть регионов имеет низкий уровень энергодостаточности. Так, например, в Калининградской области основной проблемой в рамках энергетического комплекса является *дуализм энергозависимости и энергодефицита*. Калининградская область зависима от монотоплива – газа, который поставляется через территории других государств (Литва, Беларусь). В эксклаве имеется единственный крупный источник энергии – ТЭЦ-2 [1]. Энергобезопасность региона находится под угрозой, поскольку если одно из государств решит выйти из энергетического кольца, Янтарный край рискует оказаться в энергоблокаде, вероятность чего достаточно высока в связи с желанием соседних государств обеспечить свою независимость от газовых поставок из России путем создания собственной энергосистемы CENTRAL, объединяющей Чехию, Венгрию, Словакию и Польшу [11].

В Янтарном крае помимо ТЭЦ-2 имеются и другие мощности, в том числе номинально самый крупный в России ветропарк [8]. Однако на сегодняшний день его состояние (8 работающих ветрогенераторов из 21), как состояние и других небольших локальных станций, не позволит региону сохранить энергетический баланс при прекращении газовых поставок,

что приводит к необходимости диверсификации источников энергии с точки зрения эффективного использования имеющихся ресурсов.

Кроме того, по итогам анализа статистических данных в регионе четко прослеживается следующая цепочка: рост потребления электроэнергии → рост стоимости электроэнергии → снижение возможностей предоставления энергии (рис. 1, 2). То есть реализация новых крупных инвестиционных проектов и развитие промышленных производств повышает потребление энергии, цены на которую также продолжают расти, наряду с чем энергокомпании вынуждены отказывать потребителям в предоставлении услуг в результате исчерпания электросетевым комплексом своей пропускной способности. Имеющаяся ситуация отталкивает потенциальных инвесторов, а инвестиционная привлекательность области значительно проседает в сравнении с другими территориями. К проблеме энергодефицита имеет отношение и состояние сетевой инфраструктуры – в среднем потери электроэнергии в сетях составляют 22% от отпуска (мировой уровень потерь – 4–9%, уровень потерь в советское время – 8%) [4].

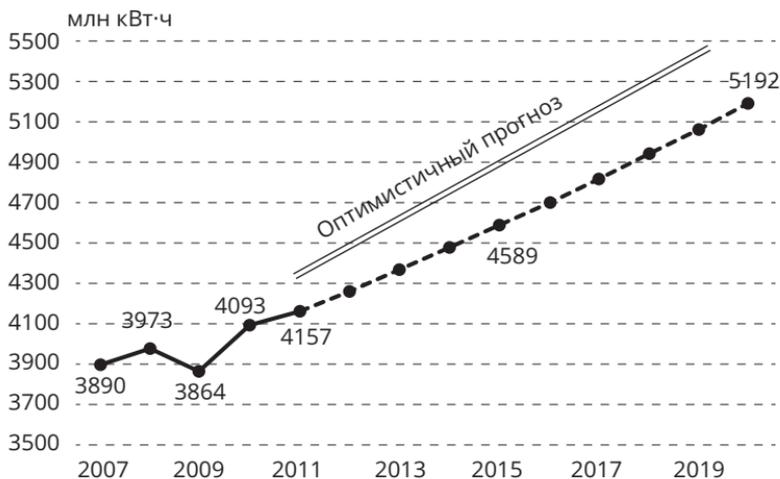


Рис. 1. Динамика электропотребления в Калининградской области за 2007–2011 гг. с прогнозом до 2020 г. [11]

Все вышеперечисленное определяет актуальность ускоренного развития теплоэнергетического комплекса Калининградского региона и повышения его экономической и энергетической эффективности, недостаточно высокий уровень которой подчеркивается рядом экспертов [2].

Проблема выбора стратегических альтернатив развития ТЭК региона решается в рамках теории рационального выбора, согласно которой управленческие решения в текущих условиях должны быть оптимальными, а значит, выбранные направления и приоритеты развития энергетической отрасли регионов должны быть нацелены на повышение энергоэффективности и обеспечение энергобезопасности страны на долгосрочную перспективу [6].

Кроме того, если обратиться к существующим экономическим теориям, концепция развития возобновляемых источников энергии на текущий момент реализуется в рамках различного множества парадигм, соответствующих трем базовым теориям:

- в рамках неоклассической экономической теории, в части обеспечения поддержки ВИЭ, применим принципиальный постулат о необходимости повышения эффективности распределения имеющихся ресурсов;



Рис. 2. Динамика изменения стоимости электроэнергии на спотовом рынке и для бытового потребителя в Калининградской области в евро-центах за кВт.ч [11]

- в рамках неокейнсианства стимулирование отрасли предполагает использование государственного заказа на выполнение НИОКР в сфере технологий ВИЭ, реализацию программ, направленных на стимулирование производства и потребления ВИЭ;
- инновационная экономическая теория обосновывает необходимость выхода развития энергетической отрасли за рамки строго рыночного подхода [7].

На основании анализа кейсовых ситуаций в энергетической отрасли по Калининградской области мы покажем, что учет таких факторов, как спрос на электроэнергию, в том числе за рубежом; инженерно-экономическое обоснование необходимости внедрения инновационных технологий в сфере решения проблем энергетических потерь, пропускной способности; стратегическая эффективность использования имеющихся энергоресурсов, не являются основополагающими для выбора эффективного сценария развития ТЭК региона.

Перейдем к обоснованию гипотезы. Рассмотрим три кейсовых ситуации, реализовавшихся на практике в рамках Калининградской области.

Кейс № 1

В 2011 г. было начато строительство Балтийской атомной электростанции (БАЭС) в целях перевода Калининградского региона из статуса энергодефицитного в энергоэкспортирующий, в частности, в Швецию, Финляндию, в Польшу, регионы РФ [12]. В 2014 г. проект был заморожен вследствие отсутствия соинвесторов, а также отказа потенциальных потребителей покупать российскую энергию. В результате неблагоприятной геополитической обстановки, Польша и Литва уклонились от покупки электроэнергии с будущей АЭС, тем самым поставив реализацию достаточно масштабного проекта в тупик. Причинами провала проекта видятся также недостаточные расчетные работы (в части выявления экономических рисков), проведенные Росатомом, отсутствие компетентного обоснования необходимости реализации данной альтернативы энергообеспечения региона.

Таким образом, развитие энергетики региона в направлении эксплуатации атомной станции оказалось невозможным: дальнейшее строительство является нецелесообразным, так как

маневрировать мощностью атомных блоков не удастся, а «излишки» энергии окажутся невостребованными, реакторы будут простаивать. Таким образом, можно сделать вывод о том, что фактор спроса на электроэнергию при планировании энерго мощностей и проектировании сценария развития ТЭК региона является одним из ключевых.

Кейс № 2

Состояние сетевой инфраструктуры в Калининградской области характеризуется уровнем потерь электроэнергии в сетях в 22 % от всего отпуска (мировой уровень потерь – 4–9 %, уровень потерь в советское время – 8 %) [5]. На сегодняшний день проблема не получила своего решения, в связи с чем, в рамках модернизации сетевого фонда, рационально было бы произвести внедрение новейших инновационных технологий, успешно апробированных в Нижегородской области. Строительство блочных трансформаторных подстанций с установкой индивидуальных трехфазных и однофазных подстанций вблизи от потребителя позволило бы повысить качество энергоснабжения, повысить пропускную способность и снизить энергетические потери за счет перехода на новый класс напряжения 0,95В (данное предложение будет особо актуально для зон с плотной жилой застройкой в городе Калининграде). В регионе данная проблема решается традиционными способами, которые, как показала практика, менее эффективны, нежели применение успешно апробированных технологий решения аналогичных проблем при сопоставимости начальных условий. Таким образом, фактор инженерно-экономического обоснования необходимости внедрения инновационных технологий в сфере решения проблем энергетических потерь, пропускной способности является решающим при стратегическом планировании развития ТЭК эксклава.

Кейс № 3

На сегодняшний день Калининградский регион принял газозольный сценарий развития, предусматривающий диверсификацию топлива [9]. В соответствии с ним планируется строительство СПГ-терминала (сжиженного природного газа) мощностью 2,7 млрд. куб. метров в год, строительство

современной угольной электростанции мощностью 150 МВт в Светлом, строительство газовой генерации суммарной мощностью 600 МВт в городах Калининград и Гусев и строительство высокоманевренных электростанций мощностью 256 МВт в Советске. Развитие иных видов генерирующих мощностей, в том числе альтернативной энергетики, возможно, будет производиться после 2020 г. Учитывая, что регион обладает богатыми природными ресурсами и благоприятными климатическими особенностями, имеет в наличии научно-практический задел в виде крупного ветропарка, необходимо реализовывать имеющийся потенциал в обязательном порядке в среднесрочной перспективе с упором на ветроэнергетику. Перспективность производства и распределения энергетики на основе ветрогенерации подтверждается расчётами (калининградские ученые придают потенциалу ветроэнергетики гораздо большее значение – только в прибрежной зоне возможно размещение ветровых установок общей мощностью 300 МВт, что позволит покрыть около 30 % нынешней потребности области в электроэнергии [13]). Имеющиеся препятствия – экономические, технические, нормативные, – успешно преодолеваются в подобных случаях в других регионах России, однако на данный момент, они остаются неразрешимыми вследствие отсутствия у калининградского областного руководства стратегических намерений (политической воли) развития ветроэнергетики. Следовательно, при выборе сценария развития энергетики региона особую значимость необходимо придать фактору стратегической эффективности использования имеющихся энергоресурсов.

Таким образом, при помощи кейсов нами была опровергнута исходная гипотеза, обратная утверждаемой в статье (метод фальсификации гипотезы). В результате проведенной работы определена ключевая значимость перечня предложенных нами факторов для детерминации оптимального сценария развития топливно-энергетического комплекса региона, обеспечивающего максимально эффективное использование имеющегося ресурсного потенциала, повышение энергоэффективности и обеспечение необходимого уровня энергобезопасности региона и страны в целом на долгосрочную перспективу.

При принятии решений о введении в эксплуатацию станций со значительными мощностями, ориентированных на

дальнейший экспорт излишков энергии, такой фактор, как спрос, будет доминирующим. Отсутствие внимания к последнему может привести к заморозке перспективных проектов, неэффективному расходованию финансовых средств, как частных, так и государственных, а также к потере доверия к государственным органам со стороны граждан и бизнеса.

Кроме того, на сегодняшний день Россия встала на путь инновационного развития экономики, что нашло отражение в «Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 г.» [10]. Отдельные положения данной стратегии содержатся в более узком отраслевом документе – в «Энергетической стратегии России на период до 2035 года», целью которой является создание инновационного и эффективного энергетического сектора страны для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций [13].

Заключение

Построение эффективной энергетической инфраструктуры, основанной на внедрении инновационных технологий, способно обеспечить высокий уровень конкурентоспособности не только топливно-энергетического комплекса страны, но и всех отраслей российской экономики в целом, а также создать условия для ее диверсификации, повышения технологического уровня производств и обеспечения региональной интеграции. Применение инновационных технологий при модернизации энергетического комплекса отвечает стратегическим интересам Российской Федерации и является наиболее эффективным направлением развития в современных условиях.

Калининградская область не обладает обширными запасами нефти и газа, однако, имеет благоприятные климатические условия и технологический задел для развития ветроэнергетики, имеющей значительные преимущества перед использованием традиционных топливно-энергетических ресурсов. Уместность развития ВИЭ в Калининградской области определяется также тем, что регион является энергодефицитным и находится под угрозой энергетической блокады.

Говоря о перспективах дальнейшего исследования, интересным было бы, на наш взгляд, изучить рынок сбыта, изучить

вопросы возможного сотрудничества в области энергетики с другими странами, как в части обмена технологиями, так и по вопросам инвестирования. Важным также представляется то, в каких пропорциях следует замещать традиционную энергетику альтернативной, насколько быстро данные проекты окупятся и насколько они будут востребованными. Кроме того, следует обратить внимание на исследование возможности перезапуска и перепрофилирования проекта по строительству Балтийской атомной электростанции, создания новых каналов сотрудничества с западными странами.

Литература

1. *Белей В. Ф.* Электроэнергетика Калининградской области: анализ состояния, перспектив развития и взаимодействия с энергосистемами стран Балтийского региона // Балт. пер., 2010. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/elektroenergetika-kaliningradskoy-oblasti-analiz-sostoyaniya-perspektiv-razvitiya-i-vzaimodeystviya-s-energосистемами-стран> (дата обращения: 29.05.2016).
2. *Гнатюк В. И.* О стратегии развития регионального электроэнергетического комплекса Калининградской области // Балт. пер., 2010. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-strategii-razvitiya-regionalnogo-elektroenergeticheskogo-kompleksa-kaliningradskoy-oblasti> (дата обращения: 29.05.2016).
3. *Егорова М. С.* Развитие возобновляемых источников энергии – мировой опыт и российская практика // Вестник науки Сибири. 2013. № 3 (9). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-vozobnovlyaemyh-istochnikov-energii-mirovoy-opyt-i-rossijskaya-praktika> (дата обращения: 29.05.2016).
4. *Никитчук И. И.* «О проблемах строительства Балтийской АЭС». URL: https://kprf.ru/rus_soc/109026.html (дата обращения: 29.05.2016).
5. *Подлиннова А. Г.* Выявление проблем в рамках инновационного аспекта экономики Калининградской области и направления их решения // НЖ «Молодой учёный», № 12 (92) 2015. URL: <http://moluch.ru/archive/92/20037/> (дата обращения: 29.05.2016).
6. *Рузавин Г. И.* Противоречия рационального выбора // Противоречие и дискурс. М.: ИФ РАН, 2005. URL: http://iph.ras.ru/elib/Prot_discurs_6.html (дата обращения: 29.05.2016).
7. *Савченко И. И., Сидорова Н. Г.* Методологический подход к вопросу о соотношении рационального и эффективного использования ресурсов топливно-энергетического комплекса // Проблемы современной экономики. 2013. № 2 (46). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskij-podhod-k-voprosu-o-sootnoshenii-ratsionalnogo-i-effektivnogo-ispolzovaniya-resursov-toplivno-energeticheskogo-kompleksa> (дата обращения: 29.05.2016).
8. *Тетерина Н. В., Шакун В. П.* Использование возобновляемых источников энергии Калининградской области: современное состояние

и перспективы // Вестник БФУ им. И. Канта. 2014. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-vozobnovlyаемых-istochnikov-energii-kaliningradskoy-oblasti-sovremennoe-sostoyanie-i-perspektivy> (дата обращения: 29.05.2016).

9. Информационное интернет-издание Rugrad.eu «Правительственная комиссия рассмотрела вопросы энергоснабжения Калининградской области». URL: http://rugrad.eu/news_release/company/848105/ (дата обращения: 29.05.2016).

10. Инновационная Россия-2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года). URL: <http://cnb.uran.ru/userfiles/2227г.pdf> (дата обращения: 29.05.2016).

11. Пояснительная записка «Проблемы обеспечения энергетической безопасности Калининградской области и анализ необходимости

строительства Балтийской АЭС». URL: http://www.proatom.ru/files/pz_NZ.pdf (дата обращения: 29.05.2016).

12. Региональное информационное издание «Новый Калининград». «Министр энергетики: возобновлять строительство БАЭС никто не собирается». URL: <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/economy/7662957-ministr-energetiki-rf-rasskazal-o-perspektivakh-stroitelstva-baltiyskoy-aes.html> (дата обращения: 29.05.2016)

13. Энергетическая стратегия России на период до 2035 года. URL: <http://ac.gov.ru/files/content/1578/11-02-14-energostrategy-2035-pdf.pdf>

14. Bellona.ru. «Потенциал, рентабельность и перспективы ветроэнергетики в Калининградской области – реальные и вымышленные». URL: <http://bellona.ru/2009/05/25/potentsial-rentabelnost-i-perspekt/> (дата обращения: 29.05.2016).

Глава 2

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОГО УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



Леденева А. А., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Лысенко А. Ф., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Сергеенко Ю. В., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Шевченко Ю. В., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Возвращение трехлетнего бюджетного планирования как условие экономического развития России (Returning of Three-year Budget Planning as Pre-condition for Economic Development of Russia)

Аннотация. Статья посвящена актуальной теме возвращения трехлетнего бюджета как основы бюджетного планирования в Российской Федерации. Рассмотрен зарубежный опыт бюджетного планирования, в том числе система организации бюджетного процесса, при котором планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с результатами (БОР). Проанализировано значение среднесрочного бюджетного планирования для ряда ключевых отраслей РФ. Разработана модель трехлетнего планирования бюджета, основанная на использовании негативных сценарных условий социально-экономического развития и показано преимущество этой модели перед моделью, основанной на средних (базовых) сценарных условиях.

Abstract. The article is devoted to the relevance topic of the return of the three-year budget as a budget planning basis in the Russian Federation. As part of this research was considered foreign experience of budget planning, including the system of organization of the budget process in which the expenditure planning is carried out in direct connection with the results (RBB). Analyzed the medium-term budget planning for a number of key sectors of the Russian Federation. The model based on use of negative scenario conditions of social and economic development at three years' planning of the budget is developed. The priority of this model on standard average (basic) scenario model is shown.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, бюджетные средства, трехлетний бюджетный план, среднесрочное бюджетное планирование, однолетнее бюджетное планирование, пессимистический сценарий.

Keywords: budget, budgetary policy, budgetary funds, three-year budget plan, medium-term budget planning, annual budget planning, pessimistic scenario.

Нестабильные экономические обстоятельства, которые характеризуются повышением экономических и политических рисков, волатильной финансовой ситуацией, замедлением экономического развития, усилением неопределенности инфляционной и курсовой динамики, а также ухудшением конъюнктуры значимых для Российской Федерации товарных рынков, привели к тому, что было принято решение перейти на ручное регулирование бюджета в 2016 г., другими словами, эти действия предусматривали переход от трехлетнего к однолетнему бюджетному планированию.

В связи с принятием данных мер возникла проблема невозможности заключения среднесрочных контрактов субъектами бюджетной системы.

В теоретическом плане проблему внедрения в бюджетный процесс среднесрочного бюджетного планирования рассматривает Е. В. Шинкарук. В своей работе автор делает акцент на зарубежный опыт бюджетного планирования и отечественную практику составления финансовых планов. В рамках данной работы также поднимается вопрос о необходимости внедрения среднесрочного финансового планирования как неотъемлемой составляющей бюджетной реформы в России [17].

Также данный вопрос был изучен С. В. Белоусовой в ходе анализа практики внедрения подхода «Комплексного планирования среднесрочных расходов в рамках жестких бюджетных ограничений (WTEF)». Комплексное среднесрочное планирование предусматривает параллельный процесс планирования (бюджетных расходов, социально-экономического развития), что обеспечит контроль и анализ полученных результатов¹.

1 Белоусова С. В. Современные пути совершенствования управления бюджетными расходами // УЭК. 2006. № 8 С.28–37.

На практике проблема заключается в том, что в современных условиях для участников бюджетного процесса остается неясным, какого рода экономическая ситуация будет складываться в зависимости от той или иной бюджетной политики. А это, в свою очередь, влечет за собой невозможность заключения долгосрочных контрактов субъектами бюджетного процесса, что препятствует эффективности их деятельности.

Мы предполагаем, что при условии запуска трехлетнего бюджетного плана на макроэкономическом уровне будет обеспечена устойчивость и снижены риски по ряду показателей на основании анализа бюджетного законодательства РФ, зарубежного опыта внедрения среднесрочного планирования и различных сценариев социально-экономического развития Российской Федерации. Однако это должен быть особый трехлетний план, основанный на неблагоприятном сценарии. Мы покажем преимущества данного плана.

* * *

На сегодняшний день существуют две модели бюджетного планирования: бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), и модель постатейного бюджетирования.

БОР означает переход на более высокий уровень планирования: здесь планирование бюджета отличается высокой степенью детализации расходов. Оно позволяет наиболее гибко подходить к указанным целям, задачам и функциям, учитывая приоритеты государственной экономической и бюджетной политики, а также общественную значимость результатов использования бюджетных средств. При этом результаты, на которые ориентируется бюджетирование, могут быть разные: «ожидаемые непосредственные» и «конечные» [5]. Зарубежный опыт, в первую очередь стран ОЭСР, показывает, что такие изменения не только повысят прозрачность и качество управления бюджетной системой, но и расширят горизонт бюджетного планирования, что позволит уйти от обоснования будущих расходов исключительно с помощью расходов прошлых лет, коррелируя их с ожидаемыми результатами деятельности [4].

Большинство зарубежных авторов сходятся во мнении, что без среднесрочного планирования нельзя получить точную картину будущего макроэкономического климата, что способствует принятию эффективных и оптимальных решений

о планировании доходов и расходов на различных уровнях. Более того, такой процесс планирования может повысить эффективность и устойчивость государственных инвестиций, что в долгосрочной перспективе поможет сформировать позитивный имидж государства [1, 2, 3].

С этим мнением согласны и многие отечественные авторы, делая акцент на том, что в России существует ряд проблем, которые должны решаться за счет новых форм и методов бюджетного планирования [15]. Эффективное использование бюджетных средств невозможно без качественного бюджетного планирования, а среднесрочное планирование поможет связать стратегические приоритеты развития и мероприятия, реализуемые государством [17].

В качестве первого шага на пути к долгосрочному индикативному финансовому планированию рассматривается трехлетний бюджет. Еще во время кризиса 2008–2009 гг. российские исследователи опирались на то, что планирование на трехлетний горизонт решит масштабные задачи, более взвешено определит ряд целей, а также создаст условия для внедрения системы комплексного стратегического планирования развития страны и позволит максимально эффективно управлять общественными финансами. Четкое представление о различных угрозах и рисках поможет превентивно реагировать на них эффективными мерами государственной политики [10,11].

Ряд авторов сходится во мнении, что в условиях экономической неопределенности, вызванной обострением геополитической ситуации, вводом санкций, дополнительных расходов на обустройство Крыма, гуманитарную помощь и прочее, принятый бюджет ориентирован на инерционную экономическую политику, что, в конечном счете, может иметь ряд последствий, таких как: сокращение совокупного продукта, снижение покупательской способности населения. Поэтому необходим пересмотр приоритетных направлений экономической политики, и на новой основе нужно составить федеральный бюджет, следуя актуальности и объективности, что поможет более грамотно выбрать приоритетные пути развития экономики страны на краткосрочную и среднесрочную перспективу [9, 14].

Для обоснования выдвинутой нами гипотезы о необходимости особого трехлетнего планирования для обеспечения

стабильного стратегического развития страны мы рассмотрели ряд кейсов, доказывающих потребность Российской Федерации в таком среднесрочном планировании.

Во-первых, в пользу необходимости среднесрочного планирования свидетельствует положительный опыт Новой Зеландии по внедрению бюджетного планирования. В 2006 г. была впервые опубликована модель «The Long-Term Fiscal Model» [18], которая представляет собой прогноз экономических и фискальных показателей на ближайшие 40 лет. Согласно этой модели, бюджетный план формируется каждые 4 года на основе данных из экономических и бюджетных среднесрочных бюджетных, макроэкономических, демографических прогнозов. В данном случае введение среднесрочного и долгосрочного планирования помогло решить проблему увязки программ бюджетов с фискальной политикой, оценить долгосрочные последствия решений о доходах и расходах, повысить качество и глубину общественной информации, а также способствовало более эффективной работе правительства в принятии управленческих решений [18].

В следующем кейсе представлен отечественный опыт введения среднесрочного бюджетного планирования. В 2006 г. впервые федеральный бюджет стал составной частью трехлетнего перспективного финансового плана. Данные меры были приняты правительством для совершенствования системы социально-экономического развития. Вместе с тем следует подчеркнуть, что трехлетний бюджет стал законодательной гарантией, позволяющей закладывать долгосрочные проекты, выстраивать социально-экономическую политику страны на всех уровнях. Согласно отчетам и докладам Министерства финансов и Министерства экономического развития Российской Федерации среднесрочное планирование помогло значительно повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Из этого следует, что возвращение трехлетнего планирования благоприятно повлияет на социально-экономическое развитие страны. В связи с этим мы разработали модель, с помощью которой возможно возобновить практику среднесрочного бюджетного планирования в условиях экономического кризиса в 2017 г.

Эта модель основывается на приоритете неблагоприятного (негативного) прогноза.

В апреле 2016 г. Правительством Российской Федерации были одобрены сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. За основу был принят базовый (средний) вариант, и именно он был использован для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проектов федерального бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.

В соответствии с этим вариантом, по оценке Министерства экономического развития России, 2017 г. и последующие года будут дефицитными во всех вариантах прогноза. В период 2018–2019 гг. планируется мобилизовать все возможные ресурсы: привлечь внутренние и внешние заимствования, приватизировать государственное имущество – с целью неувеличения налоговой нагрузки на экономику. Также бюджет данного периода предполагает сокращение неэффективных затрат не менее чем на 5 % в реальном выражении.

Предыдущий базовый вариант прогноза от 2015 г. предполагал повышение цен на нефть (в перспективе с 50 до 52 долларов США за баррель в 2017 г. и до 55 долларов США за баррель в 2018 г.); сохранение действия санкций со стороны США и ЕС на протяжении всего периода; высокий уровень чистого оттока капитала из частного сектора, связанный с погашением внешнего долга; умеренное возобновление экономического роста начиная с 2016 г. при подавленном состоянии потребительского спроса и продолжении снижения инвестиционного спроса, восстановительный прирост которого может начаться лишь с 2017 г.; ослабление курса национальной валюты в 2016 г. с последующим незначительным укреплением в 2017–2018 гг.; последовательное снижение уровня инфляции. Стоит также отметить, что средняя цена на нефть марки Urals с начала 2016 г. составила 31,7 долл./барр., что на 36,6 % ниже заложенных в бюджете 50 долл./барр. Поэтому в апреле 2016 г. он был пересмотрен и разработан исходя из умеренной динамики цен на нефть Urals на уровне 40 долл./барр. в 2016–2019 гг. В январе 2016 г. стоимость нефти марки Brent опустилась до 27,72 долл./барр на фоне отмены санкций в отношении Ирана, обновив таким образом 13-летний минимум.

Анализ сценарных условий социально-экономического развития позволяет нам предполагать, что базовый вариант

прогноза параметров федерального бюджета на 2017–2019 гг. может оказаться слишком оптимистичным, не соответствовать реальности в связи с высокими рисками превышения прогнозируемого уровня инфляции, ослабления курса рубля, волатильности внутреннего финансового рынка, рисками оттока капитала.

В свою очередь, консервативный (негативный) вариант предусматривает значительное снижение величины нефтегазовых доходов федерального бюджета, что приведет к увеличению дефицита бюджета, поэтому, согласно сценарию, потребуется сократить расходы бюджета на 10%. В соответствии с прогнозом могут быть снижены основные макроэкономические показатели в 2016 гг. по сравнению с базовым вариантом.

Мы считаем, что использование негативного сценария гарантирует подготовленность государства к возможным

Показатель	Сценарии	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Валовой внутренний продукт, темп роста, %	базовый	100,8	101,8	102,2
	консервативный (негативный)	99,6	100,7	101,6
	целевой	100,4	102,9	104,5
Цена на нефть Urals (мировые), долл./барр.	базовый	40	40	40
	консервативный (негативный)	25	25	25
	целевой	40	40	40
Инвестиции в основной капитал, %	базовый	100,8	103,0	104,2
	консервативный (негативный)	98,3	100,6	102,7
	целевой	103,8	105,3	107,1
Индекс потребительских цен, на конец года	базовый	4,9	4,5	4,0
	консервативный (негативный)	6,0	5,5	5,1
	целевой	4,0	4,0	4,0

Таблица 1. Ключевые показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017–2019 гг. на основе данных Министерства экономического развития

неблагоприятным условиям развития экономики: резкому падению среднегодовой цены на нефть, к сокращению торгового баланса, росту безработицы, снижению заработной платы, падению импорта.

Важнейшим аргументом в пользу принятия консервативного варианта за основу является то обстоятельство, что в случае появления дополнительных доходов и более позитивного стечения обстоятельств эти средства можно направить на развитие отраслей, которые в большой степени пострадали от кризисных явлений, а также нуждаются в дополнительном финансировании (план приоритетов должен быть намечен заранее, чтобы исключить волонтаризм и коррупцию). Тем самым будет обеспечена большая гибкость и «выживаемость» бюджета.

Другими словами, государству необходимо одобрить бюджетный план, основанный на консервативном сценарии, а также принять закон, содержащий первоочередные мероприятия, которые будут реализованы в случае роста цены на нефть и укрепления рубля.

Дополнительное финансирование сверх «консервативного бюджета» прежде всего необходимо следующим отраслям экономики: образование, ЖКХ, здравоохранение. Это связано с тем, что Министерство финансов урезало расходы по этим статьям бюджета в 2016 г.: значительным сокращениям подверглась сфера ЖКХ, по которой было выделено всего 78,8 млрд. руб., что на 41,4 % меньше, чем в предыдущем году; на сферу образования – 579,8 млрд., вместо 630 млрд.; а финансирование одной из самых важных статей бюджета, здравоохранение, сократили бюджет почти на 11 %.

В 2015 г. базовая цена на нефть рассчитывалась как среднее значение предыдущих лет, что составляло 96 долл./барр. в 2015–2017 гг., а в будущем периоде закладывалась цена в 100 долларов. Расходная часть бюджета была сформирована так, что если цена на нефть была выше, чем среднее значение, то все излишки отправлялись в Резервный фонд, если же наоборот, – недостаток финансировался из данного фонда. Опираясь на данный опыт, мы хотим предложить принцип, по которому 70 % дополнительного дохода в 2017 г. будет отправляться на финансирование первоочередных мероприятий, а 30 % будет идти на пополнение Резервного фонда.

Использование негативного сценария условий развития государства для трехлетнего бюджетного планирования является более целесообразным в условиях экономического кризиса и геополитической нестабильности, чем базового и целевого сценариев. Данное решение будет способствовать устойчивому стратегическому развитию и гарантировать минимальное финансирование ключевых обязательств государства. А введение дополнительного финансирования сверх «консервативного бюджета» в рамках первоочередных мероприятий поможет организовать оперативную поддержку депрессивным отраслям экономики. В свою очередь, первоочередные мероприятия будут финансироваться за счет дополнительных доходов государства, часть которых отправится в Резервный фонд.

Таким образом, возвращение среднесрочного планирования является залогом экономического развития страны, так как появляется возможность не только собирать доходы и финансировать расходы, но и управлять развитием потенциала бюджетной системы страны.

Стоит отметить, что полученные результаты могут быть полезны для дальнейших исследований в области оценки реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, а также использоваться при составлении бюджетных планов в условиях кризиса экономики. Данная тема имеет перспективу для исследования, в частности, внимание следует уделить возможности перехода Российской Федерации на пятилетнее бюджетное планирование, которое используется в развитых странах. В свою очередь, необходимо рассмотреть условия, при которых данное нововведение возможно, риски и преимущества таких изменений.

Литература

1. *Astrid L.* Medium-term Financial Planning in the Federal Republic of Germany // *Presupue y Gasto Publico*. 2008. № 51. P. 133–144.
2. *Kadyrova M.* Current issues in improving the efficiency of budget expenditure in the republic of Kazakhstan // *Ekonomika ir vabyda: aktualijos ir perspektyvos*. 2010. № 4. P. 64–72.
3. *Yimer M.* Medium Term Expenditure and Budgetary Practices in Ethiopia // *International Journal of Economic and Business Management*. 2015. Vol. 3. № 4. P. 23–28.
4. *Богоров В. Г., Корольков М. П.* Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт стран ОЭСР и уроки для России // *Власть*. 2010. № 12. С. 165–168.

5. *Дзанкисова И. Х.* Бюджетирование и его ориентированность на результат // *Terra Economius*. 2008. № 2–3. С. 190–193.
6. *Егорцева Ю. Ю.* О новой финансовой политике в условиях структурного кризиса российской экономики // *Системное управление*. 2015. № 4. С. 4.
7. *Ермакова Е. А., Нестеренко Е. А.* Система принципов финансового планирования и прогнозирования для эффективного управления бюджетом // *Вестник Саратовского Государственного социально-экономического университета*. 2015. № 2. С. 65–69.
8. *Караваева И. В.* Федеральный бюджет – 2016: неиспользованные ресурсы // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2016 № 2. С. 18–28.
9. *Комарова И. П.* Парадоксы бюджетной политики РФ в условиях макроэкономической неопределенности // *Экономика образования*. 2015. № 1. С. 43–45.
10. *Куликов М. В., Хотулев Е. Л.* Вопросы качества бюджетного планирования в условиях перехода к трехлетнему бюджету // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2008. № 1. С. 2–7.
11. *Маланичев С. А.* Финансовые инструменты реформирования бюджетного процесса // *Известия УрГЭУ*. 2009. № 3. С. 140–144.
12. *Поварова А. И.* Трёхлетний бюджет: ждать ли стабильности? // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2011. № 2. С. 20–36.
13. *Плотников В. А., Федотова Г. В.* Государственная бюджетная политика в условиях кризиса: региональный аспект // *Управленческое консультирование*. 2015. № 4. С. 59–69.
14. *Сугарова И. В.* Бюджетное планирование: теоретический и практический аспект // *ЭТАП*. 2015. № 2. С. 85–93.
15. *Султанова Б. Б.* Современные проблемы бюджета и бюджетного планирования // *М. Рыскулбеков Атындагы Кыргыз Экономикалык Университетинин Кабарлары*. 2016. № 1. С. 389–397.
16. *Шимширт Н. Д.* Роль инструментов бюджетного планирования в повышении эффективности бюджетных расходов // *Вестник Томского государственного университета*. 2011. № 343. С. 157–162.
17. *Шинкарук Е. В.* Совершенствование среднесрочного бюджетного планирования // *Финансы и кредит*. 2007. № 23. С. 84–87.
18. *Богачева О. В., Лавров А. М., Ястребова О. К.* Международный опыт бюджетирования. // *Финансы*. 2010. № 12. С. 4.

Инвестиционный потенциал российских регионов и федеральная бюджетная система (Investment Potential of Russian Regions and the Federal Fiscal System)

Аннотация. Исследуется потенциальный эффект фискальной децентрализации, понимаемой как уровень бюджетной автономии региона в федеральной бюджетной системе, в улучшении инвестиционного потенциала российских регионов. Отвечая на вопрос, означает ли большая фискальная автономия более эффективное расходование бюджетных средств, автор использует сводные индексы региональной инвестиционной привлекательности рейтингового агентства «Эксперт» для измерения их способности реагировать на фискальную децентрализацию, используя модель регрессионного анализа. Автор проверяет утверждение теории фискальной децентрализации о том, что большая власть над доходами и расходами создает положительные стимулы для развития рыночных институтов. Полученные результаты подтверждают распространенное представление о положительной связи фискальной децентрализации и регионального инвестиционного потенциала.

Abstract. This thesis explores the potential outcome of fiscal decentralization, understood as budgetary autonomy of a region in a federal system, in improving the investment potential of Russian regions: does greater fiscal autonomy result in more effective spending? It uses Expert Rating Agency's composite indexes of regional investment attractiveness to measure their responsiveness to fiscal autonomy by using the model of regression analysis. It questions in its analytical framework the central theory of fiscal decentralization, that sub-national authorities have positive incentives to develop market-oriented institutions when they have greater authority over revenues and expenditures. The results confirm the widely held understanding about the positive association of fiscal decentralization and regional investment potential. However, the analysis does not confirm a measurable impact on the actual regional investment rate, which may also be a consequence of a lagged relation between investment potential and capital inflow.

Тем не менее анализ не обнаружил существенного воздействия децентрализации на темп реальных инвестиций, что может быть следствием лагированного отношения между инвестиционным потенциалом и притоком капитала.

Ключевые слова: децентрализация, инвестиционный потенциал, деловой климат.

Keywords: decentralization, investment potential, business climate.

Одной из ключевых функций государства является перераспределение ресурсов, основным инструментом которого является бюджетная система. Федеративное устройство государства предполагает, что властные полномочия распределены между двумя уровнями государственной власти – национальным и субнациональным. Вместе с тем полномочия не могут существовать без ресурсов, поэтому ресурсы также должны быть пропорционально распределены между этими уровнями. Очевидно, что ресурсные потребности каждого из субъектов также неодинаковы. В рамках бюджетной системы, таким образом, требуется непрерывно решать задачу максимизации эффективности перераспределения ресурсов как в вертикальном, так и в горизонтальном измерении. Решение этой задачи как с политико-правовой, так и бюджетной точек зрения способно породить множество трудноразрешимых коллизий (подробнее о таких ситуациях применительно к Российской Федерации в книге [1]).

Изучение эффектов бюджетной децентрализации на различные параметры социально-экономического развития Федерации и ее субъектов является заметной частью современных исследований в области публичных финансов, экономики и государственного управления. Наиболее исследуемым отношением является связь между темпами экономического роста и уровнем фискальной децентрализации: примечательно, что, несмотря на долгую историю изучения, к однозначному выводу о наличии и о характере такой связи прийти не удалось. Теоретические основания для существования такой связи следуют из теоремы децентрализации [13]. Одни исследователи подтверждают наличие положительной связи между фискальной

децентрализацией и ростом (напр., [2, 5, 6, 8, 11, 16]), иные же указывают на обратную связь между ними: в то время, как децентрализация способствует экономическому росту отдельных субъектов Федерации, она способствует усилению асимметрии развития и замедляет экономический рост Федерации в целом (напр., [9, 14, 15]).

Близким по сути является изучение влияния фискальной децентрализации не на сам экономический рост (который не обязательно может быть следствием качественных социально-экономических преобразований), а на его детерминанты, значительная часть которых может быть отнесена к комплексному понятию «делового» или «инвестиционного» климата. Рассмотрение эффектов децентрализации с этой стороны может быть более интересно с той точки зрения, что оно находится ближе к рассмотрению потенциала использования фискального инструментария госуправления не для «роста», а для «развития», что представляется более перспективным. Вместе с тем изучение инвестиционного потенциала затруднено сложностью его операционализации для целей применения количественных методов, наиболее применимых в области изучения публичных финансов. Тем не менее подобные попытки для отдельных детерминант роста – иными словами, составляющих делового климата, – предпринимаются. Так, исследование [7] обнаружило положительный эффект от децентрализации для развития инфраструктуры в китайских провинциях. В другой статье [3] автор подтверждает положительный эффект от децентрализации, связанный со сдерживанием коррупции в регионе. Ключевой проблемой такого подхода к исследованиям мы считаем невозможность составить цельное представление о зависимости делового климата от уровня фискальной децентрализации для конкретной страны, а значит, сложность в трансформации научного знания в управленческие решения.

В настоящей статье мы будем проверять гипотезу о наличии положительной взаимосвязи между фискальной децентрализацией и деловым климатом региона, выраженным, в отличие от доминирующего подхода, не через отдельные детерминанты делового климата, а через комплексный индикатор, объединяющий сразу несколько характеристик регионального делового климата.

В рамках настоящей работы под собственными доходами региональных бюджетов понимаются все доходы, поступающие в региональный бюджет, за исключением межбюджетных трансфертов. Такое определение основано на идее, что собственные доходы регионов – это такие бюджетные денежные потоки, на которые субнациональные правительства могут оказывать существенное влияние. Исходя из этой посылки, в настоящей работе мы рассматриваем создаваемые децентрализацией стимулы к развитию существующей налоговой базы (в отсутствие возможностей регионов для расширения налоговой базы путем введения новых налогов) как способа контроля собственных доходов субнациональными правительствами. В основе нашей аналитической схемы лежит допущение о том, что система межбюджетных трансфертов (грантов), вследствие своей сложной структуры, создает значительное пространство для дискреционных решений относительно выделения трансфертов [4]. Для субнациональных правительств было бы более предпочтительным получение большей части бюджетных доходов как производной от своей налоговой базы, которая хотя и устанавливается экзогенно, тем не менее является более контролируемой, чем решения федерального центра. Это значит, что, когда доля доходов, производных от налоговой базы, увеличивается и регион становится более финансово независимым от федерального центра (т.е. с ростом фискальной децентрализации), предельный эффект от действий регионального правительства, направленных на развитие налоговой базы, также растет, выступая связью между известным «эффектом децентрализации» и усилиями региональных властей по улучшению бизнес-климата.

Описанная схема формализована следующим образом:

$$R = f(\text{rev}, \text{exp}),$$

где R – потенциальная экономическая и политическая рента субнациональных (региональных) властей, rev и exp – общий объем доходов и расходов субнационального бюджета. Модель «максимизирующего бюджет бюрократа» Нисканена позволяет предположить, что ни один из этих компонентов не имеет негативной связи с совокупной рентой субнациональных властей [12]. Таким образом, рента может быть представлена как сумма

рент от доходов и расходов, и может быть максимизирована путем максимизации обоих ее компонентов.

Доходы субнационального бюджета операционализированы как

$$rev = TR + NTR + IGT,$$

$$\varphi_t + \varphi_{nt} + \varphi_{tr} = 1$$

где φ_t – доля налоговых доходов, TR – объем налоговых доходов, φ_{nt} – доля неналоговых доходов, NTR – объем неналоговых доходов (за исключением межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов), φ_{tr} – доля межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, IGT – объем полученных межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Мы предполагаем, что правительства различных регионов имеют асимметричные возможности оказания влияния на распределение межбюджетных трансфертов, поскольку само такое распределение может являться результатом «торговли» с федеральным центром. Таким образом, сравнительные издержки на увеличение налоговой базы и межбюджетных трансфертов могут существенно различаться. Неналоговые доходы являются производной от собственности субъекта Федерации, объема оказанных платных государственных услуг, а также штрафов, поступающих в региональный бюджет. Мы предполагаем, что эти доходы генерируются в объеме, близком к максимальному, в любой момент времени, и потенциал для их увеличения низок, поскольку ограничен как наличием региональной собственности, так и множественными юридическими сдержками.

Таким образом, мы предполагаем, что наиболее привлекательным источником доходов субнационального бюджета в отсутствие возможностей успешного «выторговывания» межбюджетных трансфертов является региональная налоговая база.

$$TR = \tau TB,$$

где τ – агрегированная налоговая ставка, TB – размер налоговой базы.

Поскольку налоговые ставки для наиболее важных налогов устанавливаются федеральным центром, регионы стремятся способствовать росту своей налоговой базы, в первую очередь

оптимизируя регулирование и развивая инфраструктуру. Эта логика, предположительно, более свойственна регионам с ограниченной переговорной силой в «выторговывании» межбюджетных трансфертов.

Расходы субнационального бюджета операционализованы как:

$$\begin{aligned} exp &= SF + NSEexp = SF + NSF, \\ \omega_{sf} + \omega_{nsf} &= 1 \end{aligned}$$

где ω_{sf} – доля расходов, покрываемая собственными бюджетными доходами, SF – объем расходов, покрываемых собственными бюджетными доходами, ω_{nsf} – доля расходов, покрываемая несобственными бюджетными доходами (включая расходы, покрываемые за счет долгового финансирования дефицита бюджета), NSF – объем расходов, покрываемых несобственными бюджетными доходами (включая расходы, покрываемые за счёт долгового финансирования дефицита бюджета).

Мы предполагаем, что, если коэффициент ω_{sf} высок, это означает, что регион обладает сравнительно слабой переговорной позицией по межбюджетным трансфертам и/или строгой фискальной дисциплиной; региональная власть, таким образом, заинтересована в увеличении собственных доходов и, в соответствии с вышеописанной логикой, в расширении налоговой базы.

Эмпирический анализ

Описание данных

Использованная выборка содержит наблюдения за 2006–2014 гг. по 72 субъектам РФ (за исключением Забайкальского края, Республики Крым и города Севастополь, образованных позже 2006 г.; автономных округов, Тюменской области, Архангельской области; Республики Ингушетия и Чеченской Республики; Москвы и Московской области как изменявших границы в 2006–2014 гг.). В качестве источников статистических данных использованы: статистика Федерального казначейства, Росстат, рейтинговое агентство «Эксперт», ГАС «Выборы».

Описание модели

Для целей эмпирического анализа региональный инвестиционный потенциал (IP) в настоящем исследовании описывается следующими переменными: рейтингами инвестиционного потенциала и инвестиционного риска РА «Эксперт» и темпом обновления основных средств. Последняя переменная рассчитывается Росстатом как отношение стоимости основных фондов, введенных в действие в течение года, к их наличию на конец года по полной учетной стоимости, то есть как удельный вес вновь введенных за год основных фондов в их общем объеме. Наше предположение здесь состоит в том, что регионы с лучшими инвестиционными условиями имеют более высокие темпы фактического притока инвестиций (что может быть неверно для регионов, в которых отдельные отрасли намного более рентабельны, чем другие: например, нефтегазовая отрасль: для контроля этого эффекта из выборки были исключены основные нефтегазопроизводящие автономные округа, а в модель была добавлена переменная MINING). Хотя оценка инвестиционного потенциала с использованием индикатора фактических инвестиций представляется менее очевидной по сравнению с оценкой через индексы, включающие традиционные индикаторы инвестиционной привлекательности, мы считаем, что этот показатель может быть использован, поскольку отражает эффекты, производимые региональным инвестиционным климатом.

В качестве независимых переменных, описывающих фискальную децентрализацию (FD), мы используем переменную BUDGET_AUTONOMY, рассчитанную как доля собственных доходов в доходах регионального бюджета, и VERTICAL_IMBALANCE – доля расходов регионального бюджета, покрываемых за счет собственных доходов, в общих расходах регионального бюджета. Во избежание мультиколлинеарности, обе переменные используются в отдельных регрессиях.

Набор контрольных переменных (CV), которые предположительно могут объяснять различия между регионами с точки зрения условий инвестиционного климата, включает: MINING (доля валового регионального продукта, создаваемого добывающими отраслями), POPULATION_GROWTH (прирост/убывание населения на 1000 человек), LEGISLATURES (факторная переменная = 1 в случае, если выборы в региональное заксобранье

проводились в наблюдаемом году или в год, предшествующий наблюдаемому, иначе = 0), GOVERNORS (факторная переменная = 1 в случае, если губернатор региона был смещен в наблюдаемом году или в год, предшествующий наблюдаемому, иначе = 0), GRP (логарифм реального валового регионального продукта на душу населения), EDUCATION (количество студентов, получающих высшее образование, на 1000 человек), WAGES (логарифм реальной среднемесячной ставки заработной платы в регионе).

Общая форма регрессии представлена как:

$$IP = \alpha_i + \gamma_t + \beta_{FD}FD_{it} + \beta_{CV}CV_{it} + \varepsilon_{it}$$

Для эмпирического анализа мы используем панельную регрессию с фиксированными эффектами для региона и года (two-ways panel FE model). Большим преимуществом регрессий такого типа является возможность учета гетерогенности, вызванной ненаблюдаемыми эффектами (α_i), которыми в случае исследования инвестиционного потенциала могут являться географические условия, доступность инфраструктуры, исторические паттерны распределения инвестиций. Однако недостатком модели является невозможность учета каждого из этих эффектов в отдельности. Кроме того, модель учитывает гетерогенность от ненаблюдаемых эффектов, связанных с годом наблюдения (γ_t)

Таблицы в Приложении отражают результаты регрессионного анализа. Столбцы таблицы содержат результаты оценки коэффициентов для FD переменных (BUDGET_AUTONOMY и VERTICAL_IMBALANCE) и контрольных переменных. Поскольку переменные FD коррелированы между собой, они используются в разных регрессиях. С учетом наличия трех зависимых переменных, всего была произведена оценка шести моделей. Все модели показали удовлетворительную F-статистику, подтверждающую их значимость на 5 %-ном уровне значимости.

Коэффициенты при переменных, описывающих фискальную децентрализацию, оказались значимы только для моделей с зависимой переменной INV_RISK. В обоих случаях знаки при коэффициенте оказались отрицательными, что подтверждает нашу гипотезу о позитивном влиянии фискальной децентрализации на улучшение инвестиционного климата в регионе,

поскольку более низкие значения INV_RISK означают позитивные институциональные и инфраструктурные сдвиги, улучшающие инвестиционную привлекательность региона.

Проведенное исследование показало, что фискальная децентрализация в России создает стимулы для развития регионального инвестиционного потенциала, направленные на снижение региональных инвестиционных рисков. Вместе с тем в рамках использованного аналитического подхода можно сделать вывод о том, что положительный эффект от децентрализации может быть усилен снижением переговорных возможностей регионов по «выторговыванию» трансфертов и увеличением фискальной дисциплины.

Литература

1. *Лексин В. Н.* Федеративная Россия и её региональная политика // М.: ИНФРА-М. 2008.
2. *Arikan G. G.* Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? // *International Tax and Public Finance*. 2004. № 2 (11). С. 175–195.
3. *Ermasova N., Mikesell J.* Fiscal disparity and equalisation in the Russian Federation // *Post-Communist Economies*. 2016. № 1 (28). С. 1–15.
4. *He Q., Sun M., Zou H.* Does Fiscal Decentralization Increase the Investment Rate? Evidence from Chinese Dynamic Panel Data 2013.
5. *Jin H., Qian Y., Weingast B. R.* Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style // *Journal of public economics*. 2005. № 9 (89). С. 1719–1742.
6. *Jun Z.* [и др.]. Why Does China Enjoy So Much Better Physical Infrastructure? [J] // *Economic Research Journal*. 2007. (3). С. 4–19.
7. *Kappeler A.* [и др.]. Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure? // *European Journal of Political Economy*. 2013. (31). С. 15–25.
8. *Kyriacou A. P., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O.* Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance // *Papers in Regional Science*. 2015. № 1 (94). С. 89–107.
9. *Martinez-Vazquez J., Timofeev A.* Decentralization measures revisited // *Public Finance and Management*. 2010. № 1 (10). С. 13.
10. *Moré A. E., Ollé A. S.* Does decentralization improve the efficiency in the allocation of public investment? Evidence from Spain // *Documents de treball IEB*. 2005. № 5. С. 1.
11. *Niskanen W. A.* Bureaucracy and public economics // *Books*. 1994.
12. *Oates W.* Fiscal decentralization // *New York: Harcourt Brace Javanovich*. 1972.
13. *Rodríguez-Pose A., Ezcurra R.* Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis 2010.
14. *Sorens J.* Does fiscal federalism promote regional inequality? An empirical analysis of the OECD, 1980–2005 // *Regional Studies*. 2014. № 2 (48). С. 239–253.

15. Vartapetov K. Russia's federal fiscal grants: regional equalisation and growth // *Post-Communist Economies*. 2010. № 4 (22). С. 471–481.

16. Yushkov A. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience // *Russian Journal of Economics*. 2015. № 4 (1). С. 404–418.

Приложение

Зависимые переменные:

	INV_POT	INV_RISK	CAP_RENEWAL	INV_POT	INV_RISK	CAP_RENEWAL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
BUDGET_AUTONOMY	-0.075 (0.062)	-0.389*** (0.092)	-3.908* (2.246)	- -	- -	- -
VERTICAL_IMBALANCE	- -	- -	- -	-0.020 (0.110)	-0.207** (0.082)	-2.188 (1.950)
MINING	-0.067 (0.122)	-0.142 (0.180)	-5.269 (4.376)	-0.074 (0.121)	-0.206 (0.181)	-5.939 (4.362)
POPULATION_GROWTH	-0.096 (0.072)	-0.257** (0.106)	5.701** (2.582)	-0.102 (0.071)	-0.298*** (0.107)	5.277** (2.569)
LEGISLATURES	0.003 (0.008)	0.008 (0.012)	0.784*** (0.281)	0.003 (0.008)	0.009 (0.012)	0.791*** (0.281)
GOVERNORS	-0.002 (0.009)	0.004 (0.014)	-0.186 (0.335)	-0.002 (0.009)	0.003 (0.014)	-0.197 (0.336)
GRP	0.156** (0.062)	-0.255*** (0.091)	-3.174 (2.222)	0.153** (0.062)	-0.256*** (0.093)	-3.175 (2.232)
EDUCATION	-0.126* (0.069)	-0.231** (0.101)	3.182 (2.467)	-0.128* (0.069)	-0.236** (0.103)	3.138 (2.474)
WAGES	0.410*** (0.135)	-0.239 (0.200)	1.727*** (4.856)	0.422*** (0.134)	-0.155 (0.200)	1.814*** (4.825)
Кол-во наблюдений	647	648	648	647	648	648
F-статистика	6.080*** (df = 8; 559)	5.676*** (df = 8; 560)	4.135*** (df = 8; 560)	6.040*** (df = 8; 559)	4.219*** (df = 8; 560)	3.873*** (df = 8; 560)

ПРИМЕЧАНИЕ: *P<0.1; **P<0.05; ***P<0.01

Дарьина Ю. А., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Даурцев И. Г., студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Козлов В. Г., студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Колеватых И. Е., студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Модели финансовой поддержки инновационного предпринимательства в российских условиях (Financial Support Models of Innovative Entrepreneurship in Russia)

Аннотация. Статья посвящена изучению проблем финансирования и выявления неэффективных механизмов поддержки инновационного предпринимательства в России. Рассматривается предположение, что основными инструментами развития инновационного предпринимательства в российских условиях являются повышение инновационной грамотности в бизнес-среде, эффективные налоговые льготы, а также софинансирование инноваций на этапе их разработки и внедрения. Недостаток знаний у предпринимателей о доступных механизмах государственной поддержки инновационного предпринимательства является барьером для развития инноваций. На основе обработки статистических данных проанализированы наиболее эффективные модели государственной поддержки инновационного предпринимательства в современных условиях.

Abstract. The article is devoted to research of problems in financing and determination of inefficient mechanisms of support of innovative entrepreneurship in Russia. The research emphasizes the necessity of improving innovation literacy in the business environment, of effective use of tax incentives, as well as co-financing innovation at the stage of development and implementation. Based on the case, the article reveals the barrier to application of support mechanisms for innovative development of production in Russia. Using statistical methods, we analyze which models of state support for innovative entrepreneurs are most effective in modern conditions.

Ключевые слова: инновационное предпринимательство, модели финансовой поддержки, государственная поддержка, инновационная грамотность, налоговые льготы, софинансирование.

Keywords: innovative entrepreneurship, financial support models, state support, innovation literacy, tax incentives, co-financing.

Отсутствие действенных механизмов поддержки инновационного предпринимательства в Российской Федерации является серьезным препятствием для дальнейшего развития экономики страны.

С точки зрения бюджетного процесса, имеется проблема неэффективного использования бюджетных средств, направленных на развитие инноваций [19]. Сторонники теории регионального развития отмечают отсутствие действующих механизмов поддержки, которые бы содействовали развитию бизнеса для повышения конкурентоспособности регионов и притоку инвестиций как важнейшую проблему в развитии инноваций [5]. Теория инновационного развития указывает на то, что современные механизмы поддержки инновационной деятельности в России не справляются с поставленными перед ними задачами, поэтому необходимо критически оценить существующие и, если потребуется, найти и внедрить новые механизмы, которые бы позволили воплотить инновации в жизнь [8, 21].

На практике проблемой развития инновационного предпринимательства является неготовность топ-менеджеров внедрять инновации для роста бизнеса [24].

Вместе с тем неэффективность механизмов финансирования научных и прикладных разработок среди действующих предпринимателей указывает на отсутствие у них понимания, что результаты инновационной деятельности способны увеличить размеры бизнеса и дать конкурентные преимущества на рынке, что в итоге повысит уровень благосостояния собственников бизнеса.

Более того, исследования показывают снижение доли организаций, осуществляющих инновационную деятельность в период с 2011 по 2014 гг. при увеличении государственного финансирования, что также отражает неэффективность

действующих механизмов поддержки инновационного предпринимательства [12].

По нашему мнению (гипотеза статьи), основными элементами поддержки инновационного предпринимательства являются: распространение инновационной грамотности в бизнес-среде; софинансирование инноваций на этапах их разработки и внедрения; налоговые льготы для предпринимателей, повышающих наукоемкость своего производства.

Современные зарубежные и российские исследователи сходятся во мнении, что привлечение инвестиций в инновационную деятельность позволяет увеличить благосостояние населения страны, повысить конкурентоспособность территорий. Также именно инновационное предпринимательство способно преодолеть кризисные явления в экономике [1, 2, 3, 14]. Несмотря на общее понимание необходимости развития инноваций, мнения ученых разделяются относительно инструментов, позволяющих вывести инновационное предпринимательство на новый уровень. Данная точка зрения имеет обобщающий характер, в то время как мы рассматриваем конкретные инструменты развития, применяемые в России.

Так, ряд исследователей полагает, что для роста вложений в инновации в России достаточно создать благоприятный инвестиционный климат, который позволит привлечь частный иностранный и российский капитал к развитию новых кластеров, станет импульсом развития как технологий в ВПК, так и технологий в гражданском секторе [15, 16]. Этот кластер публикаций можно назвать «романтическим», он сродни представлениям о том, что рынок сам все расставит по своим местам. Кроме того, данный кластер несколько далек от поставленной нами гипотезы, поскольку наше исследование предлагает выделение основных элементов поддержки инновационного предпринимательства, а не ограничение роли государства созданием благоприятного инвестиционного климата. Мы считаем, что роль государства заключается в создании адекватных механизмов административного регулирования инновационной активности.

Другой подход к аналитике поддержки инноваций обращает внимание на инвестиционные институты, влияющие на развитие инновационных научно-технических компаний. Это – венчурные фонды, представляющие собой инвестиционные

организации, работающие исключительно с инновационными предприятиями и проектами. Их развитие – приоритетное условие активизации инновационной деятельности. Венчурное финансирование позволяет реализовать долгосрочные и высокоприбыльные инвестиционные проекты [6, 23]. Однако данный подход изучает институт финансирования, но не затрагивает модели финансирования.

Наконец, к перспективным инструментам инновационного высокотехнологичного производства относят развитие различных форм государственно-частного партнерства (ГЧП). ГЧП позволяет решать проблему финансовых ограничений, разделять риски между инвестором и государством [4, 13]. Тем не менее ГЧП – это модель взаимодействия государства и бизнеса, которая чаще используется для конкретных больших проектов строительства, а не для инновационного предпринимательства как такового.

Наиболее реалистичной позицией, которую мы разделяем, является позиция ряда авторов по вопросу о необходимости разработок и корректировок действующего законодательства, а также об улучшении кадрового обеспечения в вузах и центрах поддержки предпринимателей. Дополнительно, указывается, что для реализации инновационно-производственного потенциала в России необходимо создание благоприятных условий внешней среды через софинансирование инновационных разработок со стороны государства, предоставление налоговых льгот [9, 17, 22]. Мы покажем, что эти предложения недостаточны для целей поддержки инновационного предпринимательства.

Обоснование гипотезы об основных элементах поддержки инвестиционного предпринимательства

Стимулирование инновационного предпринимательства является одной из мер экономического развития России. Исследование Economist Intelligence Unit показало, что в России только 37 % опрошенных топ-менеджеров отмечают внедрение инновационных технологий, создание новых высокотехнологичных продуктов и услуг в качестве приоритетного направления организации на ближайшие годы [24]. Такой низкий процент готовности к внедрению научных разработок является проблемой для развития инновационного предпринимательства.

Базисом формирования инновационной экономики должно служить предпринимательство, в то время как наука и образование призваны обеспечивать предпринимательство ресурсами. Многие предприятия, фактически осуществляющие инновационную деятельность, в силу своей инновационной неграмотности не принимают участие в конкурсах на предоставление субсидий на НИОКР, чаще эти субсидии получают малые инновационные предприятия. Это подтверждает опыт Республики Карелия, где 45 % инновационных предприятий – получателей финансовой поддержки составляют малые предприятия [18].

В то же время, согласно опросу Российского союза промышленников и предпринимателей, в среднем 10,3 % предпринимателей сообщают об отсутствии информации о налоговых льготах, что подтверждает отсутствие инновационной грамотности. Наиболее недоступной, по мнению предпринимателей, является информация о налоговой льготе «Освобождение от налога на добавленную стоимость (НДС) исследований и разработок (ИиР), выполняемых за счет бюджетных средств, средств отдельных фондов, а также образовательными учреждениями и научными организациями по хозяйственным договорам» [25].

Для анализа существующих моделей финансирования инновационного предпринимательства необходимо рассмотреть источники финансирования НИОКР в России. Несмотря на то, что большая часть исследований и разработок финансируется за счет бюджетной системы Российской Федерации, наблюдается тенденция снижения зависимости от государственных расходов на исследования и разработки. Наименее вовлеченными субъектами финансирования инноваций в России являются частные некоммерческие организации и высшие учебные заведения (рис. 1).

Поскольку финансирование инноваций в России зависит в основном от средств бюджетной системы РФ и собственных средств организаций (составляет 95,8 % в 2013 г.), является целесообразным рассматривать механизмы финансирования этих источников.

Проведенный нами корреляционный анализ затрат на НИОКР по отношению к объему инновационной продукции в стране за 2010–2014 гг. показывает, что наибольшая зависимость проявляется при финансировании инноваций за счет средств организации, несмотря на меньший объем

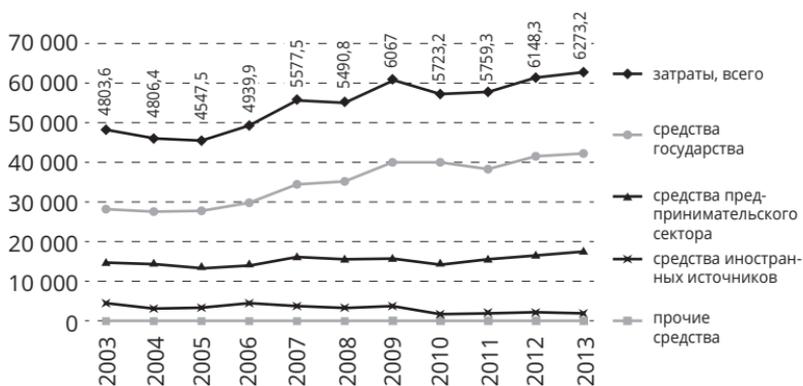


Рис. 1. Внутренние затраты на исследования и разработки по источникам финансирования в России в 2003–2013 гг., млн. руб. [11]

Год	Объем инновационных товаров, работ, услуг, млрд. руб.	Средства бюджетной системы РФ, млрд. руб.	Собственные средства организаций, млрд. руб.
2010	1165,7	368,2	133,5
2011	1847,4	409,4	169
2012	2509,6	474,8	190,5
2013	3072,9	507,2	211,1
2014	3037,4	586,7	229,4
		Средства бюджетной системы РФ	Собственные средства организаций
Коэффициент корреляции		0,93	0,98

Таблица 1. Коэффициент корреляции затрат на НИОКР и объемов инновационных товаров, работ, услуг¹

1 Рассчитано по данным источников 10, 11.

финансирования. Однако коэффициент корреляции государственных средств также высок и составляет 0,93 (табл. 1).

Более высокий коэффициент корреляции собственных средств предприятий свидетельствует о том, что государственная поддержка направлена на стимулирование предпринимателей заниматься инновационной деятельностью.

По нашему мнению, наиболее эффективной формой поддержки субъектов инновационного предпринимательства являются налоговые льготы, поскольку льготы доступны практически всем субъектам инновационного предпринимательства (за исключением определенных видов налоговых льгот, которые отнесены лишь для определенных направлений деятельности). Таким образом, рассматриваемая мера поддержки является всеохватывающей. Кроме того, получить налоговую льготу можно лишь при выполнении условий, которые являются гарантом проведения субъектом предпринимательства инновационной деятельности.

В Российской Федерации для поддержки инновационного предпринимательства применяются налоговые льготы и инвестиционные налоговые кредиты. Дифференциация по данным формам поддержки идет относительно видов налогов.

По налогу на добавленную стоимость применяются следующие налоговые льготы:

- ставка 0 % в отношении реализации услуг по исследованию космического пространства и вспомогательных наземных услуг;
- освобождение ввоза в РФ товаров, перемещаемых в рамках сотрудничества РФ в области исследования и использования космического пространства;
- освобождение выполнения НИОКР по созданию новой продукции/технологий или их усовершенствованию и иные.

По инвестиционным налоговым кредитам предоставляется поддержка по двум видам налогов: по налогу на прибыль через механизмы освобождения доходов в виде целевого финансирования и повышающие коэффициенты амортизации через льготы по налогу на имущество [20].

Для оценки необходимости применения налоговых льгот для поддержки субъектов инновационного предпринимательства мы провели корреляционно-регрессионный анализ (рис. 2).

Следует отметить, что расчетные параметры модели определяют зависимость между объемом инновационных товаров, работ, услуг и налоговыми расходами (то есть объемом налоговых льгот) на 97,4 %, что говорит о том, что представленная модель качественная. При отмене налоговых льгот для субъектов инновационного предпринимательства объем выпущенной инновационной продукции будет составлять 1771,1 млн. руб. При этом, объем налоговых льгот в пределах приведенной модели влияет на объем производимых инновационных товаров с весом 46. Таким образом, применение налоговых льгот – необходимый элемент для развития инновационного предпринимательства.

Для более детального анализа эффективности налоговых льгот Российским союзом промышленников и предпринимателей был проведен «Экспресс-опрос компаний – членов РСПП». По данным опроса было выявлено, что наиболее эффективными мерами поддержки при помощи налоговых льгот и инновационным налоговым кредитам для инновационных предпринимателей являются следующие:

- отмена налога на недвижимое имущество (33,3 % отметили эту меру эффективной, 22 % скорее эффективной);
- введение амортизационной премии по налогу на прибыль (31,3 % отметили эту меру эффективной, 20,3 % скорее эффективной);
- вычеты по НДС (26,6 % отметили эту меру эффективной, 18,8 % скорее эффективной) [25].

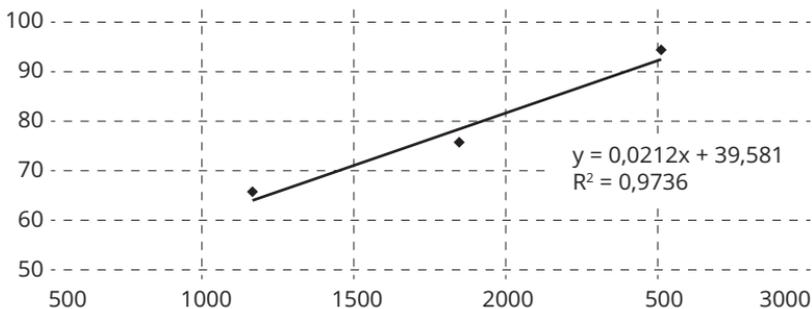


Рис. 2. Поле корреляции между объемом инновационных товаров, работ, услуг и объемом налоговых льгот для субъектов инновационного предпринимательства

Не особо эффективными данные меры поддержки некоторые предприниматели считали лишь потому, что они не имели возможность их использовать, и данная поддержка оказалась им не доступной.

Налоговые льготы и налоговые инновационные кредиты являются для инновационных предпринимателей наиболее эффективными мерами, поскольку охватывают наибольшее количество субъектов инновационного предпринимательства и дают возможность использовать высвобожденные средства предпринимателей для направления их в дальнейшее развитие своей деятельности. Наиболее частой проблемой в области применения льгот и налогового кредитования является отсутствие знаний у предпринимателей о возможностях применения различных видов государственной поддержки.

Одним из основных инструментов развития инноваций является повышение инновационной грамотности в бизнес-среде, что подтверждают приведенные нами кейсы. Для этого необходима подготовка высококвалифицированного персонала в союзах промышленников и предпринимателей, в бизнес-инкубаторах, проведение выставок достижений производителей, где потенциальные инновационные предприниматели могли бы получить профессиональную и доступную информацию о возможностях расширения бизнеса за счет вложения в инновации, а также о существующих механизмах поддержки. Важными источниками финансирования инноваций на этапах разработки и внедрения являются рассмотренные действующие налоговые льготы и софинансирование.

На основании проведенного корреляционного анализа было показано, что модели финансовой поддержки инновационного предпринимательства должны опираться на собственные источники финансирования, а государственное финансирование должно быть направлено на стимулирование субъектов предпринимательства заниматься инновационной деятельностью. Произведя корреляционно-регрессионный анализ, мы пришли к выводу о необходимости применения налоговых льгот для бизнеса.

Результаты проведенного анализа могут послужить основой для дальнейших исследований в разрезе оценки эффективности конкретных механизмов государственной поддержки инновационного предпринимательства.

Литература

1. *Muscettolo M.* Difficulties for small firms to invest in research prerogatives. An empirical analysis of a sample of Italian firms. *Applied Economics*. 2015. Vol. 47. № 15. P. 1495–1516.
2. *Norrtman C., Bager-Sjögren L.* Entrepreneurship policy to support new innovative ventures: Is it effective? // *International Small Business Journal*. 2010. Vol. 28. № 6. P. 602–619.
3. *Szabo K., Zsuzsanna, Herman E.* Innovative Entrepreneurship for Economic Development in EU // *Procedia Economics and Finance*. 2012. Vol. 3. P. 268–275.
4. *Андреева Е. С., Дырдонова А. Н., Стародубова А. А., Зинурова Р. И.* Стимулирование развития инновационного предпринимательства в рамках проектов государственно-частного партнерства // *Вестник Казанского технологического университета*. 2013. С. 313–315.
5. *Барлыбаева Ф. Б., Княгина Г. В., Ситнова И. А.* Потенциал инновационного развития территории: методика исследования и направления эффективной реализации // *Инновации. Инвестиции*. № 27 (3). 2011. С. 1–8.
6. *Бубин М. Н., Трифионов В. А.* Венчурные фонды как действенный инструмент поддержки и развития реального сектора экономики (на примере Сибирского федерального округа) // *Вестник КемГУ*. 2014. № 1 (57). С. 230–236.
7. *Гохберг Л., Китова Г., Рудь В.* Налоговая поддержка науки и инноваций: спрос и эффекты // *Форсайт*. Т. 8. № 3. 2014. С. 18–41.
8. *Давыденко Е. В.* Становление инновационной модели развития российской экономики как результат глобального экономического кризиса // *Ученые записки Международного банковского института*. Вып. № 2. Уроки кризиса / Под науч. ред. Ю. Д. Деревянко. СПб.: Изд-во МБИ, 2010. С. 55–66.
9. *Дупленко Н. Г.* Разработка механизма повышения инновационной активности малых предприятий // *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта*. 2013. № 3. С. 107–113.
10. *Индикаторы инновационной деятельности: 2016.* Статистический сборник. М.: НИУ-ВШЭ. 2016. 321 с.
11. *Индикаторы науки: 2015.* Статистический сборник. М.: НИУ-ВШЭ. 2016. 305 с.
12. *Инновационная деятельность в Российской Федерации* // *Статистика науки и образования*. № 7. 2015. 58 с.
13. *Керимова Л. Т., Мачнева В. В., Эльканова Е. А.* Формирование интеграционных стратегий государства и частного бизнеса и роль технологических платформ в рамках инновационной системы России // *Вопросы региональной экономики*. 2013. № 1 (14). С. 91–101.
14. *Кирсанова Е. Г.* Инновационная политика в современном обществе: принципы и особенности реализации // *Вестник Волгоградского государственного университета*. 2013. № 1 (23). С. 179–183.
15. *Косенко А. А., Лавринов Г. А., Хрусталева Е. Ю.* Инновационный климат в наукоемком и высокотехнологичном комплексах экономики России // *Экономический анализ: теория и практика*. 2013. № 17 (320). С. 2–9.
16. *Кочемасова А. В.* Прямые иностранные инвестиции как фактор формирования и развития инновационных кластеров // *Финансовая*

- аналитика. Проблемы и решения. 2013. № 10 (148). С. 47–57.
17. *Леонова Ж. К.* Инновационное малое предпринимательство как стратегический ресурс экономической безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 6 (99). С. 61–66.
18. *Майструк В.* Государственная финансовая поддержка инновационного предпринимательства // Бизнес 112. 2015. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://biznes112.com/gosudarstvennaya-finansovaya-podderzhka-innovatsionnogo-predprinimatelstva> (дата обращения: 20.04.2016).
19. *Меламед И. И., Кузнецова Г. Д.* О бюджете развития Российской Федерации // Власть. № 6. 2015. С. 29–33.
20. Механизмы стимулирования (налоговые и иные аспекты) при прямом и венчурном инвестировании. Возможности и перспективы, правоприменение, обоснованные предложения // Аналитический доклад Российской венчурной компании. 2015. 87 с.
21. *Пивоварова Н. В.* Финансовая поддержка инновационной деятельности: мировой опыт и российская практика // Экономические науки. № 9 (82). 2011. С. 195–198.
22. *Санаева Е. О.* Региональные особенности государственной поддержки развития малого инновационного предпринимательства // Электронный научно-практический журнал «НАУКА-RASTUDENT.RU». 2015. № 4 (16). [Электронный ресурс] Режим доступа: www.nauka-rastudent.ru. (дата обращения: 20.04.2016)
23. *Седаш Т. Н., Сетченкова Л. А.* Развитие механизмов финансирования инновационных процессов в мировой и российской экономике // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. 2013. № 1 (139). С. 16–25.
24. Создание инновационной культуры: как глобальные компании раскрывают креативный потенциал // Economist Intelligence Unit. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.vestifinance.ru/articles/52127> (дата обращения: 12.01.2016).
25. Эффективность механизмов государственной поддержки // Аналитический доклад Российского союза промышленников и предпринимателей. 2013. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.rspp.ru/library/view/75?s=> (дата обращения: 10.05.2016).

Глава 3

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ЗАКУПОК**



Практика участия субъектов малого предпринимательства в государственных закупках: стимулирование или ограничение?

(SME Participation in Public Procurement Practice: Stimulation or Restriction?)

Аннотация. Работа посвящена анализу участия субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – СМП) в государственных закупках. В статье отражены различные точки зрения на эффективность существующей системы государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства через систему государственного и муниципального заказа. На основании анализа протоколов участия в закупках для малого бизнеса, проведенных шестью крупными заказчиками г. Москвы, была опровергнута гипотеза о снижении уровня участия малых и средних предприятий в государственном заказе. Однако подтвердилось предположение о существовании зависимости между активностью участия субъектов малого и среднего предпринимательства и сферы их деятельности (отрасли экономики), и предложено объяснение существования такой зависимости.

Abstract. The paper is devoted to the analysis of participation of small and medium business in public procurement. In this article different points of view on the effectiveness of the support of small and medium companies through state procurement are presented. The hypothesis of the low level of participation of small companies in state procurement is refused on the basis of the analysis of the protocols of participation small and medium enterprises in purchases conducted by major procurers in Moscow. However, the assumption that the level of participation in public procurement for small and medium enterprises depends on the field of activity is confirmed.

Ключевые слова: поддержка субъектов малого предпринимательства, государственные закупки.

Keywords: support of small and medium enterprises, public procurement.

В современном мире устойчивое развитие средних и малых предприятий является одним из наиболее значимых факторов эффективного экономического роста. Однако существующие механизмы государственной поддержки не обеспечивают реальной помощи указанным субъектам, что вызвано дисбалансом поддержки малого и крупного бизнеса. Даже в экономически развитых регионах государственная поддержка оказывается преимущественно крупным предприятиям, а малый и средний бизнес работает и развивается преимущественно за счет собственных ресурсов [2].

Как показал анализ антикризисных программ, реализованных правительствами разных стран в период кризиса 2008–2009 гг., широкое распространение получила модель поддержки бизнеса, в том числе малого, через госзаказ [5]. Однако данная модель имеет существенный недостаток: поддержка малых и крупных предприятий распределяется неравномерно, что с теоретической стороны обусловлено существующими нормативными ограничениями, с которыми сталкиваются субъекты малого и среднего предпринимательства при участии в государственных закупках [1].

Особенно остро данный вопрос стоит перед Россией, где после кризиса 2009 г. с уменьшением доходов бюджета начали создаваться неравные условия взаимодействия государства и бизнеса: крупные предприятия с государственной собственностью стали чаще получать госзаказы, тогда как доступ к сфере государственных закупок для субъектов малого и среднего предпринимательства был существенно ограничен [12].

С точки зрения практики данная проблема находит свое отражение в том, что процесс участия субъектов малого и среднего предпринимательства в государственном и муниципальном заказе оценивается ими как сложный и низкорентабельный [7,10], что приводит к недостаточному вовлечению СМП к участию в госзаказе. Кроме того, заказчики не проявляют заинтересованность в проведении закупок для СМП, так как осуществление

данных процедур связано со значительными издержками (необходимо грамотное планирование таких закупок, связанное с выбором корректного размера лотов, условий контракта и др.).

На сегодняшний день решение вопроса государственной поддержки малого бизнеса затрагивает не только заказчиков, участников закупок из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, но и органы государственной власти, осуществляющие регулирование контрактной системы, а также конечных потребителей закупаемых товаров, работ, услуг.

В нашей статье на основании анализа протоколов участия в закупках для субъектов малого и среднего предпринимательства мы проверим гипотезу, что с принятием нового законодательства о контрактной системе предприятия малого и среднего бизнеса стали реже принимать участие в государственном заказе.

Также, по нашему мнению, существует зависимость между активностью участия субъектов малого и среднего предпринимательства и сферы их деятельности (отрасли экономики).

Среди авторов, рассматривающих участие в государственных закупках малых и средних предприятий, выделяется два основных направления.

Первая группа рассматривает гипотезы, противоположные гипотезе данной статьи, описывая высокую эффективность государственных закупок как метода поддержки СМП.

В ряде работ ставится под сомнение предположение о низком уровне участия малого бизнеса в госзаказе. В соответствии с анализом размещения заказов за 2014 г. малый бизнес через государственные закупки получил около 374 млрд. рублей, то есть порядка 5% от общего объема средств госзаказа, предусмотренного планом-графиком [6]. В работе [11] авторы предполагают, что осуществление закупок у субъектов малого бизнеса увеличивает социально-экономический эффект размещения госзаказа, поскольку способствует расширению закупок инновационной продукции.

Другая, более обширная группа работ, посвящена неэффективности выделения бюджетных средств на осуществление закупок исключительно у субъектов малого и среднего предпринимательства как механизма поддержки таких предприятий.

В качестве причин выделяются существующие нормативные ограничения (EU procurement directives), уровень

квалификации, недостаток информации и ресурсов среди участников закупок, чрезмерное бюрократическое давление и убеждения поставщиков о сложности получения государственного контракта [4]. На основании результатов обследования 203 финских малых и средних предприятий было выявлено, что компании с недостатком административных, информационных, правовых возможностей с меньшей вероятностью выигрывают государственные контракты, что подтверждает наше предположение о низком уровне участия СМП в государственных закупках [3].

Кроме того, анализ российских данных [9] показывает, что только 2,7 % от всех организаций малого бизнеса принимают участие в государственных закупках, что показывает недостаточную эффективность принимаемых мер государственной поддержки. Причиной такого явления может быть то, что малые предприятия не заинтересованы в участии в государственных закупках в силу юридических сложностей, слишком больших сумм заказов, сложностей регистрации на электронных торговых площадках [7].

Для проверки выдвинутой гипотезы о менее активном участии предприятий малого и среднего бизнеса в государственном заказе мы проанализировали протоколы закупок у СМП и СОНО за 2014–2015 гг. и первый квартал 2016 г. среди крупнейших заказчиков-департаментов города Москвы по сумме контрактов (по Закону о контрактной системе): Департамента здравоохранения, Департамента жилищно-коммунального хозяйства, Департамента торговли и услуг, Департамента информационных технологий, Департамента развития новых территорий, Департамента труда и социальной защиты населения, Департамента топливно-энергетического хозяйства, представленных в табл. 1.

На основе анализа протоколов участия в закупках для субъектов малого и среднего предпринимательства мы сравнили средние данные по количеству поданных заявок и начальной (максимальной) цене контрактов закупок для СМП и СОНО за указанный временной период с аналогичными показателями закупок для иных организаций.

Всего нами было рассмотрено 253 протокола работы комиссий за указанный период. Сбор данных осуществлялся в Единой

информационной системе в сфере закупок (раздел «Закупки для СМП и СОНКО», поиск по 44-ФЗ, этап закупки: закупка завершена). Необходимо отметить, что в выборке учитывалось осуществление закупок не только указанными департаментами-заказчиками, но и уполномоченными учреждениями.

В ходе анализа данных использованы следующие показатели: способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), предмет закупки (код ОКДП), начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК), количество поданных заявок. Важно учитывать, что как показатель активности участия СМП в закупках в рамках исследования мы применяли именно количество поданных, а не допущенных заявок.

Проведенный анализ показал, что среднее количество заявок участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства на одну процедуру по всем анализируемым департаментам в 2014–2016 гг. составило 3,66 участника на

Наименование департамента	Сумма контрактов за 2016 г. (руб.)	Количество закупок для СМП и СОНО (2014–2016)
Департамент здравоохранения города Москвы	8 240,7 млн	29
Департамент жилищно-коммунального хозяйства города Москвы	5 762,3 млн	70
Департамент торговли и услуг города Москвы	3 823,2 млн	62
Департамент развития новых территорий города Москвы	2 653,9 млн	22
Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы	2 502,1 млн	53
Департамент топливно-энергетического хозяйства города Москвы	844,8 млн	17

Таблица 1. Крупнейшие департаменты города Москвы по сумме контрактов

процедуру, что превышает среднее количество участников закупок на торгах в 2015 г. по данным Министерства экономического развития (среднее количество заявок участников закупки из числа СМП, СОНКО на одну процедуру определения поставщика в 2015 г. составило 3,1 участника на закупку) [8]. Средняя начальная (максимальная) цена составила 4 415 266,012 руб. на одну процедуру.

Рассматривая уровень конкуренции в разрезе двух лет, мы получили, что в 2014 г. для СМП было проведено 119 закупок (среднее количество участников на одну закупочную процедуру – 3,45), в 2015 г. – 163 закупки (среднее количество участников на одну закупочную процедуру – 3,66), а в 2016 г. – 45 закупок (среднее количество участников на одну закупочную процедуру – 4,27).

Таким образом, прирост числа участников на одну закупочную процедуру опровергает наше предположение о том, что с принятием нового законодательства о контрактной системе предприятия малого и среднего бизнеса стали реже принимать участие в государственном заказе.

При этом данное предположение не может свидетельствовать о тенденции увеличения конкуренции в государственных закупках у субъектов малого и среднего предпринимательства, поскольку представленный анализ охватывает период только двух полных лет (2014 г. и 2015 г.). Осуществить рассмотрение более длительного периода на данный момент не представляется возможным в связи с нахождением единой информационной системы в состоянии разработки.

В ходе анализа данных было выявлено, что наиболее конкурентной процедурой определения поставщика стал электронный аукцион, где среднее количество участников на одну процедуру составило 5,04, далее идет запрос котировок – 4 участника, запрос предложений – 2,73 участника, и наименее конкурентная процедура – открытый конкурс – 2,43 участника на закупочную процедуру.

Полученные результаты можно объяснить более высокими транзакционными издержками участия в неэлектронных процедурах. Кроме того, электронный аукцион является наиболее часто используемой процедурой для закупки простой сопоставимой продукции, наиболее привлекательной для субъектов малого и среднего предпринимательства.

Закупки в разрезе ОКДП	Среднее кол-во заявок	Средняя НМЦК
Поставка канцтоваров, печатной продукции комплектующих для офисной техники (картриджей)	5,37	702 237,38
Препараты фармацевтические, приобретение медицинских приборов и аппаратов, протезирование, ортодонтия	2,44	6 120 908,74
Работы общестроительные, услуги по техническому обслуживанию и ремонту, услуги в области инженерно-технического проектирования, создание проектно-сметной документации	6,21	5 703 666,77
Услуги, связанные с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических наук	1,80	6 237 375,12
Поставка мебели, штор, оборудования (видеокамер, штативов, компьютеров и т. д.)	3,47	6 454 167,10
Составление соглашений, договоров и аналогичных правовых актов, разработка документации	2,31	2 703 579,86
Сопровождение систем, услуги по сопровождению и обеспечению доступа к информационной системе, услуги в виде технической поддержки	2,61	2 898 469,34
Сбор данных, обработка данных, оценка данных	5,40	2 861 270,52
Услуги по чистке и уборке, обработке отходов на мусороперерабатывающих заводах, услуги погрузочно-разгрузочные, услуги государственного управления деятельностью в области охраны природы и экологии	4,34	7 930 089,56
Проведение культурных и развлекательных мероприятий и организации досуга, награждение победителей конкурсов	3,59	2 357 461,69

Таблица 2. Среднее количество заявок и средняя начальная (максимальная) цена контракта на одну процедуру определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

Далее для проверки выдвинутого предположения о существующей зависимости между активностью участия субъектов малого и среднего предпринимательства и сферы их деятельности мы сгруппировали закупочные процедуры всех департаментов по десяти основным направлениям (в разрезе ОКДП) и выявили среднее количество поданных заявок и среднюю начальную (максимальную) цену контракта в каждой группе.

Анализ данных, представленных в табл. 2, показывает, что максимальное количество заявок участников приходится на закупки на рынке работ общестроительных, где в среднем в закупках участвовало 6,21 участника. Помимо общестроительных работ в данный пункт мы также включили услуги по техническому обслуживанию и ремонту, услуги в области инженерно-технического проектирования и создание проектно-сметной документации.

Наименьший уровень участия среди указанных закупок наблюдается в области услуг, связанных с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических наук – всего 1,8 участника на одну закупочную процедуру.

При этом можно привести следующие обоснования различного уровня участия для субъектов малого и среднего бизнеса в государственных закупках.

Общестроительные работы являются привлекательными для субъектов малого и среднего предпринимательства так как в основном, включают в себя работы по осуществлению текущего ремонта, которые не требуют получения специальных допусков и лицензирования. Кроме того, при обосновании НМЦК при осуществлении таких закупок используется сметный метод, поэтому ценообразование в данной отрасли незначительно отличается от рыночных цен на аналогичные работы.

Немного менее конкурентными являются закупки канцелярских товаров, а также оказание услуг по сбору, обработке и оценке данных. В данном случае высоко привлекательными для участия в таких закупках СМП эти отрасли являются в силу отсутствия обязанности получения разрешительных документов. Для осуществления поставки канцелярских товаров и картриджей не требуется особых навыков и умений. Что касается услуг по обработке данных, то здесь необходимо отметить, что

для осуществления сбора данных часто привлекают физических лиц, поэтому СМП и СОНКО часто могут выступать в качестве посредников между заказчиками и физическими лицами, осуществляющими сбор данных.

При этом те сферы, где нужны разрешительные документы (поставка медицинского оборудования и лекарственных препаратов, осуществление НИР и НИОКР, разработка документации и составление договоров) характеризуются низким уровнем активности участия малого и среднего бизнеса.

В результате анализа мы можем сделать предположение, что сферы являются конкурентными в силу отсутствия обязательности получения разрешений, лицензий и специальных допусков.

На основе анализа протоколов участия в закупках было показано, что субъекты малого и среднего предпринимательства в течение 2014-го, 2015-го и начала 2016 г. демонстрируют активное участие в государственных закупках, проводимых крупными московскими заказчиками исключительно для СМП. При этом была обнаружена зависимость между предметом закупки и уровнем участия малых и средних предприятий: СМП более активны в отраслях, функционирование в которых не связано с высокими издержками на получение разрешительных документов.

Хотя полученные в работе выводы нуждаются в дополнительной проверке на более широком массиве данных, в целом следует согласиться с идеей о существующей взаимосвязи между активностью субъектов малого и среднего предпринимательства и отрасли экономики, в которой они функционируют.

Полученные результаты могут послужить теоретической базой для последующих разработок и исследований в этой области, а также могут быть применены в практической деятельности участников закупок, например, при оценке и мониторинге деятельности заказчиков. Одним из дальнейших направлений для исследований могло бы стать выявление процента отклоненных заявок, а также изучение причин указанных тенденций (несоответствие требованиям, низкий уровень квалификации и т.д.). Кроме того, целесообразно провести опрос участвующих в государственных закупках малых и средних предприятий, функционирующих в различных сферах, на предмет наличия сложностей или препятствий для получения государственного заказа.

Литература

1. European Commission DG Enterprise and Industry. Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU. Final report. September 2010. [Электронный ресурс] URL: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/public-procurement/>. (Проверено: 05.04.2016).
2. Flynn A., McKevitt D.M., Davis P. The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering // International Small Business Journal. 2013. С.559–578.
3. Karjalainen K., Kemppainen K. The involvement of small-and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size // Journal of Purchasing and Supply Management. 2008. Т. 14. № 4. С. 230–240.
4. Preuss L. On the contribution of public procurement to entrepreneurship and small business policy // Entrepreneurship & Regional Development. 2011. Т. 23. № 9–10. С. 787–814.
5. Stiftung B. Managing the Crisis // A Comparative Analysis of Economic Governance in. 2010. Т. 14. С. 3–21.
6. Батова Б.З., Махиева Л.А. Государственный заказ как направление поддержки малого бизнеса в России // APRIORI Серия: гуманитарные науки. 2015. № 4. С. 1–9.
7. Демченко С.К. Каплун В.В. Государственное стимулирование совокупного спроса на продукцию малого и среднего предпринимательства тендерными инструментами // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. № 21. С. 205–210.
8. Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ в 2015 году Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс] URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depfks/44/20160217> (Проверено: 05.04.2016).
9. Пиньковецкая Ю.С. Малое предпринимательство и государственные закупки регионов России // Известия Томского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 1. С. 205–214.
10. Умнова М.Г. Проблемы участия российского малого бизнеса в государственных закупках // Российское предпринимательство. 2014. № 15. С. 13–23.
11. Шарова И.В., Кузнецова Е.А. Возможности взаимодействия государственных корпораций и субъектов малого и среднего предпринимательства в области государственных закупок // Актуальные вопросы современной науки. 2015. № 44–1. С. 62–71.
12. Яковлев А.А., Демидова О.А. Влияние взаимоотношений предприятий с властями на участие предприятий в системе госзакупок: эмпирический анализ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 133–156.

Гулевич А. Р., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Евсеев Н. А., Студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Федоренко Е. В., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

О недостаточности профессиональной компетентности госслужащих для повышения эффективности процесса госзакупок **(On the Lack of Public Servants' Competence to Improve the Efficiency of Public Procurement Process)**

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей мотивации госслужащих, осуществляющих закупки в государственном секторе. В системе государственных закупок существует проблема коррупционного характера, которую многие исследователи рассматривают с точки зрения недостаточности профессиональных компетенций. Рассматривается предположение, что для эффективного осуществления государственных закупок государственным служащим недостаточно обладать одними лишь компетенциями. В частности, предполагается, что для групп в возрасте до 40 лет наиболее сильным мотивирующим фактором государственных служащих, участвующих в комиссиях по закупкам, будет возможность продвижения по карьерной лестнице, а для групп старше 40 лет – стабильность и уверенность в своем будущем.

Abstract. This article is devoted to the research of the motivation features of civil servants engaged in government procurement in the public sector. There is a problem of corruption in the public procurement system, which many researchers consider in terms of the lack of professional competence. The article examines hypothesis that for the effective process of government procurement it is not enough to have only competency. In particular, it is assumed that for groups under the age of 40 years, the strongest motivating factor will be career growth, and for groups over 40 years – stability and confidence in the future. To confirm the hypothesis an analysis of civil servants motivation in public procurement area was conducted in two age categories: up to 40 years and after.

Для подтверждения гипотезы был проведен анализ мотивов госслужащих, специализирующихся в проведении закупок, в двух возрастных категориях: до 40 лет и после.

Ключевые слова: мотивация, компетенции, государственный служащий, государственные закупки, коррупция.

Keywords: motivation, competence, public servants, public procurement, corruption

На сегодняшний день государственные закупки являются одним из инструментов управления экономикой. Посредством государственных контрактов многие государства решают свои социально-экономические проблемы, а также обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок. Однако, являясь важной частью государственного управления, данный процесс не всегда осуществляется эффективно и должным образом. Этому способствуют как коллизии в законодательстве и недостаточность компетенций госслужащих, так и низкий уровень их мотивации.

Одним из аспектов данной проблемы выступает недобросовестное выполнение государственными служащими своих обязанностей, деятельность которых, так или иначе, связана с процессом закупок товаров, работ или услуг для нужд государства или муниципалитетов. Было выявлено, что в большинстве случаев низкая квалификация и мотивация, а также безответственность подталкивают заказчика выбрать «легкий путь» сговора. Конкуренции нет – есть имитация конкуренции [12].

Проблема добросовестного исполнения обязанностей в процессе госзакупок в теоретическом плане исследуется в теории мотивации Дж. Перри Public service motivation (PSM) [2]. В данной теории говорится о том, что не обеспечиваются беспристрастность, справедливость, прозрачность, ответственность, честность, служение обществу и интересам государства.

В практическом плане, например, зачастую на заседании в процессе торгов при выборе победителя учитывается только один критерий – критерий стоимости, остальные переменные заказчик просто не принимает во внимание, поскольку учет

именно этого критерия наиболее прост, а введение более сложных критериев не мотивировано.

Гипотеза нашей статьи заключается в следующем: для эффективного осуществления процесса госзакупок госслужащим недостаточно обладать одними лишь компетенциями, необходима четкая мотивация. Так, для групп в возрасте до 40 лет наиболее сильным мотивирующим фактором будет возможность продвижения по карьерной лестнице. А группы старше 40 лет связывают мотивацию со стабильностью и уверенностью в своем будущем.

Проведенный анализ публикаций показывает, что в большинстве случаев авторы считают компетенцию достаточным условием для эффективного осуществления государственных закупок. Таким образом, определяем ядром коррупции недостаточный уровень профессионализма государственных служащих [10, 13, 15]. Мы считаем данное направление исследований проблемы эффективного процесса госзакупок неправильным, так как практика показывает, что большинство госслужащих, осуществляющих государственные закупки, имеют сертификаты повышения квалификации.

Другие исследователи считают, что для решения проблемы необходим комплексный подход [14] и выделяют четыре подхода для борьбы с коррупцией: психологические методы, технические методы, регламентация процессов и репрессивные методы. Мы полагаем, что этот подход не будет эффективным в отсутствие мотивации государственных служащих, отвечающих за проведение закупок.

Наконец, ряд исследователей утверждают, что борьба с коррупцией в системе госзакупок невозможна без мотивационного фактора [1,3,9]. В нашей работе будет поддержан и развит именно данный подход.

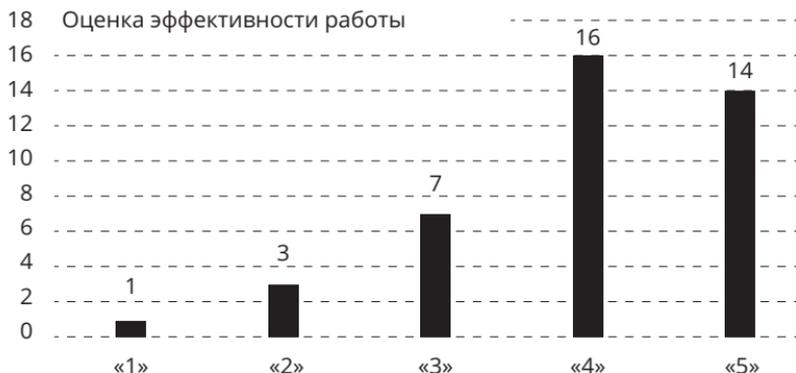
Для обоснования нашей гипотезы мы использовали метод верификации (социальный опрос) в рамках одного кейса. Социальный опрос проводился в территориальном подразделении Федеральной антимонопольной службы России.

В нашей статье использовались ответы респондентов, которые оценивали четыре переменные, характеризующие мотивационные факторы, влияющие на поведение госслужащих при осуществлении госзакупок. Респонденту предлагалось заполнить следующую анкету:

1. Пол.
2. Возраст.
3. Дайте оценку эффективности своей работы от 1 (низкая эффективность) до 5 (высокая эффективность).
4. Используете ли Вы в своей работе знания, полученные Вами при обучении (институт/курсы повышения квалификации и т.д.)?
5. Основной мотивационный фактор:
 - продвижение по карьерной лестнице,
 - стабильность и уверенность в работе,
 - самореализация.
6. Готовность работать в условиях низкой мотивации.

В опросе приняли участие 41 респондент, на основании ответов которых были получены следующие результаты:

Предпочтения	возраст до 40 лет		возраст после 40 лет	
	м	ж	м	ж
Продвижения по карьерной лестнице	10	7	3	1
Стабильность и уверенность в работе	2	2	5	7
Самореализация	2	1		1



Как видно из таблицы, для сотрудников территориального подразделения ФАС России в возрасте моложе 40 лет возможность вертикального карьерного роста внутри организации является наиболее важным фактором, мотивирующим к работе, в то время как большинство из респондентов старше 40 лет предпочли бы оставить все как есть.

Графически изобразив результаты ответа на вопрос об эффективности выполнения своих обязанностей, можно увидеть, что, с точки зрения госслужащих, они добросовестно и качественно выполняют свою работу. Интересно, что при этом нет прямой зависимости с обладанием госслужащими необходимыми компетенциями, знаниями и навыками. Скорее наоборот, чем ниже профессиональный уровень подготовки государственного служащего, тем выше профессиональная самооценка эффективности выполняемых им обязанностей. Но этот случай имеет место быть только при условии высокой мотивации сотрудников в организации, причем мотивационные факторы сотрудников в различных возрастных группах будут отличаться друг от друга.

Мы полагаем, что выдвинутая в статье гипотеза подтверждена. Госслужащие в разных возрастных группах выделяют для себя различные мотивационные факторы. Если молодые сотрудники готовы к новым перспективам и новому функционалу при переходе на более высокую должность, то старшее поколение предпочитает избегать каких-либо изменений, которые могут привести к нестабильному положению.

При этом именно мотивационный фактор является решающим для госслужащего, осуществляющего закупки, при определении того, насколько добросовестно он будет выполнять свою работу. Более половины опрошенных признали факт того, что, даже обладая необходимыми компетенциями, они не готовы выкладываться в работе на сто процентов, если не будут удовлетворены их мотивационные потребности. Кроме того, было выяснено, что компетенции, полученные работниками государственной службы в процессе обучения или прохождения переквалификации, не являются достаточным фактором эффективности выполнения госслужащими поручений и своих должностных обязанностей. То есть, другими словами, даже если госслужащий имеет блестящие знания в своей профессиональной

области и в области профессиональной этики, это еще не означает, что эффективность его работы всегда будет на максимальной отметке. Только использование руководителем доступных и желаемых стимулов может влиять на эффективность работы и взаимодействия, а также способствовать гармонизации отношений внутри коллектива.

Карьерная мотивация сегодняшних молодых госслужащих связана, в первую очередь, с приобретением возможных инструментов влияния и достаточного материального обеспечения. Как показало исследование, в условиях низкой мотивации лишь 9% опрошенных готово работать на совесть. Приходя на работу в государственный орган власти, человек инвестирует свои силы, свое собственное свободное время ради приобретения определенных благ, которые в некоторых случаях доступны только на госслужбе. Сюда относится, например, возможность карьерного роста и занятия более высокой должности с наибольшим уровнем власти, получение соответствующего классного чина, высокой заработной платы. При этом интерес к занятию высоких административных позиций не всегда означает стремление совершать какие-либо коррупционные действия. Во всем мире сегодня популярна практика, называемая «цивилизованный лоббизм». Она характеризуется тем, что главным капиталом становится возможность и способность презентовать определенные проекты, оказывать влияние на движущие политические силы, проявлять свое конкурентное преимущество. Таким образом, осуществляется самореализация работника в процессе осуществления профессиональной деятельности.

При этом, как было рассмотрено выше, движущие мотивационные факторы не заканчиваются только лишь карьерным ростом. С увеличением возраста и стажа государственных служащих их приоритеты в работе меняются. На первый план выходит потребность в стабильности и уверенности в завтрашнем дне. Во многом это связано с тем, что после 40 большинство людей уже имеют семью, имущество, стабильный доход и понимают, что в данной ситуации риск смены места работы не всегда может быть оправдан. Для представителей такой группы главной мотивацией будет уверенность в том, что занимаемая должность продолжит приносить ему определенный уровень дохода независимо от меняющейся внешней среды.

Молодые сотрудники государственных органов уверены в том, что карьерный рост сегодня является наиболее значимым фактором при выборе места работы. Кроме того, исходя из результатов исследования, нами был сделан вывод о том, что в основном именно молодежь в меньшей степени использует полученные в процессе обучения знания и навыки для эффективности своей работы в условиях недостаточной мотивированности. Все это подтверждает наблюдение, что госслужба сегодня становится привлекательной только в том случае, когда будущий сотрудник точно знает, что получит в процессе выполнения своих обязанностей необходимые для него блага и стимулы.

Было также отмечено, что служащие старше 40 лет пришли на госслужбу или продолжают работать на ней, будучи уверенными в том, что здесь можно быть уверенным в стабильности своего рабочего положения. Госслужащие «за 40» во главу угла ставят свой стаж и имеющийся опыт и рассчитывают на то, что это поможет им удержать стабильное положение до выхода на пенсию. Именно поэтому они в меньшей степени поддерживают какие-либо изменения.

Данные опроса свидетельствуют о существующих проблемах на государственной службе в сфере закупок, в частности, низкий уровень мотивации. Это приводит к тому, что госслужащие не готовы добросовестно выполнять свои обязанности, а значит, уровень эффективности функционирования государственных органов и предоставления гражданам услуг падает. В этих условиях необходима разработка четкой системы мотивации и реализации сотрудников государственных органов, которая являлась бы стимулом эффективного функционирования государственного аппарата.

Надо также понимать, что если от госслужащего мало что зависит в принятии того или иного решения, маловероятно, что у него возникнет соблазн использовать свои возможности и властные полномочия в личных целях, что в обычном случае могло бы привести к конфликту интересов. Это, с одной стороны, сдерживает коррупцию, а, с другой стороны, негативно влияет на его интерес к работе, его личностный и карьерный рост, желание самореализоваться, что в конечном итоге приводит к снижению мотивации и неэффективному выполнению служебных обязанностей.

Нами рассмотрена проблема неэффективного выполнения своих должностных обязанностей государственными служащими при осуществлении государственных закупок. Многие исследователи отмечают, что данная проблема связана с недостаточностью компетенций, однако существуют и те, кто считают, что решение должны быть комплексными. Мы предположили, что именно мотивация является тем фактором, который обусловит отсутствие коррупционной составляющей.

Снижение мотивации труда госслужащих, которые и без того зачастую работают некачественно и с нарушением сроков, снижает привлекательность государственной службы в сфере закупок для потенциальных кандидатов. Более того, коррупционные латентные мотивы могут оказаться преобладающими. Вследствие этого падает эффективность государственного аппарата, уменьшает действенность существующих и вводимых мер в стране. Очевидно, что, если не предпринимать срочные меры, то мотивация персонала на государственной службе в сфере закупок будет сохранять малоперспективные основы.

Для оценки движущейся мотивации у госслужащих в сфере закупок был проведен социальный опрос, который, мы предполагаем, подтвердил нашу гипотезу, что для людей моложе 40 лет перспективным является карьерный рост, в то время как старшая группа нуждается в стабильности и прочности своего профессионального положения. При этом большая часть опрошенных госслужащих уверена в том, что эффективность их работы находится на высоком уровне, и низкая мотивация может привести к тому, что уровень добросовестного исполнения должностных обязанностей снизится.

При проведении следующего исследования необходимо выбрать больше территориальных подразделений Федеральной антимонопольной службы России и задействовать как можно больше госслужащих, осуществляющих свою деятельность в госзакупках. Помимо этого, мы считаем перспективным детальное изучение различия мотивации женщин и мужчин в сфере госзакупок, возможно оно окажет корректирующее влияние на наши выводы о наличии двух возрастных мотивационных групп.

Литература

1. *Gabris G., Simo G.* Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decision. // *Public Personnel Management*, 1995. № 24. P. 33–50.
2. *Perry J.* Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity // *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1996. Vol. 6, № 1. P. 5–22.
3. *Christensen R.* The Effects of Public Service Motivation on Job Choice Decisions: Exploring the Contributions of Person-Organization Fit and Person-Job Fit. // *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011. № 21(4). P. 723–743.
4. *Vandenabeele W.* Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. // *Public management review*. 2007
5. *Баянова М.Б.* Мотивация служебной деятельности как фактор становления института профессиональной ответственности государственных служащих. // *Социосфера*. 2014. № 1. С. 114–117.
6. *Божья-Воля А.А.* Особенности мотивации работников в частном секторе и на государственной службе. // *ARS Administrandi*. 2013. № 2. С. 47–58.
7. *Васильева А.С., Шварцзайд Е.Р.* Совершенствование системы стимулирования труда государственных служащих. // *ARS Administrandi*. 2013. № 2. С. 59–67.
8. *Герасименко Д.А.* Особенности мотивации труда государственных гражданских служащих. // *Электронный вестник Ростовского социально-экономического института*. 2013. № 3. С. 19–29.
9. *Ирхин Ю.В.* Значение формирования системы компетенций и мотиваций при подготовке государственных служащих в современных условиях. // *Вестник Поволжского института управления*, 2010. № 2. С. 4–10.
10. *Жукевич Г.В., Соколова Е.Ю.* Профессиональные компетенции в сфере государственного управления. // Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: сб. докладов по материалам Восьмой Всероссийской научно-практической Интернет-конференции (27–28 октября 2011 г.). Кн. II. С. 174–178.
11. *Павленко И.А.* Коррупция в сфере государственных закупок. // *Теория и практика общественного развития*. 2013. № 10. С. 378–380.
12. Рекомендации и материалы, подготовленные рабочей группой промышленных компаний Industrial companies working group «Совершенствование процесса проведения государственных закупок» / Сайт Международного форума лидеров бизнеса, 2012 URL: http://www.iblfrussia.org/upload/iblock/239/Improvement_of_public_procurement_procedures_ru.pdf (дата обращения: 15.05.2016)
13. *Турняк К.В., Шакина М.А.* Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт. // *ARS Administrandi*, 2012. № 4. С. 41–55.
14. *Храмкин А.А.* Противодействие коррупции в госзакупках // *Бюджет*, 2007. № 4.
15. *Юрьева О.В.* Кластеры профессиональной компетенции: модели максимальной эффективности работы государственных служащих // *Власть*, 2007. № 9. С. 67–72.

О совершенствовании электронных площадок для повышения прозрачности государственных закупок. (On Improvement of E-platforms for Procurement Transparency Progress)

Аннотация. В работе проведен анализ зарубежных политик полного и частичного раскрытия информации для участников госзаказа, а также рассмотрено значение современной Единой информационной системы (ЕИС) для госзаказа, ее преимущества и недостатки. Выдвинута гипотеза, что электронные торговые площадки (ЭТП) повышают конкуренцию, если размещенные на них сведения обладают такими параметрами, как максимальная информативность и доступность, и подтверждается не полностью: максимальный уровень раскрытия информации может увеличить риски сговора, следствием чего является понижение конкуренции.

Ключевые слова: прозрачность государственных закупок, раскрытие информации, сговор, коррупция, Единая информационная система.

Abstract: The article analyzes the foreign policy of full and partial information disclosure for participants of public procurement and discusses the importance of modern Integrated Information System for state procurement, its advantages and disadvantages. The hypothesis, that electronic trading platforms increase competition, if the information located on them has parameters such as the maximum information content and accessibility, not fully confirmed: the maximum level of information disclosure may increase the risk of collusion, resulting in a reduction in competition.

Keywords: government procurement transparency, information disclosure, collusion, corruption, Integrated Information System.

На современном этапе развития российской экономики особую актуальность приобретает проблема формирования контрактной системы государственного заказа, которая ориентирована на формирование конкурентной среды с целью стимулирования деятельности экономических субъектов. Результатом

конкуренции должно стать повышение эффективности использования государственных ресурсов, состоящее как в оптимизации расходования денежных средств, так и в улучшении качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг. Однако на настоящий момент наблюдается несовершенное функционирование электронных торговых площадок как носителей всей необходимой информации о государственном заказе, что подрывает принципы контрактной системы.

Последние десятилетия ознаменовались ускоренным насыщением практически всех сторон жизни общества системами сбора и обработки информации. Информация превратилась в стратегический ресурс, таким образом, информационное обеспечение контрактной системы является одним из наиболее важных критериев реализации государственного заказа [7]. Наряду с официальным сайтом в информационном обеспечении контрактной системы играют важную роль электронные торговые площадки, посредством которых проводят электронные аукционы на сотни миллиардов рублей [12].

Проблема исследования состоит в том, что электронные торговые площадки в России на сегодняшний день не совершенны, процедуры определения победителя торгов искажаются рядом факторов. Одной из наиболее критичных проблем является недостаточный уровень информационной безопасности ЭТП. Другая распространенная ситуация – технологические сбои на торговой электронной площадке, переходящие в злоупотребления, когда конкретная организация с определенным ip-адресом не может подать заявку. Существуют также проблемы интеграции электронных площадок с официальным сайтом. Помимо озвученных проблем, существует не менее важная, а именно, коррупция. Сотрудники ЭТП фактически обладают большим спектром возможностей по доступу к конфиденциальной информации: к сведениям об участниках электронных процедур в момент прохождения процедуры, к сведениям об интересе участников торгов к конкретной процедуре закупки. Обладание данной информацией является коррупциогенным фактором и может иметь негативные последствия без надлежащего регулирования правил обращения с такой информацией [3].

Безусловно, электронные процедуры обладают рядом существенных преимуществ по сравнению с процедурами,

предусматривающими подачу и рассмотрение заявок участников закупок в форме документа на бумажных носителях, и это качественное развитие контрактной системы, однако процесс размещения и рассмотрения государственного и муниципального заказа может быть искажен несовершенным функционированием существующих ЭТП, причиной которому может выступать интерес конкретных групп лиц.

На сегодняшний день решение вопроса проведения и рассмотрения заявок участников электронных торгов государственного и муниципального заказа затрагивает в первую очередь органы государственной власти, осуществляющие регулирование контрактной системы, операторов электронных торговых площадок, участников госзаказа, а также конечных потребителей закупаемых товаров, работ, услуг.

С учетом вышеизложенного мы выдвигаем гипотезу, что электронные торговые площадки повышают конкуренцию, если размещенные на них сведения обладают следующими параметрами:

- максимальная информативность: представленных данных пользователю достаточно для участия в закупке;
- доступность: дружелюбность пользовательского интерфейса ЭТП; открытость данных; возможность интеллектуального поиска; предметная структурированность.

Таким образом, первую часть гипотезы о максимальной информативности сведений, размещаемых на ЭТП, мы проверим при помощи системного метода, основываясь на идеях работ [1, 2, 4, 5], вторую часть гипотезы о доступности сведений проверим при помощи метода верификации.

Очевидным является тот факт, что прозрачность информации о прошедшей, настоящей и планируемой закупочной деятельности оказывает значительное влияние на контрактную систему в целом: прозрачность закупочной деятельности способствует более эффективной работе системы госзаказа, а также снижает издержки на проведение мониторинга [14]. Боэм доказывает, что повышение уровня прозрачности, открытости и доступности информации о процессе заключения госконтракта является одним из способов борьбы с коррупцией, так как такой инструмент позволяет сократить асимметрию информации, а также снижает транзакционные издержки заказчика и исполнителей [1].

Похожие идеи можно найти в работе Копьера; автор утверждает, что в процессе повышения прозрачности закупочной деятельности увеличивается подотчетность заказчика, привлекается большее количество участников, что снижает риски возникновения коррупции [2]. Идеи данных работ очень близки к первой части выдвинутой нами гипотезы, однако существует ряд зарубежных работ с противоположной точкой зрения.

Еще в 1964 г. было высказано мнение, что прозрачность сферы госзаказа облегчает вероятность возникновения картельного сговора, который диктует свои правила, картель может легко выявить и наказать отклонившиеся фирмы [5]. Подобное объединение поставщиков на аукционе достаточно быстро перетекает в сговор, также нередким явлением можно наблюдать участвующего в сговоре и заказчика, что естественным образом порождает возникновение коррупции. Сговор поставщиков при аукционе может привести к повышению цен закупаемой продукции или же снизить качество при прежней цене. Таким образом, подробное раскрытие информации порождает серьезную проблему, которая привлекает к себе большое внимание в сфере госзаказа.

Голден и Пиччи [4] описывают механизм подобного взаимодействия: «Возникновение сговора становится более вероятным при повышении прозрачности, так как не поддерживающие сговор фирмы легко могут быть обнаружены конкурентами, которые, в свою очередь, могут быстро принять ответные меры. Когда цены открыты в общем доступе, становится проще поддерживать сговор». В данном случае решающим фактором поведения поставщиков является степень прозрачности государственных закупок.

Авторы данных работ приводят эмпирические данные, подтверждающие их идеи. Так, Голден и Пиччи [4] собрали статистические данные по закупкам в разных регионах Италии, где заметной тенденцией являлась высокая концентрация ценовых предложений от участников в районе первоначальной цены контракта. Однако когда цена контракта не была задана, ценовой разброс предложений стал более выраженным (в разы), что свидетельствовало об отсутствии неформального сговора.

Таким образом, у нас нет оснований утверждать, что наша гипотеза о том, что максимальное раскрытие информации для

участников торгов приведет к росту конкуренции, подтверждается: максимальная информативность о проводимых заказах может послужить источником для недобросовестного поведения участников заказа, риска возникновения сговора и, как следствие, сокращения конкуренции на рынке.

Говоря о прозрачности государственных закупок, имеет в виду, прежде всего, количество раскрываемой информации для участников торгов. Однако недостаточное раскрытие информации уменьшает вероятность возникновения и поддержания сговора, поскольку участник на торгах не способен просчитать стратегии поведения остальных фирм.

Существуют также конкурентоспособные государственные закупки, при которых контракты на покупку товаров заключаются последовательно. В таких случаях риск сговора повышен, и уместной политикой распоряжения информацией является сохранение сведений в тайне для всех участников торгов [13].

Заказчики выступают на рынке от лица государства, поскольку они не могут вести непрозрачную политику, способную привести к риску возникновения коррупции. Заказчик должен сообщить победителю торгов, что с ним будет заключаться контракт, а также поставить в известность остальных участников, что победитель выбран. В таком случае под степенью прозрачности мы понимаем опубликованные сведения по каждому этапу торгов для участников, не получивших контракт.

При различных политиках частичного раскрытия информации для фирм сговор на рынке становится достаточно трудным. Однако при опубликовании цены заключенного контракта картелю становится легко вычислить отклонившегося и применить к нему наказание, что делает конкурентные фирмы более склонными к поддержанию сговора.

Таким образом, можно заключить, что способы размещения заказа с заданной ценой контракта (начальная максимальная цена контракта) влекут дополнительную вероятность возникновения сговора участников торгов. При проведении электронного аукциона в режиме реального времени риск сговора возникает при подаче и оценке предложений и является еще более выраженным: объединившиеся фирмы наглядным образом видят сценарий проходящих торгов, тогда они могут заметить «предателя» и переиграть его, влияя на результаты торгов.

Единая информационная система

С 1 января 2015 г. в России запущена Единая информационная система (zakupki.gov.ru) в сфере государственного заказа, призванная заменить предыдущие порталы. До появления ЕИС в России нередко публикации тендеров сопровождалась сокрытием или искажением сведений, что могло влиять на определение победителя торгов, и часто контракт заключался с поставщиком, с которым была достигнута определенная договоренность задолго до проведения процедуры отбора победителя закупки [12]. Такая недоступность информационного обеспечения является не только следствием коррупциогенного фактора, но и причиной значительного снижения конкуренции, при том уходят с рынка «добросовестные» фирмы. Данное явление сказывается негативным образом на уровне доверия бизнеса к власти, тем самым снижая количество желающих принимать участие в госзаказе. Однако, конечно же, ошибки, пробелы и другие искажения могут и не являться умышленным действием заказчика, такие закупки называют «слепыми» [13]. По результатам анализа доклада [12], самыми распространенными искажениями сведений являются: замена в ключевых словах букв на схожие символы; содержание латинских символов букв вместо кириллических; ошибки, опечатки, пробелы и нижние подчеркивания в ключевых словах; отсутствие ключевых слов и т.д. Некомпетентность чиновника как человеческий фактор тоже является причиной снижения конкуренции. Таким образом, очень важно учитывать уровень доступности информации, чтобы сведения, предоставляемые о государственных и муниципальных закупках на ЭТП и ЕИС, выполняли свою функцию информирования пользователя (мы уже выяснили ранее, что информация сегодня является очень важным стратегическим ресурсом [7]).

До 2016 г. причинами подобных нарушений называли неотлаженный механизм организации информационного обеспечения закупочной деятельности и отсутствие требований к формату и объему публикуемых сведений. Однако с 1 января 2016 г. вступили в силу требования к размещаемым сведениям на ЕИС [8], с появлением которых умышленное искажение сведений становится трудноосуществимым для заказчика. Также стоит отметить, что недостаточные системные действия контролирующих

органов по выявлению и устранению нарушений способствуют росту вероятности манипулирования информацией.

Преимущества современного сайта ЕИС очевидны: вся информация о госзаказах сосредоточена в единой базе, упрощается мониторинг, фирмам проще пользоваться единым информационным источником, чем разными ЭТП, реализована возможность интеллектуального поиска извещений о закупках, учитывающая при этом возможные ошибки в ключевых словах поиска, более удобный интерфейс (в сравнении с прежним). Однако сайт не способен выявить ошибки самостоятельно, допускает их появление. Целесообразным было бы выделить группу «слепых» закупок на сайте для привлечения внимания контрольных уполномоченных органов.

Тем не менее в целях повышения доступности данных, представленных на официальном сайте, необходима его доработка. В комплекс таких мероприятий должна войти автоматизация контроля размещаемой информации на предмет корректности, а также доработка поиска по различным фильтрам.

Казалось бы, что с появлением ЕИС в России, которая автоматически интегрируется со всеми торговыми площадками, сайт системы будет уникален тем, что даст возможность сконцентрировать максимальный объем сведений по запросу пользователя, сможет дать методические рекомендации и всю необходимую информацию о закупке. На самом же деле, пользователи сталкиваются с такой проблемой, как «предметная неструктурированность» [10], когда пользователя интересует определенный вопрос, ответ на который ему самостоятельно не удастся найти на сайте в силу непонимания, как пользоваться функционалом электронной платформы либо по причине отсутствия данной информации.

Анализ официального сайта ЕИС позволил выделить наиболее важные элементы, которых, к сожалению, на сайте не обнаружено и без которых назвать систему прозрачной нельзя. Трудным остается возможность оценки результативности закупочной деятельности, так как процессы закупок и бюджетов остаются разбросанными по всей системе. Невозможно проследить определенную закупку: непонятна дата включения в план закупок, на какой площадке объявлен тендер. Также на сайте можно проследить несоответствие дат формирования закупки со сроками государственных программ, и эти отклонения никак

не отслеживаются. Нередки случаи, когда заказчики были вынуждены отказываться от участия в закупке, нарушать сроки по причине непроработанности сайта, и 14 % опрошенных заказчиков признались, что новая система сделала закупочный процесс менее удобным [11].

Таким образом, новая Единая информационная система госзакупок, конечно, является сдвигом в сторону развития контрактной системы, повышения конкуренции на рынке и оптимизации государственных расходов, однако система так и не стала качественным инструментом для повышения прозрачности и доступности информации. Отметим, что дружелюбность пользовательского интерфейса, а также структурированность информации на сайте, интеллектуальный поиск по различным фильтрам могут играть важную роль в повышении доступности предоставления информации.

Тем не менее, статистика говорит о том, что в 2015 г., с появлением новой ЕИС, наблюдается экономия бюджета от общего объема закупок в 7 % по сравнению с 2014 г. и составила более 321 млрд. рублей. Такой результат был достигнут за счет роста конкуренции среди поставщиков, среднее количество заявок возросло с 2,5 до 3, что вызвано повышением уровня доверия бизнеса к власти (диаграмма 1) [11]. Мы можем утверждать, что появление ЕИС в России сделало государственный заказ доступнее для пользователей электронного ресурса, наша вторая часть гипотезы о том, что сведения на ЭТП должны быть максимально доступными (открытость, структурированность, возможность интеллектуального поиска), подтверждается. Однако данное заключение не учитывает всех возможных факторов влияния, более детальный анализ позволил бы дать более точное обоснование роста конкуренции в системе госзаказа в 2015 г.

Нами был проведен анализ зарубежных политик полного и частичного раскрытия информации для участников госзаказа,



Диаграмма 1. Прирост экономии, млрд рублей

а также рассмотрено значение современной Единой информационной системы для госзаказа, ее преимущества и недостатки.

Было выявлено, что максимальная информативность о проводимых заказах может послужить источником для недобросовестного поведения участников заказа, риска возникновения сговора и, как следствие, сокращения конкуренции на рынке. Способы размещения заказа с заданной ценой контракта (начальная максимальная цена контракта) действительно влекут дополнительную вероятность возникновения сговора участников торгов. Выдвинутое нами заключение может стать теоретической основой для эмпирического анализа влияния политик полного и частичного раскрытия информации на поведение фирм в России. Однако подобные данные, по нашему мнению, достаточно трудно получить в силу того, что участники госзаказа, состоящие в сговоре или аффилированные с государственными органами, могут утаивать эту информацию.

Результат рассмотрения ЕИС в России подтверждает нашу гипотезу: если сведения, размещенные на ЭТП, характеризуются доступностью для пользователя, они повышают конкуренцию на рынке госзакупок. Однако данное заключение не учитывает всех возможных факторов влияния на рост конкуренции и может послужить теоретической основой для более детального исследования роста числа заявок на один тендер в 2015 г.

Также результаты работы могут быть применены при доработке официального сайта ЕИС с целью минимизации несовершенств работы электронной платформы.

Литература

1. *Boehm F., Olaya J.* Corruption in public contracting auctions: the role of transparency in bidding processes, *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2006. vol. 77, № 4. С. 42–52.
2. *Coppier R., Piga, G.* Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? [Электронный ресурс] URL: http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/coppier-piga_.pdf (Проверено: 20.05.2016).
3. *Callender G. & Schapper P.* Public Procurement Reform in Australia: a FederalState Evaluation // *Public procurement: International Cases and Commentary*. 2003. vol. 34. С. 25–59.
4. *Golden M. & Picci, L.* Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data // *Economics & Politics*, March 2005, vol. 17. № 1 С. 37–75.
5. *Stigler, G.J.*, A theory of Oligopoly // *Journal of Political Economy*. 1964. vol. 72. С.44–61.
6. *Азапова Е. В., Гриненко А. В.* Синергетический эффект закупок для государственных нужд в экономиках

- стран единого экономического пространства [Электронный ресурс] URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/gnp/paper/om12.pdf> (Проверено: 20.05.2016).
- 7.** Антонов В. И., Киселева О. В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в Российской практике // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 3. С. 23–32.
- 8.** Об утверждении положения о единой информационной системе контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // [Электронный ресурс] URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0ahUKEwi83tfhlo3NAhUFBiwKHbsXBFAQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fgosczakupki.open.gov.ru%2Fupload%2Fiblock%2Fd31%2Fd311e7355bb46c786fee79175ad8f321.docx&usq=AFQjCNE3SbuprGypna3wscvFOOCpIGeRw&sig2=5z9o7yNbxO9mvDJgcmSdbg&bvm=bv.123664746,d.bGg> (Проверено: .05.2016).
- 9.** Подколзина Е. А., Бальсевич А. А. Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации // Госзаказ: управление, обеспечение, размещение. Нормативно-аналитический журнал. 2013. № 16. С 3–19.
- 10.** Галкин В. Ю., Наумов В. Н. Ценностно-ориентированная модель электронных закупок в системе предпринимательства // Государственное регулирование экономики. 2016. № 4. С. 47–52.
- 11.** Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ в 2015 году Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс] URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/44/20160217> (Проверено: 05.2016).
- 12.** Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации». 2014. [Электронный ресурс] URL: https://www.hse.ru/data/2015/05/12/1098723619/1HSE_doklad.pdf (Проверено: .05.2016).
- 13.** Завидей С. В. Ключевые проблемы развития системы государственных закупок // Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2015. Часть 1., С. 104–106.
- 14.** Ковалева Е. А. Анализ эффективности государственных закупок на электронных торговых площадках // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 10 (264) С. 53–60.
- 15.** Кропачева И. Н. Автоматизация закупочного процесса как способ повышения эффективности контрактной системы // Сборник научных трудов 2-й Международной научно-практической конференции. 2015. Том 1. С. 104–108.
- 16.** Умнова М. Г. Проблемы участия российского малого бизнеса в государственных закупках // Российское предпринимательство. 2014. № 15. С. 13–23.

Глава 4

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ



Багадырова Н. М., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Матвеева Л. С., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Сарвилов А. О., студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Семёнов М. Е., студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

О факторах, препятствующих реформе государственной службы в странах Центральной и Восточной Европы в переходный период (On Impeding Factors in the Reform of Public Service in Countries of Central and East Europe During the Transition Period)

Аннотация. Статья посвящена анализу изменения методик реформирования государственной службы и особенностям люстрационных процессов в странах Центральной и Восточной Европы. В качестве механизма, призванного институализировать процесс проведения данных реформ, сделав люстрацию лишь косвенным фактором, в статье предлагается использование посреднической сети, которая помимо найма и контроля за деятельностью государственных служащих будет осуществлять оценку эффективности и адаптивности проводимых реформ государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, люстрация, переходный период.

Abstract. This article analyzes the changes in the civil service reform the methods and characteristics of lustration processes in the countries of Central Eastern Europe. As a mechanism to institutionalize the process of carrying out these reforms, making the lustration only an indirect factor, the article proposes the use of an intermediary network, which in addition to the hiring and supervision of the activities of public servants will carry out evaluation of the effectiveness and adaptability of the ongoing civil service reforms.

Keywords: civil crevice, lustration, transitional period.

Политические трансформации, произошедшие в странах Центральной и Восточной Европы во второй половине 80-х – первой половине 90-х гг. XX в. нашли своё наиболее яркое выражение в изменении подхода к административному управ-

лению в целом и государственной службе в частности.

Отказ от административно-командной модели создавал предпосылки к формированию такой системы найма государственных служащих, для которой будет присущ конкурентный подход и отбор на основе профессиональных компетенций. Но, в то же самое время реформирование государственной службы, включавшее в себя, например, изменения системы оплаты труда и стимулирования госслужащих, не решало проблему «кумовства», столь характерную для большинства вновь сформировавшихся режимов. Еще более усугубляли ситуацию люстрационные процессы, протекавшие в очень решительном ключе на территории бывшей Чехословакии и в Польше.

Таким образом, реформы государственной службы, проведенные в первые годы после обретения статуса независимых государств, в странах бывшего социалистического лагеря, необходимо было признать неполноценными в силу огромного количества свойственных структуре государственной службы пережитков прошлого режима, с которыми новая власть на первых порах была просто не в силах справиться. Проблема заключается в том, что реформы не решают проблемы и не приводят к улучшению государственного аппарата.

На сегодняшний день реформа государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы больше напоминает процесс развития государственного управления, чем реформу в традиционном понимании, подразумевающую реорганизацию госаппарата.

Целесообразность изучения данной проблемы определяется, в первую очередь, ее практической значимостью. Затянувшийся период качественного реформирования государственной службы – явление, свойственное не только странам, в которых смена политической верхушки произошла относительно недавно. Актуальность данной работы определяется важностью выявления факторов, воздействующих на процесс блокирования реформ государственной службы, что могло бы позволить сократить их негативное влияние в странах, вошедших в своем развитии в политически переходный период.

Наша гипотеза заключается в том, что изменение методик реформирования государственной службы в рассматриваемых странах (от политического радикализма к поиску грамотной

пропорции между политическими и карьерными назначениями) и создание посреднической сети (независимого агентства при правительстве), в обязанности которой, помимо найма и контроля за деятельностью самих госслужащих, будет входить оценка эффективности и адаптивности проведенных реформ государственной службы (интеграционный комитет, комиссия по вопросам реформирования), являются механизмами, призванными решить широкий спектр проблем, сопутствующих проведению реформ государственной службы на начальном этапе оформления государственности вновь сформировавшихся режимов.

По словам Шика, «чем больше недостатков в существующей практике государственного менеджмента, тем ниже вероятность успешного проведения реформ» [12]. В своей работе Давид Доловиз и Дэвид Марш отмечают, что в первую очередь странам Центральной и Восточной Европы не доставало длительной преемственности политической власти так как зачастую со сменой правительства менялся и политический курс страны, и, соответственно, проведение политики реформирования [6]. Не менее важно, что проблема этих стран состоит в недостаточном понимании концепций и основополагающей идеологии реформ.

Рубеж 1980–1990-х гг. является важной вехой в современной истории стран Центральной и Восточной Европы. Бархатные революции 1989 г. и переход власти к демократическим силам в 1989–1991 гг. поставили вопрос о люстрации государственного аппарата.

Во-первых, старый государственный аппарат оказался неэффективен еще в прошедшие десятилетия. Во-вторых, государственный аппарат в странах Центральной и Восточной Европы имел очевидный перекоп в сторону комплектования политическими назначениями. Карьерные перспективы открывались в первую очередь перед членами местной коммунистической партии. Третьей причиной, которая также затрагивает качество государственных служащих, являлось желание очистить государственный аппарат от информаторов и сотрудников спецслужб прежних режимов. Четвертой причиной проведения люстраций является желание новых режимов очистить государственный аппарат от старых чиновников и на их места посадить своих ставленников.

Вообще, вопрос о пропорции политических и карьерных назначенцев встал довольно остро перед новыми властями. С одной стороны, они избавлялись от политических назначенцев прежнего режима. С другой же стороны, вакантные места, по сути, заменялись теми же политическими назначенцами, но уже нового режима. Все это требовало увязки с необходимостью увеличения доли карьерных назначенцев в государственном аппарате.

Необходимость посреднической сети для проведения реформы госслужбы теоретически оправдана, поскольку «напрямую» использовать принципы нового государственного менеджмента в сфере государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы невозможно. Существуют различия между странами, их системой политического строя [15]. Возникает вопрос: почему в этих странах прогресс в области реформы государственного управления является более умеренным по сравнению с другими организационными преобразованиями?

Конечно, не следует преувеличивать настрой политиков этих стран «на реформу». Приоритетом для политиков было не проведение реформы государственного управления, а, скорее, создание нового государственного сектора как такового. В переходный период в государственном секторе появляются неопытные управленцы, которые должны идти на риск и быстро принимать решения без тщательного предварительного анализа. И применение принципов нового государственного менеджмента в подобных ситуациях становится проблемным. Это говорит о том, что в странах Центральной и Восточной Европы распространен менеджмент низкого качества.

Рассматривая вопрос реформы государственной службы в переходный политический период и факторы, препятствующие проведению реформы, обратим внимание на Польшу. Пример этой страны является показательным относительно соотношения блестящих стартовых возможностей и довольно неоднозначных итогов реформирования государственного аппарата.

Для вступления в новую эпоху Польше потребовалось лишь два года мягкой политической трансформации, что важно – без насилия. Мир в стране, модернизационные устремления правительства и идеологическое единство власти давали прекрасные возможности для реформирования государственного аппарата.

Люстрация была чрезвычайно популярной идеей в обществе. Особенно в польском обществе сильны были страхи о подчинении экономической и политической жизни сотрудникам спецслужб. Также популярной была идея запрета на профессию для тех чиновников, которые были замешаны в ограничении прав и свобод при коммунистическом режиме. Однако новое правительство под руководством Тадеуша Мазовецкого гарантировало неприкосновенность коммунистам.

Из-за политической неразберихи (за 3 года в Польше сменилось 5 премьер-министров) и парламентских дрызг (в парламенте было более дюжины партий) итоговый закон о декоммунизации 1992 г. оказался нацелен не против реальных коммунистов, а против политических конкурентов в среде новой демократической власти. Закон о декоммунизации был принят без рассмотрения в комитетах и с нарушением регламента. Неудивительно, что это все повлекло решение Конституционного трибунала Польши о признании данного документа неконституционным.

Так закончилась первая попытка в Польше провести люстрацию. Снова эта идея была реанимирована лишь в 1996 г. Новый закон, который и составляет нынешнюю основу законодательства Польши о люстрации, обязывает всех занимающих публичные должности пройти через процедуру люстрации. Речь идет о президенте, правительстве, депутатах, судьях, прокурорах, адвокатах, ректорах.

Однако данный закон появился на свет лишь спустя 7 лет (!) после начала политической трансформации в Польше. Очевидно, что этого более чем достаточно, чтобы все заинтересованные стороны успели очистить себя перед лицом закона и истории. Таким образом, сначала из-за политического компромисса с представителями уходящего режима, а потом вследствие политической нестабильности в Польше не удалось провести люстрацию. Было ли это неизбежно? Скорее всего – да. Политическую трансформацию в стране удалось провести без крови и переворотов, что само по себе является огромным плюсом. Эпоха политической нестабильности, частая смена правительств, мозаичность политической системы – все это вполне нормальные признаки переходного политического периода. Вместе с тем мы не видим в польском руководстве того времени реальных устремлений и несгибаемой воли по реформированию государственного аппарата.

Важно понимать, что пример Польши показателен не только с фальсификационных позиций. Не стоит забывать, что помимо люстрации, которая, несомненно, являлась фундаментом политических преобразований в странах бывшего соцлагеря, существует еще и общественный сектор, на обслуживание которого реформирование государственной службы и должно быть направленно. Идеологическая война значительно замедлила темпы административных преобразований в Польской Республике, но вовсе не остановила их. Именно Польша первой из стран – бывших участниц ОВД преодолела данный барьер, когда осенью 1997 г. власть в Польше перешла в руки коалиции «солидарных» (от «Солидарности») партий, и правительство Ежия Бузка сочло своей миссией задачу «исправления государства» [1].

Необходимо отметить, что, помимо реформ государственной службы (например, создания «устава о гражданской службе»), были изменены подходы к административно-территориальному делению республики («Территориальная реформа» 1998 г.), функционированию сферы финансовых институтов («Устав об общественных финансах»). Были также подготовлены проекты практического введения реформы центра и правительства (в том числе Канцелярии Председателя Совета Министров) в связи с введением в действие устава о департаментах правительственной администрации.

Вполне естественно, что своевременность (по сравнению со своими территориальными соседями) проведенных реформ

Страны	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5	№ 6
Польша	78,2	78,67	71,29	80,86	73,46	70,81
Украина	36,97	21,33	30,14	28,71	23,22	11,96
Венгрия	69,67	69,67	70,33	77,51	67,3	64,59
Словения	78,67	72,51	78,95	71,77	80,57	73,68
Чехия	76,78	84,36	75,12	81,82	82,46	62,68

Таблица 1. Показатели качества государственного управления в странах мира (1996–2014 гг.)

нашла свое отражение в рейтингах качества государственного управления. Мы приведем данные глобального исследования качества и результативности государственного управления «Governance Matters», расчеты в котором проводились по методике Всемирного банка на основе нескольких сотен переменных, получаемых из различных источников и выраженных в виде индексов.

Данная таблица содержит совокупные рейтинги стран по шести индексам качества государственного управления:

1. Учет мнения населения и подотчетность государственных органов.
2. Политическая стабильность и отсутствие насилия.
3. Эффективность работы правительства.
4. Качество законодательства.
5. Верховенство закона.
6. Сдерживание коррупции.

Индексы указаны в таблице под своими номерами, соответственно – от № 1 до № 6.

Для каждого из шести показателей качества государственного управления в таблице приводится рейтинг – от 0 до 100.

В таблице представлены несколько государств рассматриваемого нами региона. При выборе стран мы руководствовались двумя противоположными принципами: контрастности и конкурентности. Как видно из таблицы, Польша имеет значительные преимущества относительно большей части представленных в таблице стран, за исключением двух: Словении (показатели почти равны) и Чехии (имеется небольшое отставание). Примечательным является тот факт, что данные начали собираться с 1996 г., т.е. с момента преобразования курса реформ в Польше (первого в регионе), таким образом, являя собой достаточно объективную картину того, насколько оперативно рассматриваемые государства впитывали опыт своих соседей.

Какие же факторы препятствовали реформе государственной службы в переходный политический период? В первую очередь, для госаппарата это были факторы его качества. Именно поэтому для большинства стран региона единственным разумным выходом из сложившейся ситуации на первых порах была люстрация, не всегда имеющая законодательно закрепленные формы и зачастую работающая в угоду идеологическим интересам

новой власти. Решить люстрационные проблемы большинству государств региона удалось, были сформированы государственные аппараты, функционирующие на принципах меритократии (поспособствовала этому, естественно, интеграция многих стран рассматриваемого региона в западноевропейское сообщество). Однако тот путь, который избрали для себя большинство государств Центральной и Восточной Европы, не является единственно верным и обусловлен во многом политико-идеологическим контекстом времени и места.

Очевидно, что некоторые государства Центральной и Восточной Европы все еще далеки от статуса государств с удачной и своевременно проведенной реформой государственной службы (Белоруссия и Украина, например). Мы осознаем, что при нынешних режимах категоричный вектор в сторону своих западных соседей нам вряд ли суждено увидеть, а концепция «своего пути» не оправдывает себя уже на протяжении почти трех десятков лет. И тем не менее, если абстрагироваться от политического контекста, то данным государствам (и не только им – любым странам, оказавшимся в состоянии переходного периода) следовало бы отказаться от того люстрационного радикализма, что был присущ региону 20–25 лет назад, и заняться формированием институционального подхода, способного совершенствовать государственную службу в стране без идеологических распрей. Одним из таких институтов реформирования может выступить формирование двухступенчатой системы интеграции реформ в современную общественно-политическую ситуацию в стране. На первом этапе будет происходить процедура оценки адаптивности реформы к тем реалиям, которые имеются в стране на данный момент времени (опрос среди различных слоев населения о том, насколько они заинтересованы в такого рода преобразовании, соотношение затрат от интеграции реформы с текущей экономической ситуацией в стране как на рынке труда, так и с позиций затрат государственного бюджета). Для этих целей целесообразно учредить отдельный орган – Комиссию по вопросам реформирования, наделив его полномочиями для совершения данных операций. На втором этапе будет происходить реализация тех мероприятий, которые реформа в себя включает. Но для того чтобы грамотно заниматься мониторингом и оценкой

последствий реализации реформы, необходимо привлечь либо специалистов со стороны, либо же сформировать отдельный орган, отвечающий за это (нельзя доверять это Комиссии по вопросам реформирования, есть риск либо предвзятого подхода, либо «замыленного глаза»). Учитывая, что содержание сразу двух уполномоченных на реформирование государственной службы органов может быть весьма затратно, уместно будет начать реформу с формирования ряда универсальных результативных показателей, направленных на оценку качества государственной службы на разных уровнях власти, размещая их по принципу «Открытых данных» в течение всего срока оценки последствий реализации реформы.

В силу общей нестабильности политического развития современного мира, вопрос реформы государственной службы не утратит своей актуальности еще многие годы и породит свою плеяду талантливых исследователей. Нельзя подвести все страны под единый знаменатель. Однако процессы, разворачивающиеся в странах переходного политического периода, во многом схожи для всех. И как раз это можно и нужно использовать как в теоретической разработке данного вопроса, так и в его практической реализации.

Литература

1. *Agh A.* Civil Service Reform in Post-Communist Countries // Governance—An International Journal of Policy Administration and Institutions. 2010. Vol. 23. P. 544–545.
2. *Agh A.* Public Administration in Central Eastern Europe. In: Peters B. G., Pierre J. (Eds), Handbook of Public Administration. Sage, London, 2003. P. 536–548.
3. *Barbara A.* How not to deal with the past: lustration in Poland // European Journal of Sociology. May 1999. P. 31–55.
4. *Calhoun N.* The ideological dilemma of lustration in Poland // East European Politics and Societies. Vol. 16. No. 2. P. 494–520.
5. *Dolowitz D., Marsh D.* Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature // Political Studies. 1996. Vol. 44. P. 343–357.
6. *Dudek A.* Pierwszylata III Rzeczypospolitej 1989–2001. (The first years of the Third Republic of Poland 1989–2001). Arcana, Krakow, 2002. P. 375.
7. *Klaus H., Wollmann H.* Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison // Journal of European Public Policy. 2001. Vol. 8. Issue 6. P. 864–887.
8. *Meyer S., Jan H.* Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe // International review of administrative sciences. 2009. P. 509–528.

9. *Roman D.* Evaluation of Lustration Policy in the Czech Republic and Poland (1989–2001) // *Law and Social Industry*. April 2013. P. 387–439.
10. *Sarapu K.* Post-communism development of administrative structure in Estonia: from fragmentation to segmentation // *Transylvanian review of administrative sciences*. 2011. P. 54–73.
11. *Schick A.* Why Most Developing Countries should not Try New Zealand's Reforms // *World Bank Research Observer (International)*. 1998. Vol. 13. P. 23–31.
12. *Spacek D.* Civil Service Reform in the Czech Republic – Unsolved Issues // *International Conference on Management Innovation and Business Innovation, Lecture Notes in Management Science*. Spalkova, 2013. Vol. 15. P. 568–573.
13. *Staronova K.* Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia: A Way to Attract and Retain Young Professionals? // *17th International Conference on Current Trends in Public Sector Research*. 2013. P. 200–212.
14. *Verheijen A.J.G.* Public Administration in Post-Communist States // In: *Peters B.G., Pierre J. (Eds), Handbook of Public Administration*. Sage, London, 2003. P. 489–499.
15. *Кулеша М.* Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.) 2000. URL: <http://www.yabloko.ru/html> (дата обращения 15 февраля 2016).

Эффективность механизмов масштабной борьбы с коррупционными структурами в системе государственной службы (Италия и Россия)

(Effectiveness of Mechanisms of Large-scale Fight Against Corruption Structures in Civil Service (Italy and Russia))

Аннотация. На основе анализа кейса антикоррупционной операции «Чистые руки», проведенной в Италии в период 1990–2000-х гг., выделяются механизмы и факторы, определяющие эффективность данного опыта. Подвергается проверке гипотеза наибольшей эффективности данной операции среди мировых антикоррупционных практик, рассматривается возможность ее применения в странах с высоким уровнем коррупции, таких, как Российская Федерация. В частности, предполагается высокая результативность введения гражданской конфискации имущества, внедрения этических кодексов на государственной службе, развития независимых СМИ и гражданского общества.

Ключевые слова: коррупция, государственная служба, государственные служащие, противодействие коррупции.

Abstract. Basing on the analysis of the case of anti-corruption operation «Mani pulite», held in Italy in the period from 1990 to 2000, identify the mechanisms and factors that determine the effectiveness of the practice are identified. The hypothesis of the most effectiveness of the «Mani pulite» among world anti-corruption practices is being tested as the possibility and consequences of its use in the countries with high levels of corruption, such as the Russian Federation. In particular, authors suppose, that measures of confiscation of property, the implementation of codes of ethics in the public service, the development of independent media and civil society will have such output.

Keywords: corruption, public service, public servants, oppugnancy corruption.

В современном мире коррупция давно является одной из основных проблем на пути к устойчивому развитию государства и гражданского общества. Особенно остро эта проблема ощущается в сфере государственной службы, где последствия от коррупционных действий чиновников могут быть катастрофическими. В случае слияния чиновников высшего ранга и представителей кланов, мафий и организованных преступных группировок происходит распределение общественных благ, преступления и произвол.

Своеобразным двигателем изменений могут явиться механизмы и способы масштабной борьбы с коррупцией – специальные операции спецслужб и применение радикальных мер, вплоть до массовых арестов и казни преступников. Среди кейсов успешных антикоррупционных кампаний имеется достаточное количество примеров – опыт Сингапура, Китая, Ирландии и США. Однако наиболее успешным, с авторской точки зрения, является практика Италии – операция «Чистые руки», представляющая собой систему действий правоохранительных органов, умелое использование гражданских институтов и политических факторов, «пример энтузиазма» и подъема общественности Италии 1990-х гг.

На основании анализа материалов операции «Чистые руки» будет подвергнута проверке гипотеза об эффективности использованных методов и возможности их применения в странах с высоким уровнем коррупции, таких, как Россия.

Путем подбора и анализа научных исследований в области противодействия коррупции удалось выделить некоторые группы источников, релевантные для данного исследования.

Так, проблема коррупциогенных факторов в Италии разрабатывалась в исследованиях Л. Паули, Б. Кайли, Ф. Колдерони, П. Пинотти. В свою очередь, эффективность операции «Чистые руки» была рассмотрена А. Голденом и Л. Пичи, Д. Нэлкином, И. Каларби, А. Вануччи. Теоретико-правовые исследования вопроса коррупционной пораженности итальянской политической системы периодов того времени проведены в работе К. Джиампаолино.

О необходимости применения зарубежного опыта противодействия коррупции в России указывается в работах Д. Папиной, Т. Ульбашева и В. Барис, В выводах исследования А. Беркова описана важность имплементации итальянского опыта в нашей стране. В свою очередь, Ю. Народницкий

придерживается позиции создания национальной системы противодействия коррупции, в которой ведущая роль будет отдана системе ее предупреждения и необходимости развития институтов гражданского общества, а И. Дорофеев уделяет внимание эффективности проведения специальных операций и расширению работы спецслужб.

В нашем исследовании предлагается усилить акцент на борьбу с коррупцией, используя для этого технологию проведения особой операции государственного масштаба по аналогии с тем, как это было сделано в Италии. Мы полагаем, что это – оптимальный способ решительной борьбы с коррупцией в Российской Федерации.

Для обоснования нашей гипотезы проанализируем кейс операции «Чистые руки», используя данные, относящиеся к первичным материалам этой операции (интервью с ее исполнителями), а также динамику статистических показателей состояния коррупции и экономики в Италии в период 1990–2000-х гг.

В начале 1990-х годов уровень коррупции в Италии достиг критического значения. Теневой сектор экономики, по оценке экспертов, в то время занимал более 20 % от уровня ВВП. Издержки от коррупционных преступлений достигли высоких значений и явились одной из причин значительного дефицита бюджета [4]. Ключевой формой организации преступности в Италии того периода выступал историко-культурный институт мафии, в основе которого лежали клановые или родственные («семейные») отношения. От обычной преступной группировки мафиозную структуру отличает ряд признаков.

Так, на уровне местного самоуправления, как правило, мафия исторически воспринималась местными жителями в качестве реальной власти: проблемы внутри поселения решал авторитетный мафиози, а действия лиц, имевших официальные полномочия, носили скорее демонстративный характер. По мнению некоторых исследователей, мафию отличает сложная культурная и организационная структура, одобрение общества и ее высокая устойчивость к попыткам искоренения [6].

Пик мафиозного беспредела также пришелся на начало девяностых: в 1992 г. общественный резонанс вызвали убийства судей Д. Фальконе и П. Борселлино, в 1993 г. – взрывы в Риме, Флоренции и Милане. Все это происходило на фоне геополитических

перемен, таких, как окончание «холодной войны» и распад СССР. В Италии появилась почва для государственных и институциональных изменений и необходимость действий, для начала которых был нужен определенный импульс [7].

Таким импульсом послужил арест муниципального чиновника М. Кьеза 17 февраля 1992 г. миланским прокурором А. Пьетро за получение взятки. Последний возглавил антикоррупционную кампанию (получившую название «мани пулите» – с итал. «чистые руки»), которая имела колоссальные темпы развития; уже через несколько месяцев удалось задержать бывших мэров Милана, а только за один июнь 1992 года правоохранительными органами Италии было арестовано более 700 человек [6]. Сама операция длилась на протяжении десяти лет и значительным образом повлияла на частный сектор, государственный аппарат, организованные преступные группировки и политические силы [7,10]. За время антикоррупционной кампании судьи предъявили обвинения 3200 подозреваемым в коррупционных преступлениях. Из них одни только суды высшей инстанции вынесли обвинительные приговоры 650 лицам [6]. По результатам опросов того времени, к 1993 г. около 40 % представителей частного сектора заявили о значительном сокращении коррупции [10].

Антикоррупционная кампания дискредитировала высшие круги чиновников и политиков и привела к кризису большинства институтов власти. 18 и 19 апреля 1993 г. в Италии был проведен народный референдум, по результатам голосования итальянцы приняли решение о принятии новой мажоритарной избирательной системы. Кроме того, было полностью отменено государственное финансирование политических партий. Первое же голосование принесло ощутимые результаты: главные партии страны не прошли выборы. В перспективе данные перемены затронули практически все политические силы государства; скомпрометированные партии меняли свои названия, реорганизовывались или распадались [5,10].

Модернизация политического строя не могла пройти без существенных изменений в законодательстве. Так, определенные нововведения коснулись Конституции страны. В 1993 г. были внесены специфические корректировки в концепцию неприкосновенности членов парламента, что позволило очистить от коррупции ряды политиков разных уровней и, как следствие,

ослабить мафиозные структуры, обладавшие покровительством в политической среде (а зачастую и образующие ее, например, на муниципальном уровне).

И если ранее для начала расследования в отношении депутата требовалось соглашение всего парламента, теперь в редких случаях коллегия могла лишь инициировать и согласовывать его прекращение. Также законодательно была введена практика роспуска муниципальных органов власти при обнаружении фактов связи местных выборных лиц с организованной преступностью (с даты введения нового закона произошло более двухсот роспусков) [2,3].

Важную роль в ходе событий сыграла и особенность государственного устройства Италии, где прокуратура и суды функционировали в рамках единой структуры и имели сопоставимые роли. Тем не менее судьи имели гарантии независимости от исполнительной власти и парламента. Внесенные в уголовно-процессуальный кодекс поправки значительно расширили полномочия правоохранительных органов в сфере противодействия организованной преступности. В частности, был введен механизм расширенной конфискации имущества, большую результативность продемонстрировала и введенная практика защиты свидетелей – бывшие члены криминальных структур давали показания против своих поделельников, в данном случае в дело вступала концепция «дилеммы заключенного».

Активное участие в борьбе с коррупцией принималось и со стороны итальянских спецслужб. В частности, эффективность продемонстрировала практика внедрения в преступные группировки агентов и информаторов.

Не менее важным фактором эффективности операции «Чистые руки» явилось и развитие гражданского общества. Множество организаций третьего сектора, функционирующих в области противодействия коррупции, появились после 1993 г.

С нашей точки зрения, ключевым элементом эффективности в данном случае послужило социокультурное влияние, стремление изменить институциональную среду. Всего по результатам данной кампании к ответственности, по разным подсчетам, было привлечено около 22 тысяч коррупционеров. Многими экспертами отмечено снижение коррупционных издержек в стране, увеличение показателей выявленных преступлений

и смещение социокультурного фона в сторону антикоррупционного общественного сознания [7].

Менее чем за пять лет Италия практически в два раза снизила уровень коррупции по показателям индекса восприятия коррупции Transparency international. По сравнению с 1990 г. количество возбужденных дел по факту коррупции выросло в шесть раз. К 1996 г. показатель подобных дел достиг пикового значения и составил 1714, после этого начался медленный спад, и к концу кампании в 2002 г. данная цифра снизилась до 466. [10] Статистическими исследованиями некоторых авторов констатируется оздоровление экономики и значительный рост частных инвестиций [2].

Данные результаты позволяют аргументированно говорить об эффективности операции «Чистые руки», как с уголовно-процессуальной, так и с экономической стороны. Несмотря на вышеприведенные выводы, стоит отметить, что коррупция в Италии не исчезла. Однако ее характер и сама институциональная среда определенно претерпела позитивные изменения. Более того, сменой политических сил было ослаблено влияние организованных преступных группировок во власти, мафиозные структуры сократили свою численность и были ослаблены, а общественное отношение к проблеме скорее стало нетерпимым, нежели принимающим коррупционные реалии внутри страны.

Проанализировав опыт операции «Чистые руки», определим возможности ее применения в странах с высоким уровнем коррупции, в частности, в Российской Федерации.

Стоит отметить, что коррупция в нашей стране тесно взаимосвязана с процессами неконтролируемого «первоначального накопления» капитала и почти анархического становления бюрократического капитализма, в которые были вовлечены многие представители верховной власти и значительная часть правоохранительных структур. Это является безусловным препятствием в борьбе с коррупцией. Более того, образование кланов из чиновников среднего и высшего звена преграждает путь необходимой политической воле, которая, по сути, является залогом успешной борьбы. Справедливо встает вопрос о возможности практической реализации рекомендуемых мер, их последствий и эффективности.

Важным для России является то обстоятельство, что в России отсутствуют систематизированные данные о неконтролируемой

приватизации предприятий в 1990-е гг. Неизвестно, какая часть активов была вывезена за рубеж, какие средства производства были сохранены, а какие уничтожены. Также большую роль играет наличие организованных преступных группировок (далее – ОПГ), существование которых не отрицается органами МВД [12].

В вопросе конфискации имущества Италия законодательно продвинулась далеко вперед еще в 1956 гг., введя данную норму за коррупционные преступления. Затрагивая вопрос конфискации имущества в России и анализируя меры в ходе операции «Чистые руки», предлагается внедрить механизм гражданской конфискации имущества и расширить положения ч. 2 ст. 235 ГК РФ, усовершенствовав механизмы контроля за доходами, в отношении которых не представлено сведений, подтверждающих их законное приобретение. Однако подобный гражданско-правовой механизм еще не применяется на практике. К примеру, ст. 45 Гражданского процессуального кодекса об участии прокурора в процессе не содержит его права на обращение в суд с заявлением о конфискации имущества [9,11].

Внимание стоит уделить и тому обстоятельству, что прокуратура и следственные органы в России законодательно отделены друг от друга, что мешает осуществлению объективного следствия и ввиду бюрократических «проволочек» не может быть эффективным.

Важное значение для успеха операции «Чистые руки» имела программа защиты свидетелей, позволяющая безбоязненно давать показания против фигурантов коррупционных преступлений и способствовать следствию. Однако в России программа защиты свидетелей не работает на практике, отсутствуют механизмы обеспечения безопасности свидетелей. Так, например, не решен вопрос защиты родственников от возможных преследований.

Помимо этого, в России до сих пор существует особый режим привлечения к ответственности должностных лиц. Следовало бы рассмотреть возможность упразднения данного правила как противоречащего принципу равенства перед законом и, как следствие, правосудию.

Более того, рассматривая антикоррупционную программу Италии 1990-х гг., необходимо обратить внимание на активное взаимодействие правоохранительных органов и СМИ. Так,

газеты занимались постоянным освещением операции, и правоохранительные органы сами направляли материалы для полной и подробной трансляции событий.

Оценивая применимость данной меры, заметим, что в российских правоохранительных органах не налажена эффективная система открытости деятельности и взаимодействия со средствами массовой информации. Практика официальных пресс-служб давно уже изжила себя и, как заявляют некоторые исследователи, весьма ограничена и формализована [9]. Отметим, что Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 гг. предусматривает продвижение в данном направлении. Предполагается ежегодное объявление конкурса на выпуск социальной антикоррупционной рекламы. Более того, план предусматривает повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям [11].

Однако, по мнению некоторых авторов, отсутствует конкретный перечень мер, предлагаемые мероприятия могут быть недостаточно эффективными ввиду отсутствия системы сотрудничества со средствами массовой информации и полной гарантии их независимости. Интересным представляется факт, что в Италии во время проведения операции «Чистые руки» в конфискованных домах высокопоставленных чиновников размещались социальные учреждения: школы, больницы, полицейские участки. Более того, на этикетках бутылок вина, производимых из виноградников, конфискованных у мафии, была надпись: «Собрано с виноградников, отобранных у мафии» [7].

На наш взгляд, такая мера является весьма эффективной, так как воздействует и на потенциальных преступников, и на граждан, поднимая тем самым общественное сознание. В связи с этим, важно привести слова из интервью с бывшим членом Европарламента Къезы Джульетто (Chiesa Giulietto), рассуждающего о том, что благодаря операции общество того периода в Италии получило «моральное обновление» и возможность без опасения бороться с несправедливостью и произволом [4]. Стоит отметить, что и в России стоит задача усилить влияние этических и нравственных норм на соблюдение правил лицами, замещающими государственные должности.

Таким образом, основными направлениями деятельности в целях применения эффективного опыта противодействия коррупции являются: организованный социальный контроль за системой государственного администрирования, обеспечение возможности возбуждения уголовных дел в независимости от положения лица, совершившего преступление, неотвратимость наказания и общественного осуждения и развитие гражданского самосознания.

На основе анализа операции «Чистые руки» обоснована гипотеза об эффективности использованных мер и методов борьбы с коррупционными структурами. Операция «Чистые руки» является примером ограниченных по времени, системных, слаженных действий всех институтов общества. Справедливо было бы перенять данный опыт и адаптировать его для российских условий.

Основными направлениями противодействия коррупции для Российской Федерации, если принять такой подход, могут стать такие меры, как внедрение действенного механизма конфискации имущества, а также программы защиты свидетелей и их родственников. Эти меры способны расширить возможности для работы органов власти в сфере противодействия коррупции. Одновременно, развитие этических кодексов на государственной службе, института персональной ответственности, внедрение бизнес-практик и общественного контроля позволит внести не только формальные, но и содержательные изменения в реальное положение дел.

В свою очередь, перенять эффективные практики итальянского опыта важно и в части создания действенного механизма взаимодействия прокуратуры, следствия и судебной системы, который продемонстрировал свою результативность в Италии. Кроме того, снижению уровня коррупции должно способствовать и создание эффективной системы открытой деятельности государственных органов и взаимодействия со СМИ.

Рассматривая перспективы дальнейших исследований по применимости в России опыта системной и ограниченной во времени операции по противодействию коррупции, следовало бы провести сравнительный анализ итальянского опыта с другими мировыми практиками масштабного противодействия коррупции. Отдельным вопросом представляется применимость рассмотренных

механизмов противодействия коррупции с учетом историко-культурной специфики Российской Федерации. Послужит ли это преградой на пути эффективности их применения?

Литература

1. *Acconcia A., Cantabene C.* A big push to deter corruption: evidence from Italy // *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*. 2008. С. 75–102.
2. *Del Monte, A., Papagni, E.* The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis, *European Journal of Political Economy*. 2007. Vol. 23. С. 100–107.
3. *Di Vita G.* Curbing Corruption in Public Administration: A Case Study from Italy, *International Journal of Public Administration*. 2011. 34:10. С. 631–45.
4. *Galt A. H.* Rethinking Patron-client Relationships: The Real System and the Official System in Southern Italy. *Anthropological Quarterly* 47 (2). The George Washington University Institute for Ethnographic Research. 1974. № 47 (2). С. 182–202
5. *Memoli V., Pellegata A.* Corruption and EU Institutions: The Italians' Opinion, *Perspectives on European Politics and Society*. 2014. 15:2. С. 165–182.
6. *Paoli L.* Mafia and organized crime in Italy: The unacknowledged successes of law enforcement, *West European Politics*. 2007. 30:4. С. 854–880.
7. *Vannucci A.* The controversial legacy of «Mani Pulite»: A critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies // *Bulletin of Italian Politics*. 2009. Т. 1. № 2. С. 233–64.
8. *Барис В. В., Народицкий Ю. О.* Определение коррупции с политологической и государственно-правовой точек зрения // *Вестник Московского университета, серия 18/социология и политология*. 2009. № 1. С. 40–45.
9. *Батищева М. А.* Служебные разоблачения в сфере государственной службы // *Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России*. 2013. № 5. С. 250–256.
10. *Берков А. В.* Операция «Чистые руки» в Италии: из зарубежного опыта борьбы с коррупцией // *Обозреватель/Observer*. 2012. № 2. С. 100–108.
11. *Голованова Н. А.* Конфискация как реакция на корыстное преступление // *Уголовное право и криминология // Журнал российского права*. 2015. № 7. С. 78–86
12. *Дорофеев И. Н.* Специальные операции как метод борьбы с коррупцией. Проблемы борьбы с коррупцией // *Криминологический журнал ОГУЕП*. 2010. № 3 (13). С. 46–49.
13. *Любин В. П.* Италия: партия, мафия, коррупция // *Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания*. 2011. № 5 С. 214–225.
14. *Папунина Д. О.* Антикоррупционные меры: зарубежный опыт // *Вестник Челябинского государственного университета* 2012. № 3(257). С. 133–136.
15. *Ульбашев Т. К.* Коррупция в органах государственной власти, причины возникновения и меры противодействия (международный опыт) // *Государственный аудит, право, экономика*. 2012. № 3. С. 161–168.
16. *Transparency International*: <http://www.transparency.org> (дата обращения – 29.05.2016)

Глава 5

КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И ОБЩЕСТВЕННОГО СЕРВИСА



Соотношение полноты административных регламентов и степени удовлетворенности потребителей государственных услуг (г. Москва) (The Ratio of Administrative Regulations' Completeness and the Degree of Satisfaction of State Services' Consumers in Moscow)

Аннотация. Статья посвящена детализации административных регламентов государственных услуг и влиянию уровня детализации на степень удовлетворенности потребителей. Исследование основано на опросе потребителей государственных услуг в Москве с целью определить уровень удовлетворенности потребителей. Опрос общественного мнения свидетельствует в пользу гипотезы, утверждающей, что степень полноты и детализации административного регламента имеет непосредственное влияние на уровень удовлетворенности потребителей государственных услуг. Однако ряд кейсов, наоборот, опровергает эту гипотезу и позволяет предположить, что удовлетворенность потребителей зависит от других факторов.

Ключевые слова: административный регламент, государственные и муниципальные услуги, удовлетворенность потребителей государственных услуг, полнота административного регламента, общественные оценки.

Abstract. The paper is devoted to the specification of administrative regulations of public services and its impact on the degree of customer satisfaction. The study is based on a survey of state services' consumers in Moscow in order to determine their level of satisfaction. The public opinion survey allow to take initial hypothesis that degree of completeness and specification of the administrative regulations have a direct impact on the level of satisfaction of public services' consumers. However, a number of cases, in turn, disprove this hypothesis and suggests that consumer satisfaction depends on other factors.

Keywords: administrative regulations, state and municipal services, satisfaction of public services customers, completeness of the administrative regulations, public assessment.

На протяжении последнего десятилетия в российской системе оказания государственных и муниципальных услуг прочно укоренился термин «административный регламент». Институт административных регламентов, соединяющий в себе синкретизм двух научных школ – бюрократии М. Вебера и концепции управления по результатам – призван упростить процедуры оказания госуслуг, ограничить административное усмотрение государственных служащих и повысить уровень удовлетворенности потребителей госуслуг [1]. Административные регламенты, в своей доминанте, ориентированы на потребителей – граждан и предпринимателей, для которых создаются комфортные условия оказания госуслуг, обеспечивается открытость и прозрачность, снимается излишнее государственное регулирование [10].

На сегодняшний день, в общей совокупности, на федеральном, региональном и местном уровнях утверждено более 96150 административных регламентов государственных услуг¹. Сформированная в России модель административного регламентирования госуслуг схожа с германской и американской моделями, где существует закон о стандартизации государственных услуг, на базе которого создаются регламенты [2]. Однако, несмотря на наличие закона, в практическом ракурсе каждое государственное учреждение по-своему понимает, каким образом необходимо разрабатывать регламенты.

Так, одна из наиболее сложных проблем при разработке административных регламентов – это неопределенность в достаточном уровне полноты и детализации описания административной процедуры [17]. Часто на практике имеют место быть две крайности: регламент, содержащий нормы, выходящие за рамки регулирования («чрезмерно полный»), и регламент, в котором отсутствуют необходимые нормы регулирования («пустой»).

С одной стороны, полнота административного регламента может служить индикатором качества исполнения процедуры оказания госуслуги. Это означает минимизацию коррупционных возможностей, улучшение сервиса оказания услуг, увеличение контроля действий государственных служащих, повышение

1 Регламентация оказания государственных услуг [Электронный ресурс] // URL: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_rekom_okazaniya_gos_uslug/index.html (дата обращения: 30.05.2016).

степени открытости государственного органа. Однако детальная регламентация, нацеленная на ограничение бюрократии, может иметь и обратный эффект – общение с государственным служащим, который четко следует предписанным нормам, становится формализованным. Опираясь фразой «по регламенту не положено», чиновник не идет навстречу потребителю госуслуги и становится неклиентоориентированным.

Таким образом, с учетом наличия неопределенности в правовом регулировании разработки административных регламентов представляется актуальным выдвигание гипотезы о том, что степень полноты и детализации административного регламента имеет непосредственное влияние на уровень удовлетворенности потребителей госуслуг.

Описанная проблема, как правило, рассматривается в контексте административной реформы. По этому поводу сложилась довольно противоречивая система взглядов.

Существуют две группы диаметрально противоположных представлений о том, есть ли зависимость между степенью полноты административного регламента и уровнем удовлетворенности потребителей госуслуг. Зачастую административные регламенты рассматриваются как некая панацея для бюрократической машины. По мнению А. Н. Мальцева [9] и Я. Я. Кайля [7], именно детализация регламента способна искусственно создать клиентоориентированный подход со стороны органов власти и ослабить административные барьеры между государством и гражданами.

Подобный тезис на основе опроса экспертных мнений в 2009 г. выдвигается в статье Е. А. Семионовой и В. А. Январева [15]: 60% государственных служащих полагают, что максимальная регламентация приносит пользу прежде всего гражданам и организациям, поскольку снижает избыточное государственное регулирование. Кроме того, существуют исследования мнений потребителей госуслуг, проведенные в регионах России, например, статья А. Б. Хашановой и С. Э. Лиджи-Горяевой об опросе в Республике Калмыкия [16], статья А. Л. Носова и М. А. Макаркиной о мониторинге качества предоставления услуг в Кировской области [11], статья К. И. Головшинского, И. М. Степанова и Т. В. Филипповой о бенчмаркинге качества госуслуг в Ярославской области [6] и многие другие. В этих

работах указывается, что подробная регламентация административных процедур следует практической цели – оптимизирует процесс предоставления услуги и увеличивает уровень удовлетворенности потребителей. Отдельного внимания заслуживает мониторинг внедрения административных регламентов А. В. Клименко и А. Б. Жулина [8], в котором авторы зафиксировали существенную проблему: региональные ведомства намеренно не стремятся к регламентации, которая ограничивает их свободу, составляя некачественные, «пустые» регламенты. Прямым следствием этого является снижение степени удовлетворенности потребителей.

Все эти доводы кажутся логичными, однако существует вторая группа авторов, которые придерживаются другой точки зрения. Так, В. Вгук, сравнивая административные реформы США и России [4], выдвигает тезис о том, что административное регламентирование российского типа ориентировано на чиновников, чтобы сделать их поведенческие паттерны логическими и предсказуемыми, и никак не влияет на удовлетворенность граждан, которые рассматриваются исключительно как пассивные потребители госуслуг.

Примерно такого же мнения придерживаются С. Pollitt и G. Vouckaert [14], утверждая, что «сухой» административный регламент, как бы полно и детально он ни был прописан, не может отразить всех составляющих оказания госуслуги, в том числе и обратной связи между потребителем и государственным служащим. Это, в свою очередь, сводит «на нет» все попытки государства увеличить уровень удовлетворения граждан. Хотелось бы отметить, что такая же идея отражена в статье российских исследователей С. М. Плаксина и Е. М. Стырина [13]: административный регламент как элемент менеджериалистского подхода к государственным услугам сам по себе не ориентирован на потребителя. Соответственно, степень его полноты не может оказывать никакого влияния на удовлетворенность получателей госуслуг.

Для проверки выдвинутой гипотезы нами было проведено исследование общественного мнения граждан и предпринимателей. Поскольку уровень удовлетворенности потребителей – это субъективный показатель качества [12], который основан на оценочных суждениях и мнениях, мы использовали метод интервьюирования в точках предоставления госуслуг.

При проведении исследования мы придерживались следующих шагов:

1. Анализ ряда административных регламентов госуслуг с целью избрать те, которые удовлетворяют требованию максимальной детализации (табл. 1). Стоит учитывать, что детализация не означает большой объем документа, скорее это качественный критерий, который сочетает в себе стремление к исчерпывающей полноте и конкретизации изображения госуслуги [5].

2. Отбор случайным образом госучреждений в качестве точек интервьюирования.

3. Составление вопросов для интервьюирования потребителей госуслуг с ориентировкой на информацию в административных регламентах.

4. Проведение интервьюирования потребителей госуслуг в соответствующих государственных учреждениях.

5. Анализ результатов интервьюирования.

В рамках исследования было опрошено 155 респондентов – получателей государственных услуг (не менее 30 человек по каждой указанной госуслуге) в 13 государственных учреждениях г. Москвы.

При составлении интервьюирования мы ориентировались, по большому счету, на открытые предметные вопросы, поскольку именно они побуждают интервьюируемых к разговору. Однако в ряде случаев использовались дихотомические вопросы и закрытые вопросы с использованием системы ординальных шкал [3]. В соответствии с общепринятыми правилами¹, использовалась 5-балльная шкала оценки. По содержанию все вопросы интервьюирования потребителей госуслуг можно разделить на следующие блоки:

- общий уровень удовлетворенности, где определяются наиболее проблемные места оказания госуслуг;
- удовлетворенность относительно процедуры оказания госуслуги;

1 Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 (ред. от 23.09.2015) «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти ...» // Собрание законодательства РФ, 17.12.2012, N 51, ст. 7219.

- удовлетворенность относительно взаимодействий с сотрудниками госучреждений;
- удовлетворенность относительно получения информации о госуслуге.

По результатам исследования нам удалось составить общую картину удовлетворенности граждан оказанием приведенных выше госуслуг. 44,5 % опрошенных оценили уровень предоставления госуслуги «хорошо», еще 23,8 % – «отлично». 31 % респондентов оценили оказание услуги на довольно низком уровне, из них 20,6 % поставили оценку «удовлетворительно», 7,9 % – «плохо», и 3,2 % – «неудовлетворительно». Таким образом, общий уровень удовлетворенности указанными услугами можно оценить в 3,8 балла из 5.

Однако, как показало глубинное интервью, общая оценка удовлетворенности не всегда коррелируется с объективными характеристиками оказания госуслуги. Это означает, что граждане, формируя свой уровень удовлетворенности, отталкиваются прежде всего от ожиданий. Соответственно, их ожидания могут быть завышены или занижены, что существенно оказывает влияние на общий уровень удовлетворенности.

Стоит отметить, что интервьюирование показало хорошую осведомленность граждан в теме административных регламентов. 42 % опрошенных обращались к административным регламентам, чтобы узнать о стандартах предоставления госуслуги, еще 26 % примерно представляют, что это такое, и 32 % никогда не слышали о них. Несмотря на это, 93 % респондентов считают необходимым разработку и размещение регламентов в открытом доступе. По их мнению, это необходимо не только для осведомленности о стандартах, но и для того, чтобы отстаивать свою правоту в случае недобросовестного предоставления госуслуги.

По мнению респондентов, административный регламент – далеко не самый удобный способ получения информации об услуге. В первую очередь граждане обращаются к Интернету (ищут ответ в поисковиках) и к portalу госуслуг (рис. 1). Респонденты, которые обращались к административным регламентам, связывают это с тем, что регламент, будучи нормативным актом, является сложным для восприятия, иногда громоздким документом.

Несмотря на то, что в регламентах достаточно детально представлен вопрос информирования граждан, 55,2 % опрошенных

сталкивались с недостатком информации, уже находясь в государственном учреждении: сотрудники не всегда могли дать ответ на поставленный вопрос, на информационных стендах недостаточно информации.

В исследуемых административных регламентах достаточно детально и полно были описаны процедуры оказания госуслуг. Тем не менее потребители все же столкнулись с некоторыми отклонениями, что позволило выявить ряд проблемных

Наименование государственной услуги	Орган исполнительной власти, ответственный за оказание услуги
Государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств	Федеральная налоговая служба РФ
Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии РФ
Выдача и замена паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации	Федеральная миграционная служба РФ
Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации	Федеральная миграционная служба РФ
Установление страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению	Пенсионный фонд РФ

Таблица 1. Перечень исследуемых административных регламентов¹

¹ На выбор указанных госуслуг в качестве объектов анализа, кроме полноты их административных регламентов, также повлияло то, что они являются одними из самых востребованных (по данным Интернет-портала gosuslugi.ru).

моментов (табл. 2). Ответы респондентов показывают, что на сегодняшний день регламенты не полностью справляются с задачей обеспечения комфорта предоставления услуг. Так, 55,2% респондентов отмечают наличие очередей. По совокупным данным время в очереди превышает положенные по регламенту 15 минут примерно в 2,7 раза. Кроме того, особое внимание респонденты уделяли вопросу, связанному с невнимательностью, безразличием и некомпетентностью сотрудников госучреждения. На вопрос «Обращаетесь ли Вы за личной консультацией к специалисту госучреждения?» 78% респондентов ответили «только в случае крайней необходимости».

Глубинный анализ исследования общественного мнения позволил выявить нетипичные жизненные ситуации, позволяющие заключить, что удовлетворенность потребителей не зависит от степени полноты административного регламента.

Кейс № 1

Гражданин N обращается в Пенсионный фонд с целью получить услугу «Установление страховой пенсии». Очереди не было, сотрудники были вежливы – в целом, на тот момент гражданин был удовлетворен процедурой оказания услуги. Документы приняли, но попросили прийти на неделю позже, чем прописано в регламенте, чтобы точно не было накладок. Придя в назначенный срок, гражданин получил отказ в выполнении услуги, потому что ПФР не смог в срок собрать все необходимые документы. Гражданин N не стал подавать жалобу на невыполнение услуги.

Кейс № 2

Гражданин M при самостоятельной регистрации ИП сталкивается с необходимостью сбора огромного количества документов. В документах ИФНС находит ошибку и выдает отказ, что означает возвращение на исходную позицию. Технически услуга была оказана добросовестно, по регламенту, но гражданин M остался недоволен.

В первом случае гражданин остался не удовлетворен вовсе не из-за нарушения регламента, а из-за отсутствия ожидаемого результата, потому что по уровню ценности результат для него выше, чем способ достижения. Соответственно, гражданину не

важно, каким образом в регламенте расписаны «правила» оказания услуги, ему важно, чтобы услуга была оказана.

Во втором случае гражданин недоволен детализацией регламента, из-за которого он вынужден либо нанимать юридическую фирму для регистрации ИП, либо тратить свое время. Гражданину гораздо выгоднее «договориться» с налоговой службой, нежели исполнять регламент.

Из этого следует, что на степень удовлетворенности граждан влияет не столько полнота регламента, сколько ряд других

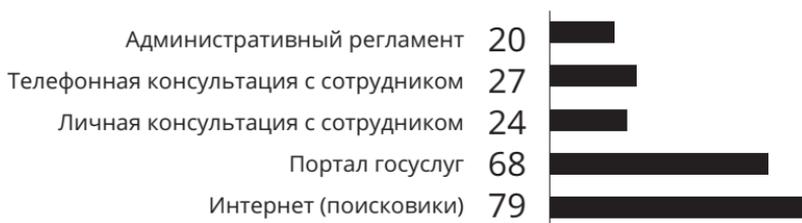


Рис. 1. Ответы респондентов на вопрос: «Если Вам нужна какая-либо информация о государственной услуге, к каким источникам информации Вы обращаетесь?» (можно выбрать несколько вариантов ответа),%.

Проблемы	% граждан, подтвердивших наличие проблемы
Долгое ожидание результата	72,4 %
Территориальная удаленность учреждения	58,3 %
Невнимательность, безразличие сотрудников, нежелание помочь	55,4 %
Долгое ожидание в очереди	55,2 %
Необходимость многократно обращаться по одному и тому же вопросу	51,3 %
Необходимость приходить заранее и занимать очередь	37,9 %
Сложность заполнения форм	23,2 %
Неудобный режим работы	21,2 %

Таблица 2. Проблемы, с которыми сталкиваются потребители

факторов. Во-первых, это сам результат от услуги. Если он не соответствует ожиданиям потребителя, уровень удовлетворения падает. Во-вторых, наличие административного регулирования, которое приводит к дополнительным издержкам граждан. В-третьих, административный регламент создает новый барьер между госслужащим и потребителем, поскольку госслужащий, слепо следуя инструкциям, не вникает в суть проблемы гражданина. Кроме того, наше исследование позволяет сделать вывод о том, что качество услуг (не обслуживание) – достаточно затруднительный параметр для оценки, поскольку некоторые госуслуги являются, по сути, квазиуслугами – избыточными и дублирующими. Это означает, что удовлетворенность граждан в любом случае будет низкой, потому что они вынуждены получать госуслугу, в которой они не нуждаются («услуга для услуги»).

Таким образом, проведенное нами исследование уровня удовлетворенности потребителей госуслуг с точки зрения субъективных показателей позволило выявить ряд важных особенностей административных регламентов. Поскольку детализация регламентов не может гарантировать должный уровень удовлетворенности граждан, целесообразно рассматривать другие пути повышения удовлетворенности, например, стимулирование госорганов к достижению цели качественного оказания услуг. Наряду с этим, уместно обратить внимание на поведенческие паттерны потребителей госуслуг. В качестве продолжения и развития идей нашей работы можно провести указанные выше исследования (наличие требований и критериев оказания качественных услуг в регламенте органа; поведенческие паттерны потребителей услуг), а также провести комплексный анализ субъективных и объективных показателей удовлетворенности.

Литература

1. Барабашев А. Г., Клименко А. В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36–68.
2. Барциц И. Н. Административный регламент: предложения к методике разработки // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 1. С. 46–52.
3. Бык И. С. Применение скоринговых моделей в социологических

- исследованиях: конкурсная работа. БГУ. Минск, 2015. 57 с.
4. *Bruk B. V.* Formation of New Ideologies of Administration in American and Russian Administrative Reform. 2013. 166 с.
 5. *Вершинина Е. С.* Техника подготовки и оформления регламентов как особой разновидности правотворческих актов // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 113–120.
 6. *Головицкий К. И., Степанов И. М., Филиппова Т. В.* Бенчмаркинг качества государственных услуг в Ярославской области: результаты пилотного проекта 2010 года и предложения по его развитию // Препринты. Высшая школа экономики. Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление». 2011. № 10. 32 с.
 7. *Кайль Я. Я.* О необходимости стандартизации (регламентации) государственных (муниципальных) услуг // Власть. 2011. № 7. С. 126–136.
 8. *Клименко А. В., Жулин А. Б.* Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 123–150.
 9. *Мальцев А. Н.* Клиентоориентированный подход в бизнесе и в государственном (муниципальном) управлении // Власть. 2011. № 10. С. 24–34.
 10. *Нарышкин С. Е.* Административная реформа: первые шаги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 7–18.
 11. *Носов А. Л., Макаркина М. А.* Сравнительная характеристика мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в 2013 и 2014 гг. // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2015. № 10 (октябрь). С. 11–22.
 12. *Очарова Л. С.* Оценка эффективности органов государственной власти: основные понятия, методы, технологии // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2012. № 2 (25). С. 83–93.
 13. *Плаксин С. М., Стырин Е. М.* Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 66–83.
 14. *Pollitt C., Bouckaert G.* Quality Improvement in European Public Services. Concepts Cases and Commentary. London: Sage Publications, 1995. 197 с.
 15. *Семионова Е. А., Январев В. А.* Воздействие регламентации деятельности органов власти на эффективность исполнения ими государственных функций (по результатам опроса государственных служащих) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 71–92.
 16. *Хашаева А. Б., Лиджи-Горяева С. Э.* Государственные услуги: оценка качества населением // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2015. № 1 (30). С. 86–98.
 17. *Яцкин А. В.* Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10 (118). С. 18–28.

Алешина А. Б., Студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Сизова Д. П., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Яшин А. В., студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Сходство показателей результативности государственного и некоммерческого секторов: функции сервиса и вовлеченности **(Efficiency and Effectiveness Indicators of Public and Non-Profit Sectors: Functions of Service and Co-production)**

Аннотация. Статья посвящена анализу существующих показателей системы оценки результативности государственного и некоммерческого секторов. В статье дается обзор статистических данных по услугам сервиса в государственном секторе и вовлеченности граждан в некоммерческий сектор, а также обзор конкретных кейсов оценки результативности вышеуказанных секторов на территории города Москвы. Результаты исследования, включающие в себя предложение по созданию унифицированной системы оценки государственного и некоммерческого секторов по универсальным показателям сервиса, вовлеченности и гражданского общества, носят прикладной характер. В случае показателя сервиса этими составляющими являются востребованность сервиса и процент удовлетворенности сервисом. Показатель гражданского общества

Abstract. The article aims to analyze the current performance indicators of evaluation system of public and non-profit sectors. The article provides an overview of statistical data on services in the public sector and citizens' involvement in the non-profit sector, as well as an overview of the specific case studies evaluating the impact of the above-mentioned sectors in Moscow city. Results of the study, including the proposal of creating a unified system of civil and non-profit sectors evaluation based on the universal indicators of service, involvement of the citizens and civil society itself, carries the application in nature. In the case of service indicator, these components are the service demand and the percentage of service satisfaction. The civil society index is divided into the frequency of appeals from citizens of service and satisfaction provided services to citizens. The engagement index divided

подразделяется на частоту обращений со стороны граждан за услугой и удовлетворенность предоставленной услугой гражданами. Показатель вовлеченности подразделяется на процент граждан, проинформированных о деятельности некоммерческих организаций, и процент граждан, принимающих участие в их деятельности.

Ключевые слова: государственный сектор, некоммерческий сектор, результативность, гражданское общество, функции сервиса и вовлеченности, оценка результативности, показатели результативности, критерии оценки.

on the percentage of citizens informed about the activities of non-profit organizations and the percentage of citizens who participate in their activities.

Keywords: public sector, non-profit sector, effectiveness, civil society, involvement and service functions, performance evaluation, effectiveness indicators, evaluation criteria.

На сегодняшний день, наиболее актуальной проблемой взаимодействия государственного и некоммерческого секторов является проблема использования унифицированной системы оценивания их результативности. В частности, можно говорить о том, что деятельность данных секторов обладает множеством схожих направлений, но, тем не менее, до сих пор не было выработано единого подхода к системе оценки результативности взаимодействия двух секторов. Отсюда, оценить государственную организацию, используя показатели результативности некоммерческого сектора, не представляется возможным, как и наоборот.

Теоретический аспект проблемы заключается не только в отсутствии стыковых показателей для оценки результативности деятельности обоих секторов, но и в отсутствии осознанного направления взаимодействия государства с гражданами в рамках имеющихся концепций государственного управления, что затрудняет оценку функций сервиса и вовлеченности по унифицированной системе.

Необходимость диалога государства и гражданского общества предполагает формулирование принципов этого диалога: он имеет институциональные основания, условия осуществления,

ограничения, сдерживающие факторы и желательные последствия, которые должны осуществляться в процессе коммуникации между его субъектами. Помимо этого, существует двойственность в анализе эффективности самих некоммерческих организаций. Здесь, кроме экономической оценки, большое значение придается анализу социальных результатов, которые отражают степень достижения основных целей деятельности некоммерческой организации. В силу того, что основной целью деятельности некоммерческой организации является не извлечение прибыли, а реализация общественно полезных функций, оценка носит ярко выраженную специфику. Иная специфика свойственна социальной деятельности государственных организаций, их общественно полезные функции имеют характер законодательного регулирования и предоставления государственных услуг.

Рассматривая данную проблему в практическом аспекте, следует принять во внимание желание граждан быть вовлеченными как в принятие решений по вопросам государственного управления, так и в общественные объединения и другие некоммерческие организации. Однако государство, являясь ключевым стейкхолдером принятия решений, может ограничивать как непосредственное участие граждан в решении социальных вопросов, так и опосредованное – через организации некоммерческого сектора. Такая ситуация может возникнуть по причине общей незаинтересованности государственных структур и организаций некоммерческого сектора, осуществляющих свою деятельность в рамках государственного финансирования, в развитии структур гражданского общества и вовлечении граждан в процессы принятия решений.

Мы утверждаем, что использование унифицированной системы оценки результативности деятельности государственного и некоммерческого секторов необходимо для получения максимально точных оценок деятельности данных секторов. Унифицированную систему оценки можно сформировать, используя базовые показатели сервиса, вовлеченности и гражданского общества. Использование такой унифицированной системы оценки результативности позволит рассмотреть деятельность государственного и некоммерческого секторов максимально объективно, не основываясь на субъективной оценке деятельности данных секторов гражданами. Унифицированная система

оценки будет способствовать получению достоверных результатов деятельности данных секторов.

С целью соотнесения выдвинутой гипотезы с существующими исследованиями нами были рассмотрены работы по тематике эффективности сервисов и вовлеченности граждан и НКО в оказание услуг, а также проведено самостоятельное исследование.

Ряд авторов утверждает, что эффективность функционирования системы органов государственного управления должна быть оценена при помощи некоторых показателей [8, 9]. Выдвигается тезис о том, что методика оценки эффективности государственного и муниципального управления России, в первую очередь, должна основываться на показателях уровня и качества жизни граждан [5]. Предполагается, что система показателей мониторинга эффективности органов государственного управления должна содержать показатели, отражающие степень удовлетворенности населения (потребителей) качеством предоставляемых государственных услуг [7]. Авторы говорят о применимости в оценке эффективности НКО методов анализа продуктивности произведенных единиц и продуктивности организаций в целом. В основе этих методов лежит оценка отклонения от границы производственных возможностей, образованной наилучшими при существующих ограничениях комбинациями затрат и выпусков, полностью реализующих потенциал организации [2, 3]. В свою очередь, оценка результативности деятельности органов государственного управления может быть увязана с подготовкой докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования; повышение результативности и эффективности деятельности бюджетных показателей увязано с разработкой сбалансированной системы показателей [1].

Данные утверждения частично совпадают с выдвинутой нами гипотезой о введении унифицированной системы на основе определенных показателей сервиса и вовлеченности, однако большинство авторов в своих работах освещают только оценку эффективности деятельности интересующих нас секторов, не говоря о результативности.

Для подтверждения выдвинутой нами гипотезы (опора на базовые показатели сервиса, вовлеченности и гражданского

общества) рассмотрим статистические данные по услугам сервиса в государственном секторе и вовлеченности граждан в некоммерческий сектор (статистика Минэкономразвития РФ, данные Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора), а также рассмотрим конкретные случаи оценки результативности вышеуказанных секторов на территории города Москвы и результативности работы НКО с точки зрения взаимодействия с обществом.

По итогам 2014 г. Минэкономразвития Российской Федерации провело социологическое исследование уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления.

Согласно данному социологическому исследованию, 52,8 % респондентов оценили качество предоставления государственных и муниципальных услуг как «скорее хорошее», 28,4 % респондентов поставили оценку «очень хорошо», и всего 3,3 % респондентов оценили качество как «очень плохо». При этом общая удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг возросла с 2013 г. на 3,5 %. Удовлетворенность представителей бизнес-сообщества качеством услуг возросла на 9,5 %. Сами респонденты высказали мнение о том, что качество предоставления государственных услуг улучшилось по сравнению с 2013 г. (3,4 %). Меньшее количество респондентов высказали мнение о том, что качество предоставления государственных и муниципальных услуг ухудшилось или не изменилось по сравнению с 2013 г. (на 1,1 % и на 3,6 % соответственно). Данная статистика говорит о том, что общий уровень качества предоставления государственных услуг в Российской Федерации повышается с каждым годом, что стимулирует повышение степени удовлетворенности граждан услугами сервиса в государственном секторе.

Согласно материалам исследования, проведенного в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, 50 % опрошенных редко (один или два раза в год) выполняли неоплачиваемую добровольную работу или оказывали услуги людям, не являющимся членами их семей. Достаточно часто (примерно один-два раза в месяц) данный вид работы выполняли 10 % респондентов. Всего лишь 3 % респондентов

выполняли такую работу часто (примерно раз в неделю). Оценивая эффективность работы некоммерческих организаций и волонтерских групп, 33 % респондентов высказали мнение о том, что данные организации скорее имели положительное влияние и были эффективны. Негативную оценку (однозначно были неэффективны) дали 4 % респондентов. Данная статистика свидетельствует о положительном влиянии некоммерческих организаций на российское общество и эффективность их работы, однако также говорит о малой вовлеченности граждан в работу некоммерческого сектора.

Рассмотрим два прикладных кейса, свидетельствующих о возможности применения унифицированных показателей для оценки эффективности НКО и государственных органов.

В качестве первого прикладного кейса нами были проанализированы результаты работы органов исполнительной власти г. Москвы в сентябре 2015 г. в сфере неисправного освещения в многоквартирных домах. Анализ был проведен по данным портала «Наш город» раздела «карта сообщений», «многоквартирные дома».

В сфере неисправного освещения обнаружено 2 вида проблем – проблема неисправного освещения в лифте и неисправного освещения в подъезде, при том, что проблема неисправного освещения в подъезде указывается жителями в 7,94 раза больше.

В разделе «неисправное освещение в лифте» обнаружено 360 сообщений. Больше всего сообщений в указанный период было зарегистрировано в ЮВАО г. Москвы (67 сообщений, 18,6 %), в СВАО г. Москвы (56 сообщений, 15,6 %), в САО г. Москвы (38 сообщений, 10,6 %).

В результате анализа выявлено, что все 100 % сообщений обработано органами исполнительной власти г. Москвы. По итогам работы устранено 97 % проблем. Не обнаружено 3 % указанных жителями проблем.

В разделе «неисправное освещение в подъезде» обнаружено 2859 сообщений. Больше всего сообщений в указанный период было зарегистрировано в СВАО г. Москвы (404 сообщения, 14,1 %), САО г. Москвы (380 сообщений, 13,2 %), ВАО г. Москвы (342 сообщения, 12 %).

В результате анализа выявлено, что 100 % сообщений обработано органами исполнительной власти г. Москвы. По итогам

работы устранено 97 % проблем. Не обнаружено 3 % указанных жителями проблем. Также не было устранено 2 проблемы – по адресам: Чапаевский переулок, д. 10/2 от 22 сентября 2015 г. и улица Луиджи Лонго, д. 4 от 12 сентября 2015 г.

В связи с большим количеством сообщений от граждан по вышеуказанной проблеме был проведен дополнительный анализ на основе данных портала «Наш город» раздела «результаты» за период сентября 2015 г. В результате дополнительного анализа выявлен период решения проблем органами исполнительной власти – от 3 до 7 рабочих дней.

В результате анализа было выявлено, что органы исполнительной власти города Москвы обрабатывают 100 % получаемых запросов от жителей города. Также, более 95 % проблем решаются в срок от 3 до 7 рабочих дней, что говорит о результативности их работы.

При рассмотрении второго кейса мы оценивали результативность работы некоммерческой организации с точки зрения взаимодействия с обществом, так как результативность работы данного сектора не может сводиться исключительно к финансовым показателям. Нами рассмотрена годовая отчетность некоммерческой организации, раскрывающая результаты деятельности, а также достижения организации за указанный год. В качестве базовой основы прикладного анализа взят годовой отчет благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко.

Согласно данным вышеуказанного отчета, некоммерческая организация получила 785 заявок от граждан, 63 из которых соответствовали уставным целям деятельности фонда, что составляет приблизительно 8 % от общего числа заявок. Программная деятельность фонда осуществлялась в рамках 4 направлений: «старшее поколение», «спорт», «культура» и «семья и дети». Общее количество поддержанных проектов по направлению «старшее поколение» с 2013 по 2014 г. увеличилось на 40 %, «спорт» на 92 %, «культура» на 34 %, «семья и дети» на 38 %, что свидетельствует о повышении результативности работы фонда. Общий расход по программному направлению деятельности «старшее поколение» с 2013 по 2014 г. увеличился на 30,2 %, по направлению деятельности «спорт» на 44 %, «культура» на 44 %, «семья и дети» на 26 %, что свидетельствует об увеличении общего объема затрат на проекты, связанные

с обращениями граждан, а также об общем увеличении финансирования фонда.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что оценка результативности государственного и некоммерческого секторов проводится посредством оценки функций сервиса и вовлеченности с точки зрения граждан. Однако данные тезисы справедливы для государства, обладающего развитым гражданским обществом. Общество Российской Федерации на данном этапе своего развития обладает статусом «переходное общество» с большим количеством элитных групп, обладающих лоббистскими функциями. Данный фактор делает невозможным объективную оценку результативности работы организаций государственного и некоммерческого секторов через участников гражданского общества.

Тем не менее мы предлагаем оценивать результативность работы данных секторов при помощи унифицированной системы оценки. Базовыми показателями такой унифицированной системы являются показатели сервиса, вовлеченности и гражданского общества. Целесообразно разделить каждый из показателей на составляющие единицы, которые позволят более точно произвести оценку. В случае показателя сервиса этими составляющими являются востребованность сервиса и процент удовлетворенности сервисом. Показатель гражданского общества подразделяется на частоту обращений со стороны граждан за услугой и удовлетворенность предоставленной услугой гражданами. Показатель вовлеченности подразделяется на процент граждан, проинформированных о деятельности некоммерческих организаций, и процент граждан, принимающих участие в их деятельности.

Основываясь на анализе приведенной статистики и рассмотренных кейсов, можно сделать вывод о высоком уровне результативности работы органов исполнительной власти, а также об улучшении качества предоставления государственных услуг по сравнению с предыдущим годом (общая статистика). В сфере некоммерческого сектора также наблюдается увеличение результативности его работы, однако наблюдается слабая вовлеченность граждан в работу данного сектора. Несмотря на то, что результативность деятельности государственного и некоммерческого секторов на практике показывает довольно

хорошие результаты, данные оценки не являются абсолютными и справедливыми, так как данные сектора оцениваются исключительно с точки зрения гражданского общества. Современное гражданское общество Российской Федерации находится на переходном этапе, поэтому оценка результативности обоих секторов со стороны граждан по существующим отдельным системам становится неэффективной. Данный факт свидетельствует о необходимости создания единой унифицированной системы оценки результативности государственного и некоммерческого секторов с использованием набора конкретных показателей, не опирающихся на субъективную оценку со стороны гражданского общества. На первом этапе внедрения такая унифицированная система может найти практическое применение в составлении рейтингов результативности функционирования некоммерческих организаций, а также организаций государственного сектора. Оценка результативности работы организаций по унифицированной системе может стать базисом сравнительного анализа результативности работы организаций как некоммерческого, так и государственного секторов. Следующим этапом исследования может стать подробное рассмотрение базовых показателей унифицированной системы оценки, а также анализ результативности деятельности отдельных организаций по данным показателям.

Литература

1. Балтина А. М. Результативность и эффективность в секторе государственного управления // Наука и современность. 2010. № 2–3. С. 223–229.
2. Борисова Е. И., Пересецкий А. А., Полищук Л. И. Анализ эффективности некоммерческих ассоциаций методом стохастической границы (на примере товариществ собственников жилья) // Прикладная эконометрика. 2010. № 4. С. 75–100.
3. Борисова Е. И., Полищук Л. И. Анализ эффективности в некоммерческом секторе: проблемы и решения // Экономический журнал ВШЭ. 2009. № 1. С. 80–100.
4. Валишвили М. А. «КРІ» современного государственного и муниципального управления // Управление экономическими системами: [Электронный ресурс] <http://uecs.ru/uecs-76-762015/item/3430-1kprig> (дата обращения: 15.03.16).
5. Зайцев А. В. Принципы диалога государства и гражданского общества: теоретико-праксеологический аспект // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2014. № 5. С. 222–225.
6. Калинина В. В., Шевандрин А. В. Информационная база мониторинга и оценки эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти. // Вести

- волгоградского государственного университета. 2013. № 1. С. 65–71.
- 7.** *Кутьева Д. А., Макарова В. А.* Показатели оценки эффективности деятельности некоммерческой организации // Universum: экономика и юриспруденция. 2014. № 8.
- 8.** *Самойлов В. Д.* Оценка эффективности государственного управления как фактора модернизации Российской Федерации [Электронный ресурс]. ukros.ru/wp-content/uploads/2013/08/самойлов.doc (дата обращения: 15.03.16).
- 9.** *Тарханова Е. Г.* Эффективность деятельности некоммерческих организаций: особенности и концепции оценки // Известия ИГЭА. 2012. № 2. С. 82.
- 10.** *Терентьева И. В.* Эффективность работы некоммерческих организаций: опыт и критерии оценки [Электронный ресурс]. http://opr.tatarstan.ru/gus/file/pub/pub_81197.doc (дата обращения: 15.03.16).
- 11.** *Тютин Д. В.* Новое государственное управление: от управления эффективностью и результативностью к менеджменту публичных ценностей. // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 4. С. 64.
- 12.** Благотворительный Фонд Елены и Геннадия Тимченко [Электронный ресурс]. http://timchenkofoundation.org/upload/TimchenkoFoundation_AnnualReport_2014_1.pdf (дата обращения: 15.03.16).
- 13.** Наш Город [Электронный ресурс]. http://gorod.mos.ru/index.php?show=problem&m=9&y=2015&id_theme=316 (Дата обращения: 15.03.16).
- 14.** Об итогах ежегодного социологического исследования уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления в 2014 году [Электронный ресурс] http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html (Дата обращения: 15.03.16).
- 15.** Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс]. https://grans.hse.ru/data/2016/03/24/1127955802/Bulleten%208_web.pdf. (дата обращения: 15.03.16).

Новые практики стимулирования развития социальных услуг (New Practices of Social Services Development Stimulation)

Аннотация. Статья описывает результаты сравнительного анализа региональных нормативно-правовых актов, способствующих стимулированию сферы социального обслуживания социально незащищенных групп населения, а также проблеме унификации стандартов оказания социальных услуг, связанной с новыми практиками стимулирования социальных услуг. Дается обзор ряда основных теоретико-методологических подходов, применяемых в регионах при описании социальных услуг, Показано, что эти практики оказывают влияние на стандартизацию социальных услуг в регионах.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, социальные услуги, качество социального обслуживания, стандарт оказания социальной услуги.

Abstract. The article is devoted to the comparative analysis' results of the regional legislative acts in the field of social care for vulnerable groups and problem of social services standards' unification. The article provides an overview of different main theoretical and methodological approaches towards social services' description in different regions that have an impact on the standardization of social services in regional level.

Keywords: public administration, social services, quality of social care, social service' standard.

Современное государство не может отказаться от социального обслуживания граждан. Социальное обслуживание становится все более разнообразным и социально таргетированным, зависящим от того, в каких сферах [10] (здравоохранение, образование, культуры и т.д.) оно применяется, и для каких групп граждан (молодые семьи с детьми, престарелые гражда-

не, люди с инвалидностью, мигранты и проч.). Наблюдается и мультипликативный эффект от применения одной и той же формы социального обслуживания в разных сферах, например, в социально-бытовой и социально-правовой сфере.

Увеличение разнообразия социального обслуживания в РФ привело к возникновению проблемы неравенства уровней и качества социального обслуживания в регионах РФ. Современный кризис только усугубляет данную проблему. Ее решение становится вопросом сохранения России как социального государства.

В теоретическом плане данная проблема по-разному интерпретируется в теориях бюджетного федерализма, гражданского общества, местного самоуправления, социальной ответственности бизнеса и т.д. Например, можно говорить о теоретической проблеме оптимального перераспределения налогов для удовлетворения социальных нужд [7; 2] или же о проблеме неразвитости волонтерских движений, создаваемых в целях помощи недееспособным гражданам [4] и сотрудничества государства и гражданского общества [13].

В практическом плане данная проблема распадается на несколько проблем. Так, например, возникает проблема, связанная с попытками конструирования государством рынка поставщиков социальных услуг с применением некоторых инструментов предпринимательского поведения для реализации приоритетных задач государства в сфере социального обслуживания населения. Сами конечные потребители не платят за социальные услуги, за них рассчитывается с поставщиками государство. На практике государство создает квазирынок поставщиков социальных услуг и формирует спрос среди потенциальных потребителей на данные услуги. Потребность в господдержке квазирынка вытекает из необходимости поддержания в стране декларируемой общественной солидарности: ключевого уровня значимости социального обслуживания для социально уязвимых слоев населения. Соответственно встает вопрос об эффективности регулирования государством как квазирынка поставщиков социальных услуг, так и качества самих услуг, которые для этого необходимо каким-то образом унифицировать по заранее определенным стандартам на основе выделенных критериев. Согласно ст. 3 ФЗ № 442 стандарт социальной услуги (далее стандарт) – это основные требования к объему, периодичности

и качеству предоставления социальной услуги получателю социальной услуги, установленные по видам социальных услуг.

В связи с тем, что стандарт на региональном уровне может отдельно разрабатываться как для получателей, так и для поставщиков социальных услуг, в региональной практике это приводит к разному толкованию стандарта социальной услуги, и как следствие, к отсутствию унификации в объеме, периодичности и качеству предоставления социальной услуги. В результате наблюдается неравенство уровней и качества социального обслуживания в регионах РФ. Это неравенство, в своей сущности, прямо противоречит ч. 1 ст. 4 ФЗ № 442 «Принципы социального обслуживания». Данная статья ФЗ обеспечивает, по сути дела, общественную солидарность, поскольку гарантирует равный доступ граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их места жительства.

Следует заметить, что проблема неравенства доступа граждан к социальным услугам в будущем может усугубиться вследствие действия факторов:

- 1) более «финансово обеспеченные» регионы скорее всего будут как расширять перечень, так и повышать объем, периодичность и качество предоставляемых социальных услуг;
- 2) жители регионов будут также зависеть от того, насколько полно и четко субъект будет формировать свои законы и свои стандарты социального обслуживания.

В данной статье исследуется региональная практика, каким образом разное толкование стандарта социальной услуги влияет на дифференциацию, и как следствие, на неравенство в уровне качества социального обслуживания и даже на сам перечень предоставляемых услуг в разных регионах России. Выдвинем гипотезу исследования: региональные власти, с учетом своих субъектовных особенностей, с помощью разного подхода к описанию оказываемых социальных услуг, в целях развития рынка предоставления социальных услуг, стремятся находить новые практики для стимулирования рынка социальных услуг, что будет приводить к увеличению неравенства доступа к социальным услугам.

При исследовании источников по данной тематике можно указать, что данная сфера всегда была достаточно разнообразной с точки зрения исследовательской заинтересованности. В отечественной научной среде достаточно давно стала

преобладать точка зрения, что для улучшения эффективности и качества оказания социальных услуг государство должно в каком-то виде разрешить негосударственному сектору оказывать социальные услуги, вводить концепции NPM и GG, стратегии бенчмаркетинга и маркетинга территорий [1; 3; 8]. Вопросами сотрудничества государства и НКО в решении социальных проблем и развитием социальных услуг занимаются Якобсон Л. И., Мерсиянова И. В., Краснопольская И. И. и другие [5; 13; 9].

Среди зарубежных ученых широко известны результаты исследований Osborne D., Gaebler T., Pryor, F. L, Smith, S.R., Suárez D. F. и других, посвященных развитию рынков социальных услуг, включая анализ различных поставщиков социальных услуг [12;14; 15].

В России, в связи с отсутствием практического опыта привлечения негосударственных организаций при оказании гражданам социальных услуг, идет полемика о том, с какими проблемами может столкнуться некоммерческий сектор, какая из форм государственной поддержки наиболее эффективна. Также обсуждаются вопросы готовности самих регионов привлекать независимых поставщиков для оказания социальных услуг и граждан; рассматривается, в каких отраслях следует обеспечивать дополнительное финансирование при оказании им услуг [5].

После принятия № 442-ФЗ, который начал свое действие с 2015 г., академическое сообщество заняло «выжидательную» позицию, т.к. пока еще не накоплен достаточный опыт реализации регионами новых полномочий. При этом данную «пустоту» в осмыслении/обсуждении заполнили потенциальные поставщики и получатели социальных услуг, в том числе родственники получателей.

Одно из крупнейших научных мероприятий по обсуждению региональных особенностей реализации социальных услуг было проведено в феврале 2016 г. в формате круглого стола ИСО НИУ ВШЭ, посвященного обсуждению вопросов социального обслуживания в контексте принятия закона № 442-ФЗ. Данное мероприятие интересно тем, что авторский коллектив под руководством директора Института социальной политики Овчаровой Л. Н. провел исследования как законодательства, так и практики реализации, и дал толкования произошедшим переменам в сфере социальной защиты населения, с выделением положительных и отрицательных сторон реформирования.

Наша гипотеза отличается от указанных выше подходов, поскольку она говорит не о текущей ситуации, а о тенденциях. Для ее обоснования рассмотрим результаты сравнительного анализа региональных нормативно-правовых актов в области оказания социальных услуг и региональных критериев определения стандартов социальных услуг.

В период 01.12.2015–01.05.2016 автором было проведено 6 экспертных глубинных интервью с представителями местных органов власти, ответственных за оказание социальных услуг в трех регионах (Республика Саха (Якутия), Томская и Московская области).

Кроме того, нами проведен контент-анализ нормативно-правовых актов и документации 68 регионов и сравнительный анализ статистической отчетности трех регионов (г. Москвы, Республики Саха-Якутия, Красноярского края), посвященных тематике освоения регионами новых методов стимулирования при оказании социальных услуг гражданам и данным по оказанию социальных услуг.

НПА

В связи с тем, что № 422-ФЗ ввел в практику региональное расширение предоставления ими социальных услуг, субъекты Российской Федерации начали активное законодательное регулирование данной сферы, которое вследствие всего этого дало сильный толчок в развитии практик стимулирования социальных услуг в регионах.

Для анализа нормативно-правовых актов регионов с целью выделения наиболее часто применяемых типов описания услуг, с дальнейшим выделением и абстрактизацией самого типа, нами была выбрана социальная услуга, предоставляемая поставщиками социальных услуг на дому, «Покупка за счет средств получателя социальных услуг и доставка на дом продуктов питания и промышленных товаров первой необходимости».

Были выявлены несколько направлений, по которым идут регионы при описании данной услуги, которые впоследствии будут влиять на стандартизацию данной услуги по региону:

«*Описательное*» – в документе аморфно проводится описание, что услуга может предоставляться, но нет каких-либо четких граней или же указания на то, как будет проходить сам процесс

оказания. К примеру, во Владимирской области осуществляется «покупка за счет средств получателя социальных услуг и доставка на дом продуктов питания, промышленных товаров первой необходимости, средств санитарии и гигиены, средств ухода, книг, газет, журналов» (далее – покупка продуктов питания).

«*Расширительное описание*» – в документе проводится общее описание, что услуга может предоставляться, но при этом сам список предоставляемых услуг более расширен, по сравнению с предыдущим видом (чаще всего добавляется покупка лекарственных препаратов и медицинских изделий). Так, например, в Калужской области оказывается услуга «покупка за счет средств получателя социальных услуг и доставка на дом лекарственных препаратов, медицинских изделий, продуктов питания, промышленных товаров первой необходимости, средств санитарии и гигиены, средств ухода, книг, газет, журналов».

«*Услуга описывается с указанием на процесс предоставления*» – обычно находится в стандарте или перечне предоставляемых услуг, в описание можно найти указание на процесс предоставления услуги (оплата до или после). В Республике Татарстан «покупка осуществляется в торговых организациях, расположенных в районе проживания получателя социальной услуги. Услуга включает в себя получение от клиента денежных средств на приобретение товара, покупку заказанного товара, доставку приобретенных товаров на дом (в медицинскую организацию в период госпитализации) и произведение окончательного расчета по кассовому чеку. Запрещается покупка товаров в местах несанкционированной торговли. Приобретаемые товары должны соответствовать установленным срокам годности».

«*Услуга описывается с указанием на процесс предоставления и с указанием на максимальные границы*» – находится в нормативно-правовом акте или стандарте/перечне предоставляемых услуг, в описание можно найти указание на процесс предоставления услуги и на какие-то конечные количественные параметры. К примеру, в Тверской области покупка «осуществляется при необходимости, при однократном посещении в день. Товары приобретаются в пределах района проживания получателя социальной услуги по предварительному заказу с предоплатой. В день посещения производится расчет, который отражается в дневнике получателя социальной услуги под роспись. Суммарный вес

доставляемых продуктов, товаров не должен превышать 7 кг за одно посещение; обеспечение книгами, газетами и журналами предполагает их покупку, а также доставку из библиотеки и обратно, оформление подписки на периодические издания; покупка и доставка продуктов питания осуществляются 2 раза в неделю».

«Количественное описание услуги» – в стандарте предоставления услуги проводится с указанием на какой-то конечный количественный показатель: чаще всего с указанием максимального веса на получателя (в Рязанской области – весовой набор продуктов до 5 кг в пределах района проживания) или же с указанием количества посещений (Новосибирская область – 2 раза в неделю, 108 в год).

Автором был проведен анализ нормативно-правовых актов 68 регионов, который выявил, что большая часть субъектов идет по пути создания «описательного» законодательства (42 региона) или же создания акта, в котором можно найти описание и процесса ее предоставления и максимальных количественных границ (22 региона).

Было выявлено, что регионы при описании предоставляемых услуг, могут по-разному строить свою технику составления описания предоставляемой услуги. Если придерживаться предложенной типологии, Рязанская область может одновременно классифицироваться по социально-бытовым услугам «покупка продуктов питания» как регион с типом «количественное описание услуги», то по социально-медицинской услуге «выполнение процедур, связанных с сохранением здоровья» станет регионом с «описательным» типом.

Бенчмаркетинг

В связи с тем, что само наполнение перечня социальных услуг перевели на региональный уровень, законодательство стало гибче и может больше отвечать тактическим потребностям регионов. Как было показано на примере типологизации при оказании социально-бытовой услуги, регионы стали выбирать наиболее подходящие для их реалиям «наполнение» услуг. Чем более аморфно прописано законодательство, тем больший «лаг» может иметь поставщик при оказании данной услуги. С другой стороны, для повышения общего качества оказания услуги многие регионы вводят какие-либо качественно-количественные показатели оказания услуги.

В отличие от большинства других регионов, Республика Саха (Якутия) пока не разработала стандарты оказания социальных услуг. Однако имеется подробно прописанный перечень социальных услуг с имеющимися инновациями (перечень социально-бытовых) или очень широко представлены услуги (социально-правовые).

В г. Москве имеется подробнейшие стандарты социальных услуг (по форме оказания) в котором имеется: описание услуги, объем, сроки предоставления, подушевой норматив финансирования, показатели качества и оценка результатов предоставления и условия предоставления социальной услуги, в том числе условия доступности предоставления услуги для инвалидов и других лиц с учетом ограничений их жизнедеятельности.

При сравнении двух регионов (г. Москва и Республика Саха (Якутия)) в более жесткие рамки поставлены поставщики социальных услуг г. Москвы, так как с помощью подробности стандартов достигается широкий качественный охват предоставления конкретной услуги, который легко контролируем как самими получателями, так и надзорными органами (в случае жалоб или проверок). Выглядит достаточно нецелесообразным, чтобы в Республике Саха (Якутия) также могли применять показатели наполнения услуги г. Москвы (вес «Московского набора продуктов» – 4 кг на одного / 7 кг на двух и более получателей дважды в неделю), даже по тому факту, что некоторые места проживания в республике достаточно труднодоступны, в том числе, в зимние периоды будет логичней поставлять больше товаров в связи с погодными условиями.

Помимо этого, при более общем описании социальной услуги поставщики могут вступать в большую конкуренцию между собой. В Красноярском крае (исследовались поставщики социальных услуг г. Красноярска) одними из поставщиков социальных услуг выступают: КГБУ СО «Красноярский центр социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свобод» (далее – Центр соцадаптации) и МБУ КК «Центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов Октябрьского района города Красноярска» (далее – Центр). Центр предоставляет услугу по покупке продуктов питания без количественных ограничений, но с указанием, что средняя норма времени оказания социальной услуги будет 30 минут

[17]. Центр социальности при оказании этой же услуги готово предложить: «с практической потребностью до 7 кг за одно посещение, в пределах района проживания получателя социальных услуг» и не реже двух раз в неделю [18].

Можно предположить, что регионы избирают разные стратегии стимулирования развития социальных услуг.

Одной из практик выстраивания стимулирования поставщиков стало региональное законодательство. Ранее был приведен кейс с г. Красноярском, где при помощи техники описания услуги у потенциальных поставщиков сразу появилась возможность развития качественного отличия одних поставщиков от других. Регион, дав свободу поставщикам в составлении собственных стандартов оказания услуг, выстраивает такое стимулирование поставщиков, так как впоследствии пользователи сами выберут наиболее эффективное для их региона «практическое» наполнение оказываемой услуги.

С другой стороны, регионы, которые дали количественно-качественные характеристики при описании услуги, задали общую канву для поставщиков, которая показывает тот временной минимум, за который будет ими оказана та или иная услуга и который также может стать предметом развития рынка социальных услуг. Так, в г. Москве ГБУЗ ГМ ТЦ СО «Бибирево» филиал «Алтуфьево» оказывает услугу по покупке продуктов со средним временем выполнения 60 минут [19], при этом ГБУЗ ГМ ТЦ СО «Проспект Вернадского» готов оказать эту же услугу со средним временем в 45 минут [20], а в ГБУ «Пансионат для ветеранов труда № 17» услуга может оказываться три раза в неделю (по стандарту г. Москвы – до двух раз) со временем оказания – до 60 минут [21].

С помощью данных кейсов можно сделать вывод, что регионы, которые закрепляют услуги с помощью качественно-количественного подхода, стремятся к тому, чтобы поставщики услуг начали конкурировать с помощью улучшения качества оказания тех или иных социальных услуг, в том числе и за счет заложенного стандартом временного минимума, за который будет ими оказана та или иная услуга.

При сравнительном анализе нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации были выявлены основные проблемы, связанные с новыми практиками стимулирования

развития социальных услуг в регионах. Прежде всего это де-юре отсутствие унификации в объеме, периодичности и качестве предоставления социальных услуг в результате «методологического творчества» регионов в разработке стандартов социальных услуг отдельно для получателей и поставщиков социальных услуг, что нарушает с правовой точки зрения равенство доступа к социальному обслуживанию в регионах РФ. Разные варианты стимулирования регионами рынка оказания социальных услуг возможны при избрании разной техники закрепления.

Дальнейшее изучение данной тематики видится в проведении более масштабного социологического исследования с привлечением самих поставщиков и конечных потребителей социальных услуг с целью выяснения, каким образом на практике законодательное стимулирование развития социальных услуг со стороны местных органов власти приводит де-факто к развитию социальных услуг (расширению ассортиментной линейки и повышению качества), повышению конкуренции между поставщиками услуг. Было бы важно также узнать отношение конечных пользователей к качеству и уровню удовлетворенности социальным обслуживанием в регионах с разными типологиями нормативного закрепления смыслового наполнения услуг.

Литература

1. Верлуп Е. В. Особенности применения бенчмаркинга в сфере государственного управления // МНИЖ. № 7 (38). 2015. С. 21–23.
2. Горина Е. А., Зубаревич Н. В. Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты // Вып. 3. М.: НИУ ВШЭ. 2015. С. 1–63.
3. Градобоев К. В. Стратегия бенчмаркинга в государственном секторе // Вестник МГЛУ. № 542. 2009. С. 53–57.
4. Дроздова О. Ю. Российские НКО как поставщики общественной пользы // SPERO Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. № 19. 2014. С. 137–156.
5. Ефремов С. В. Оценка готовности региональных органов власти привлекать независимых поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES. Вып. 1. 2013. С. 91–109.
6. Задорин И. В., Зайцев Д. Г. Римский В. Л. Краткосрочное сценарное прогнозирование развития гражданского общества в России: итоговый аналитический доклад: Социологическая мастерская Задорина. М. 2009. С. 1–43.
7. Корчагина И. И., Овчарова Л. Н. Поляризация доходов и неравенство доступа к социально-экономическим ресурсам // Модернизация России. Социально-гуманитарные измерения. М. 2012. С. 70–79.

8. Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // ARS ADMINISTRANDI. № 2. 2014. С. 45–62.
9. Краснопольская И. И., Мерсиянова И. В. Трансформация управления социальной сферой: запрос на социальные инновации // Вопросы государственного и муниципального управления. PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES //, Вып. 2. 2015. С. 29–52.
10. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y. 1993.
11. Социальная политика в России: долгосрочные тенденции и изменения последних лет. Отв. ред.: Кузьминов Я. И., Овчарова Л. Н., Якобсон Л. И. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ. 2015. С. 1–51.
12. Pryor F. L. Determinants of the size of the nonprofit sector // European Journal Of Comparative Economics. № 9 (3). 2012. С. 337–348.
13. Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. 2011. С. 5–24.
14. Smith S. R. Social Services, In Lester M. Salamon The State of Nonprofit America, Washington, DC: Brookings Institution Press. 2002. С. 149–186.
15. Suárez D. F. Collaboration and Professionalization: The Contours of Public Sector Funding for Nonprofit Organizations // Journal Of Public Administration Research & Theory. № 21 (2). 2011. С. 307–326.
16. Фролов Д. П., Шишков В. А. Маркетинговая парадигма стратегического территориального менеджмента // Менеджмент и бизнес-администрирование. № 2. 2013. С. 84–98.
17. МБУ Центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов Октябрьского района города Красноярск <http://www.csookt.ru/tarify-stoimosti-sotsialnykh-uslug/sotsialnye-uslugi.html> (дата обращения: 19 мая 2016 г.)
18. КГБУ СО Красноярский центр адаптации <http://www.kras-csa.ru/index.php/realizatsiya-federalnogo-zakona-442-fz/fz-600p> (дата обращения: 19 мая 2016 г.)
19. ГБУ ТЦСО «Бибирево» <http://gazeta-altufievo.ru/filial-gbu-ttss-bibirevo-filial-al/> и <http://tcsso-bibirevo.ru/services/1/porjadok-i-uslovija-predostavlenija-sotsialnyh-uslug> (дата обращения: 19 мая 2016 г.)
20. ГБУ ТЦСО Проспект Вернадского <http://csovernad.ru/platnye-uslugi/> (дата обращения: 19 мая 2016 г.)
21. ГБУ Пансионат для ветеранов труда № 17 <http://pvt17.ru/index.php?page=10> и https://www.pvt17.ru/files/uploads/Perechen_socialnyh_uslug_okazyvaemyh_GBU_PVT__17_pri_obslyuzhivanii_na_domu_i_porjadok_predostavlenija_ih.doc (дата обращения: 19 мая 2016 г.)

Глава 6

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА**



Оценочные системы государственного управления в контексте взаимодействия власти и граждан (Evaluation Systems of Public Administration in the Context of Interaction between Government and Citizens)

Аннотация. Работа посвящена анализу систем показателей, используемых для оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих. Авторы использовали оригинальный метод визуального моделирования на основе логических категорий, представленных в форме ключевых свойств показателей, используемых для оценки в настоящее время. На основании выбранного метода показывается возможность создания и применения единой системы оценивания государственных служащих, учитывающей мнение граждан, на основании наличия множества устойчивых связей между выбранными индексами и индикаторами.

Ключевые слова: оценочные системы государственного управления, эффективность управленческой деятельности, взаимодействие с гражданами, компетенции государственных служащих.

Abstract. The paper is devoted to the analysis of indicator systems used to evaluate the effectiveness and efficiency of civil servants. The authors has used the original method of visual modeling based on logical categories presented in the form of the key properties of the indicators used for assessing nowadays. Based on selected method the authors demonstrate the opportunity of creating and applying a unified system of civil servants evaluation, taking into account the opinion of citizens on the basis of stable relationships between the selected indices and indicators.

Keywords: Evaluation systems of public administration, effective governance, interaction with citizens, the competence of civil servants.

На сегодняшний день одной из ключевых проблем государственной и муниципальной службы является незаинтересованность институтов власти в тесном взаимодействии с гражданами, зачастую сопровождаемая снижением качества оказания государственных услуг [18]. Чтобы наладить взаимодействие, предпринимаются попытки внедрения систем оценивания государственных служащих, учитывающих мнение граждан. В результате использования систем оценки, предлагаемых в парадигмах NPM и GG, предполагается улучшение взаимодействия между гражданами и институтами власти [7; 9; 11]. Тем не менее проблема остается нерешенной вследствие несовершенства предлагаемых теоретических и методических инструментов оценки.

Теоретический аспект данной проблемы, с одной стороны, связан с наличием существенных недостатков имеющихся парадигм и моделей государственного управления. В частности, наблюдается отсутствие необходимых числовых оценок качества клиентских отношений [11; 14]. С другой стороны, применительно к России, нет единого подхода, который бы аккумулировал лучшие практики оценивания государственных и муниципальных служащих в контексте взаимодействия власти и граждан с учетом отечественных особенностей управленческой культуры [15].

Практический российский опыт применения существующих оценочных систем показывает, что, несмотря на предусмотренную в некоторых оценочных системах вовлеченность граждан в процессы принятия управленческих решений, в действительности интерактивный характер связи гражданина и государственного служащего отсутствует. В качестве причин можно назвать: незрелость институтов гражданского общества, незаинтересованность представителей власти в вовлеченности граждан, клиентский характер отношений между гражданами и институтами власти.

Мы полагаем, что первым шагом к сближению государственных служащих и граждан и, соответственно, повышению качества государственного управления, станет внедрение улучшенной оценочной системы в виде определенным образом структурированных и взаимосвязанных показателей и их числовых оценок.

В разрабатываемой системе следует использовать три группы индексов и индикаторов, характеризующих оценку:

- со стороны *ведомств* (срок ответов на обращения, число оказанных государственных услуг, доля обоснованных жалоб и рекламаций по качеству предоставляемой услуги, оценка соответствия должностному регламенту) [3; 6];
- со стороны *граждан* (доля выполненных запросов от общего количества поступивших запросов о предоставлении услуги, индекс удовлетворенности качеством предоставляемых услуг, индексы гражданского общества и устойчивости неправительственных организаций) [9];
- со стороны *взаимодействия* служащих и граждан (эффективность внедрения системы оценки регулирующего воздействия [10], эффективность краудсорсинговых проектов [13]).

Мы полагаем, что разработка и применение именно такой системы оценивания обеспечит более эффективное взаимодействие между государственными институтами и гражданами, сократив время получения обратной связи, и улучшит качество государственного управления с точки зрения граждан, повысив уровень их удовлетворенности.

Следует отметить, что необходимость проектирования единой системы подтверждается многими исследователями [7; 9; 11; 13], которые среди главных требований выделяют необходимость ее соответствия принципам эффективного взаимодействия, разнообразия, избыточности и динамичности [15], что не противоречит системе, предлагаемой авторами данного исследования.

Кроме того, исследователи Tobin Im и Seung Jong Lee утверждают, что среди различных категорий измерения эффективности в государственном секторе именно восприятие гражданами эффективности работы бюрократии остается одним из наиболее важных [3]. При этом сама эффективность, по их мнению, может быть оценена как с точки зрения показателей качества предоставления государственных услуг, уровня доверия проводимой политике и представителям действующей власти, а также организации процесса вовлечения общественности в принятие управленческих решений, так и со стороны удовлетворенности граждан качеством государственного управления в целом. Схожее представление о необходимости применения новой системы оценки эффективности

высказывают Pollitt и Bouckaert [5]: в предлагаемых ими моделях пересматривается роль государства в политической и экономической жизни страны в пользу реализации ряда функций государственного управления в коммерческом и гражданском (некоммерческом) секторах, подчеркивается гражданственность как основная черта власти.

В то же время существуют мнения, согласно которым вовлечение граждан в процессы принятия решений не повлечет за собой улучшения качества государственного управления и улучшения оценки эффективности государственного управления со стороны граждан. В частности, Font и Navarro [1] говорят о том, что прежде чем изменять статус гражданина, «перевод» его из состояния клиента в состояние субъекта, принимающего решение, необходимо обеспечить наличие развитого институционального контекста участия, то есть полную информированность граждан о процессах принятия решений, разработать полноценные механизмы участия и обеспечить адекватный уровень ожиданий.

Характеристика выбранной методики исследования

Для обоснования заявленной гипотезы в первую очередь необходимо подробно рассмотреть и сравнить выбранные показатели отдельно и в группах. В качестве метода, позволяющего провести данный анализ, мы выбрали метод визуального отображения систем, оперируя которым, можно наглядно продемонстрировать выявленные методологические начала каждого из индексов и индикаторов, а также взаимосвязи внутри данных систем и между ними.

Для обеспечения возможности проведения сравнения мы ввели понятие *ключевых свойств*, характеризующих показатели – фундаментальной характеристики показателя, позволяющей понять, что является первостепенным в логике его измерения. Именно на основании выявленных совпадений и различий в ключевых свойствах показателей, значения по которым вычисляются на основе выбранных индексов и индикаторов, в дальнейшем будут сделаны выводы относительно гипотезы.

В рамках заданной проблематики авторами были выделены три категориальных перечня.

1. Перечень *кластеров*, в центре каждого из которых находится фундаментальная характеристика акторов взаимодействия (для государства и общества, соответственно, «государственное регулирование» и «общественное участие»). В рамках данного исследования указанные кластеры отражают субъектное отношение: от кого исходит инициатива, кто в большей степени вовлечен в процесс принятия решений, а их пересечения будут свидетельствовать о наличии взаимодействия.

Поясним, что общественное участие включает уровень *удовлетворенности*, влияющей на оценку деятельности государства (удовлетворенность качеством государственного управления в целом, качеством предоставляемых услуг и обеспечением процессов участия), *субъективности*, определяющей некоторые «неровности» или плюрализм в восприятии, а также *инициативности* при существующем формате взаимодействия. Государственное регулирование, в свою очередь, отличается нормативным характером деятельности, подразумевающей *регламентированность* процессов, а также *высокой профессиональной компетентностью* лиц, принимающих решения.

2. Перечень *показателей*, разделенный по группам в зависимости от указанных акторов: внутриведомственная оценка, оценка со стороны граждан, а также оценка взаимодействия государства и граждан, осуществляемая при помощи инструментов и технологий посредничества (см. рис. 1). Следует учитывать, что перечень формировался как с использованием существующих показателей оценки

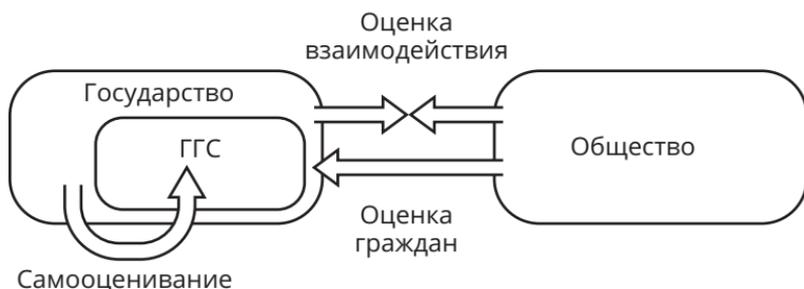


Рис. 1. Характер взаимодействия власти и общества

эффективности служащих, так и с выделенных авторами показателей, наличие которых в исследованиях или практическом использовании отмечено не было, но которые, на наш взгляд, неотъемлемы при формировании единой системы оценивания.

3. Перечень *ключевых свойств* показателей, включающий такие свойства, как «качество», «количество», «длительность» и «пространство», которые, представляя собой логические категории [8], в действительности используются исследователями в области государственного управления в рамках оценки эффективности предоставления государственных услуг (примером является разработанный инструмент оценки качества предоставляемых услуг SERVQUAL [4; 5]).

На основе трех вышеуказанных перечней нами были разработаны четыре графические модели соотношения показателей и их свойств. Первая модель соответствует набору показателей, на основе которых оценивается деятельность государственных служащих внутриведомственно (самооценивание), вторая – для проведения оценки со стороны граждан, третья – с точки зрения взаимодействия государства и общества. Четвертая система представляет собой итоговое наслаение трех моделей, позволяющей провести проверку гипотезы на основании выявления пересечений (связей) индексов, выбранных для оценки приведенных показателей, или их отсутствия.

Важно отметить, что авторы исходили из предпосылки, согласно которой в случае, если внутри одной модели будут выявлены сильные связи показателей и их свойств, то и в итоговой модели мы увидим предпосылки для объединения трех групп показателей в единую систему, и наоборот.

Анализ показателей на основе выбранной методики

Первая группа показателей – проведение внутриведомственной оценки (см. рис. 2).

1. *Производительность по государственным услугам (ПГУ)* – количество оказанных (завершенных) услуг на одного государственного гражданского служащего (далее – ГГС) за определенный период времени.

2. *Средний срок ответов на обращения (ССОО)* – суммарная длительность ожидания граждан ответов на обращения, а также общее количество полученных ответов.
3. *Число решенных проблем по результатам обращений граждан на одного государственного гражданского служащего (ЧРП)* – количество обоснованных обращений граждан, требования которых удовлетворены, а также количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю (надзору).
4. Среднее количество обоснованных жалоб на ГГС и/или качество предоставленных(–ой) услуг(и) на одну проверку (СКОЖ).
5. Доля положительных оценок деятельности ГГС гражданами и организациями по ответам на обращения (ДПО).
6. *Соответствие должностному регламенту (СДР)* – полнота выполнения плана деятельности.
7. *Профессиональная оценка деятельности ГГС со стороны руководителя или специализированной комиссии (ПОД)*.

Для данной группы показатели были отобраны на основе справочника показателей эффективности и результативности из раздела «Повышение удовлетворенности граждан и организаций», подготовленного Минтрудом России в 2013 г. [16].

В рамках построенной модели можно выделить два четких кластера (окружности со сплошной линией), соотносенных по свойствам общественного участия и государственного

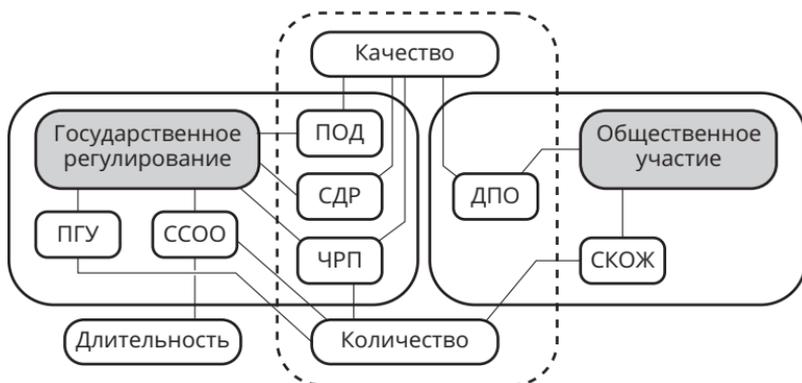


Рис. 2. Связи индикаторов по ключевым свойствам первой группы (внутриведомственная оценка ГГС)

регулирования. Следует отметить, что в такое визуальное соотношение кластеров четко вписывается понимание оценки деятельности государственных служащих в рамках клиенто-ориентированного подхода. При этом связь данных сторон обеспечивается третьим кластером (окружность со штриховой линией), возникающим на пересечениях показателей по ключевым свойствам «качество» и «количество».

Вторая группа – оценка со стороны граждан (см. рис. 3).

1. Уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг (УУГ).
2. Доля досудебных жалоб (ДДЖ).
3. Доля предоставленных государственных услуг от общего количества поступивших запросов о предоставлении услуги (ДПГ).
4. Территориальная доступность органов власти, предоставляющих государственные услуги (ТД).
5. Членство в организациях гражданского общества (ЧОГО).
6. Устойчивость неправительственных организаций (УНПО).

Выбранные показатели входят в ежегодный мониторинг уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг [16]. Исходя из данной модели, можно отметить наличие множественных связей по выделенным кластерам на основании ключевых свойств количества и качества. При этом показатель доли досудебных жалоб является

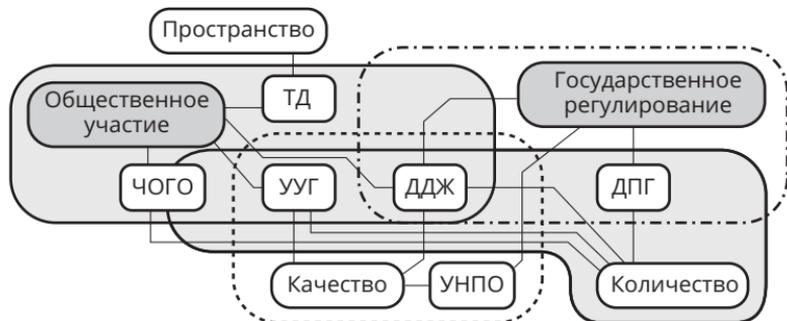


Рис. 3. Связи индикаторов по ключевым свойствам второй группы (оценка со стороны граждан)

в данной модели центральным, объединяющим кластеры в единую структуру.

Третья группа – оценка взаимодействия государственных служащих и граждан (см. рис. 4).

1. Доля непринятых НПА, получивших отрицательное заключение об ОРВ (ДНП).
2. Количество краудсорсинговых проектов (платформ, порталов) в системе государственного управления (ККП).
3. Доля граждан, участвующих в краудсорсинговых проектах, в общем числе пользователей сети Интернет (ДУКП).
4. Количество заключений по ОРВ (КЗ).

Третья модель включает показатели двух сфер взаимодействия граждан и государства: оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов и оценка эффективности государственных и независимых краудсорсинговых проектов (платформ, порталов), релевантность которых подтверждается исключительно практическим опытом авторов данного исследования.

На основании приведенной модели можно увидеть, что существует множество связей показателей по свойствам, однако прямое объединение модели в единую систему происходит через показатель количества заключений по ОРВ (КЗ), что позволяет говорить о единстве данной модели.

Итоговая модель (см. рис. 5):

- Первая группа показателей (внутриведомственная оценка);
- Вторая группа показателей (оценка со стороны граждан);

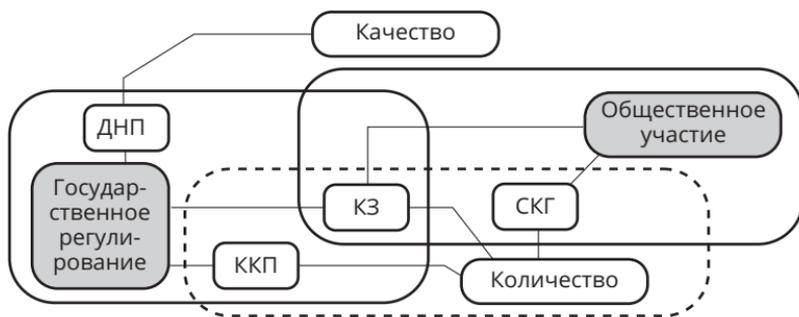


Рис. 4. Связи индикаторов по ключевым свойствам третьей группы (оценка взаимодействия)

– Третья группа показателей (оценка взаимодействия).

Итоговая модель была создана путем наслаения трех рассмотренных ранее моделей на основании свойств, которые получили наибольшее количество связей с показателями. Как видно на схеме, все три рассмотренные группы показателей сильно связаны как по свойствам количества и качества, так и в рамках кластера государственного участия (более плотные связи). Видно, что существуют и более слабые связи по свойству «качество» и в рамках кластера «общественное участие», что реально определяет ключевые сферы, подлежащие первоочередному реформированию и требующие доработки с точки зрения осуществления оценки. Наконец, в данную систему не было включено свойство длительности, поскольку применимо к рассмотренным показателям оно практически не играло никакой роли. Однако авторы не исключают, что включение в анализ некоторых других групп показателей позволит повысить значимость данного свойства в рамках выстраиваемой системы, либо подтвердить его незначительность.

В целом, опираясь на итоговую модель, мы видим, что три группы показателей действительно *могут быть объединены* в единую оценочную систему в контексте взаимодействия власти и граждан.

Нами был использован нестандартный метод для области исследований государственного и муниципального управления, основанный на визуализации системы показателей через их

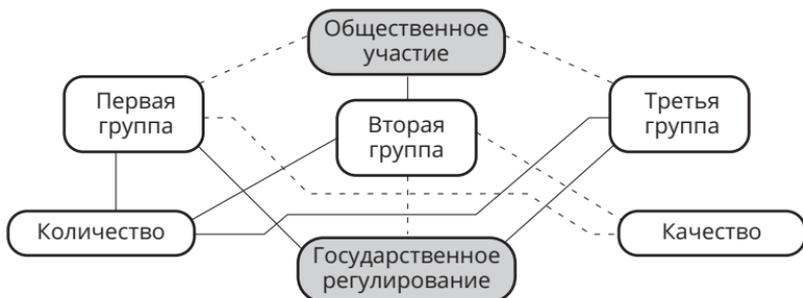


Рис. 5. Связи индикаторов по ключевым свойствам трех моделей

ключевые свойства и кластеры акторов. В настоящее время ресурсные ограничения, в частности, формат статьи не позволяет провести более масштабное исследования, однако уже по итогам данной работы стало очевидно, что:

- актуальность проведения дальнейших исследований в этой области не поддается сомнению;
- создание единой оценочной системы – реальная и достижимая цель, реализуя которую, государство сможет в перспективе решить множество проблем, связанных с необходимостью повышения эффективности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих;
- метод, использованный в статье, безусловно, требует доработок (в частности, очевидна необходимость приведения более подробной классификация приведенных перечней). Однако уже сейчас мы можем рассматривать его в качестве своеобразной альтернативы методам математического анализа, применимой в рамках дальнейших исследований.

Литература

1. Font J., Navarro C. Personal Experience and the Evaluation of Participatory Instruments in Spanish Cities // Public Administration. 2013. Vol. 91. № 3. P. 616–631.
2. Gaster, L. Providing quality in the public sector: A practical approach to improving public services / L. Gaster, A. Squire. Maidenhead, UK: Open University Press.
3. Im T., Lee S.J. Does Management Performance Impact Citizen Satisfaction? // American Review of Public Administration. Vol. 42. № 4. P. 419–436.
4. Parasuraman A. Reassessment of expectations as a comparison standard in measuring service quality: implications for future research / A. Parasuraman, V. A. Zeithaml, L. L. Berry // Journal of Marketing. 1994. № 58 (1). P. 111–124.
5. Pollitt Ch., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis / Ch. Pollitt, G. Bouckaert // Oxford University Press. 2004.
6. Van Ryzin, Gregg G. Service Quality, Administrative Process, and Citizens' Evaluation of Local Government in the US // Public Management Review. 2015. Vol. 17. № 3. P. 425–442.
7. Андреева Д. А. Анализ ключевых показателей результативности при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих // Проблемы современной экономики. 2014. № 3 (51).
8. Болотнова Н. С. Филологический анализ текста. 3-е изд., испр. и доп. М.: Флинта: Наука, 2007. С. 158.
9. Валишвили М. А. «КРП» современного государственного и муниципального управления // Управление экономическими системами (электронный научный журнал). 2015. № 4.
10. Грушина О. М. Об институте оценки регулирующего воздействия

- в России в контексте возможности расширения форм участия граждан в законодательном процессе // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия. 2015. С. 39–49.
- 11.** Джигкаев З. Ф., Эмирова А. Е. Концептуальные подходы органов власти к оценке эффективности государственного управления // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: экономика и экологический менеджмент. 2015. № 2. С. 54–60.
- 12.** Дудин Г. А., Лебедева Л. Г. Ключевые компетенции в реализации принципов профессионализма и компетентности государственных и муниципальных служащих // Вестник Самарского муниципального института управления. 2014. № 3. С. 40–52.
- 13.** Зайцев А. В. Принципы диалога государства и гражданского общества: теоретико-праксеологический аспект // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2014. № 5. С. 222–225.
- 14.** Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А. Современные западные управленческие модели: Синтез New Public Management и Good Governance // ARS Administrandi. № 2. 2014. С. 45–62.
- 15.** Лиман И. А., Кузнецова Е. С. Принципы проектирования систем оценки эффективности в государственном управлении // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2013. № 11. С. 40–46.
- 16.** Об итогах ежегодного социологического исследования уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления в 2014 году / Портал административной реформы «Совершенствование государственного управления», 2014. URL: http://ar.gov.ru/gu/gos_uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html (дата обращения: 02.05.2016 г.).
- 17.** Приложение к Методическому инструментарию по внедрению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минтруда России, 2013. URL: <http://www.gosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4/0/Ocenka-3.docx> (дата обращения: 06.04.2016 г.).
- 18.** Турняк К. В., Шакина М. А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт // ARS ADMINISTRANDI. 2012. № 4. С. 41–42.
- 19.** Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52–72.

Блинников А. А., Студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Плотников С. В., Студент магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Семенова Н. А., студентка магистратуры Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

О неустрашимости социально опасных практик в социальных сетях посредством государственного регулирования (Irrevocability of Socially Dangerous Practices in Social Networks via Government Regulation)

Аннотация. Статья посвящена проблеме эффективности государственного регулирования социальных сетей. В рамках данной работы на основе отечественных и зарубежных работ, а также статистических данных определены масштабы социально опасных практик и контингент пользователей социальных сетей, проиллюстрирована общественная реакция на государственное регулирование Интернета и выявлено число ограничений. Посредством анализа кейсов и статистических данных обоснована неэффективность борьбы с социально опасными практиками путем государственного регулирования социальных сетей.

Ключевые слова: социальные сети, ограниченный доступ к информации, Интернет, виртуальное пространство, законодательство, ответственность субъектов сетевого интернет-общения, саморегулирование в интернет-сфере, государственное регулирование, сетевая угроза, кибертерроризм.

Abstract. The article discusses the effectiveness of state regulation of social networks. In this work on the basis of domestic and foreign works, as well as statistical data socially dangerous practices, contingent of users of social networks, public reaction to government regulation of the Internet and the number of constraints were identified. Due to analysis of case studies and statistics proved the ineffectiveness of combating social and dangerous practices by state regulation of social networks.

Keywords: social networks, limited access to information, internet, virtual space, legislation, responsibility in the internet sphere, self-regulation in the internet sphere, state regulation, network threat, cyberterrorism.

В современных условиях глобального развития социально-экономической и общественной жизни на основе информационно-коммуникационных технологий все чаще основным объектом внимания становятся вопросы организации и развития интернет-пространства или киберпространства, во многом создающего новую реальность как для индивидов и организаций, так и для государств. По мнению Ш. Шольберга, киберпространство, в котором, собственно, и функционируют социальные сети, в настоящее время можно рассматривать как одну из основных сфер жизни наряду с землей, водой, воздухом и космосом, остро нуждающуюся в координировании правовых мер при сотрудничестве всех наций [1].

Вместе с тем посредством социальных интернет-сетей могут создаваться условия, которые препятствуют оптимизации и эффективному развитию публичного правопорядка. Поэтому возникает актуальный вопрос о создании контрольных и сдерживающих механизмов функционирования анализируемых интернет-ресурсов. Особое внимание привлекают проблемы, которые связаны с защитой основ конституционного строя, безопасностью и обороной государства (например, от террористической деятельности, экстремистских проявлений) при функционировании социальных интернет-сетей. Согласно С. А. Перчаткиной и ряду иных авторов, одним из основных источников угрозы общественной и государственной безопасности Российской Федерации и других стран является разведывательная деятельность специальных служб иностранных государств. Социальные интернет-сети используются для вербовки иностранными разведывательными службами, поиска и сбора данных о конкурентных службах, оказания влияния на общественное сознание, дестабилизацию обстановки в странах-противниках и т.д. [7].

Проблема исследования состоит в том, что государство по большому счету бессильно перед процессами, происходящими в социальных сетях. Если с крупными игроками на рынке, их мониторингом и регуляцией со стороны государства уже сформированы механизмы влияния и реализуются успешные проекты, то особое опасение вызывают сервисы закрытого типа (мессенджеры с функцией чата и закрытые форумы) и микросервисы по трансляции потокового видео, которые в масштабах ежедневного использования представляют меньший интерес.

Дополнительной проблемой является то обстоятельство, что попытки решения вопроса об уровне регулирования социальных сетей затрагивают всех без исключения: государство заинтересовано в обеспечении национальной безопасности, субъекты экономической и иной деятельности заинтересованы в сохранении коммерческой, производственной и научной тайны, а рядовые граждане выступают за сохранение своих прав и свобод.

Гипотеза, выдвинутая в данном исследовании, заключается в том, что государственное регулирование социальных сетей не является эффективным методом устранения социально опасных практик и обеспечения национальной безопасности страны.

В настоящее время наметилась тенденция смещения пропаганды терроризма и экстремизма с форумов в социальные сети, где сегодня можно найти сообщества, страницы и пресс-релизы, создаваемые с целью ведения активной террористической политики. По некоторым данным, использование социальных сетей в террористических и экстремистских целях превратилось в своеобразный вал, «который, возможно, перешел некую критическую черту, за которой процесс становится неуправляемым и неподконтрольным спецслужбам, а также системам саморегуляции социальных сетей» [6].

При этом, согласно работе Z. Sniderman, вопросы цензуры появляются даже в странах, поощряющих развитие свободной прессы и общественных СМИ. Во Франции, например, правительство запретило использование слов «Twitter» и «Facebook» в эфире новостей, классифицировав их как нежелательную рекламу. В Великобритании, правительства которой известны тем, что традиционно оберегают право своих подданных на неприкосновенность личной жизни, социальные сети создали проблемы в области защиты и поддержания прав на личную конфиденциальность. В ходе недавней рекламной кампании британские солдаты предупреждались о необходимости минимального использования социальных сетей, дабы не допустить утечки информации к противнику [2].

По данным статистики, 74,5% российских интернет-пользователей посещают хотя бы одну социальную сеть в месяц. Ежемесячная аудитория наиболее популярных сетей Facebook, «Одноклассники», «ВКонтакте» колеблется от 15 до 30 млн. человек. [9] При этом, по данным аналитического центра Brand Analytics, в каждый месяц количество «говорящих» авторов

в социальных сетях доходит до 36 млн., а количество сгенерированных сообщений – до 560 млн. [10].

Как видно из представленной таблицы, в социальных сетях генерируется наибольшее количество потенциально опасных сообщений. Проверять такой массив данных с применением качественных методов органы государственной власти попросту не могут. Помимо этого, важным является факт, что, согласно исследованию В. В. Шиллера и Н. Н. Шелудкова, основной контингент социальных сетей «ВКонтакте» и Facebook представлен молодежью до 34 лет, и основная часть представленных пользователей является учащейся молодежью. Авторы утверждают, что именно в молодежных доминирующих группах лучше и быстрее усваиваются и распространяются деструктивные идеи, носящие экстремистский характер и потенциально угрожающие национальной безопасности страны [12].

Проблему социально опасных практик в социальных сетях отмечает и описывает множество авторов. Так, например, в своей работе Т. А. Полякова описывает события так называемой Арабской весны, когда социальные интернет-сети сыграли значительную роль в организации массовых общественных беспорядков в странах Азии, Африки и Ближнего Востока. По ее мнению, на фоне этих событий происходит существенное усиление внимания государства к социальным сетям. В некоторых странах, таких как Бахрейн, Йемен, Тунис, Сирия, Саудовская

Тип источника	Тыс. сообщений
Социальные сети	368112
Twitter	96776
Видео	58436
Форумы	13470
Отзывы	6820
Блоги	9548
Новости	4451
Комментарии к новостям	2549

Таблица 1. Активность соцмедиа по типам источников¹

1 Социальные сети в России: цифры и тренды за февраль 2016 года// Brand Analytics [Электронный ресурс] URL: <http://br-analytics.ru/blog/socialnye-seti-v-rossii-cifry-i-trendy-za-fevral-2016-g/> (дата обращения: 31.05.2016)

Аравия, пользователи из опасения попасть в «списки особого внимания» перестают пользоваться социальными сетями. Значительную угрозу представляет деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти. Не менее разрушительна экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности государства, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране. Их идеи пропагандируются в Интернете посредством функционирования сайтов и иных ресурсов экстремистского характера. Террористические и экстремистские организации находят своих сподвижников и в социальных сетях. Получил распространение так называемый электронный джихад, или кибертерроризм [8].

История использования социальных сетей в качестве заметного инструмента влияния на политические события начинается в 2008 г. в мире, и с 2010 г. в России – в период, когда социальные сети прочно вошли в репертуар медиапотребления для наиболее социально активных и прогрессивных слоев населения. Активисты используют широкий список инструментов для проведения мероприятий, и очевидно, что пользователи, не обладающие специальными навыками и пониманием технологий, не могут качественно организовать и довести до реализации эти мероприятия. Заметна идеологическая и функциональная роль социальных сетей в организации событий на Манежной площади (2010), Болотной площади (2011), Майдане в Киеве (2014).

Конечно, есть элементы контроля распространения информации в социальных сетях. Например, российская социальная сеть «ВКонтакте», по заявлениям ее пресс-службы, активно сотрудничает с органами внутренних дел в плане удаления террористических материалов, поиска пропавших без вести людей и прочим направлениям, но, несмотря на это, сеть изобилует группами, которыми ведется открытая пропаганда различных видов экстремизма и терроризма. Борьба со всеми такими группами просто не представляется возможным в настоящее время, поэтому для любого пользователя не составит труда найти группы или пользователей, содержание страниц которых

является экстремистским и содержит открытую пропаганду и призывы к убийствам людей другого вероисповедания. Кроме того, многие из страниц существуют уже очень долгое время, но никаких действий по блокировке контента со стороны правоохранительных органов так и не произошло. Если установить экстремистскую направленность в случае сообществ, где звучат прямые призывы к свержению действующей власти, достаточно просто, и сомнений в выводах экспертизы практически нет, то в случае пропаганды религиозного экстремизма все гораздо сложнее, так как пропаганда ведется в существующих группах, посвященных вопросам религии. Также дополнительные сложности создает тесная связь религиозного фундаментализма и религии, в рамках которой действует данное течение.

В рамках данного исследования мы поставили задачу выявить общественную реакцию на события по государственному регулированию Интернета. Для этой цели приведены данные из системы отслеживания упоминаний Google Trends, которая отображает количество поисковых запросов на разные объекты и события. Google является второй по популярности поисковой системой в России и имеет социально-демографический портрет, схожий со средним пользователем Интернета в стране. Таким образом, мы считаем эти данные релевантными для исследования.

Рассмотрим реакцию общественности на конкретные акты регулирования в данной области. Самым общественно-резонансным можно смело считать принятие антипиратского закона. Ни для кого не секрет, что люди по всей России, в большинстве представляющие молодое поколение, выходили на улицу с пикетами в знак протеста против принятия закона. Связано это было прежде всего с тем, что руководство «ВКонтакте», сети, которая является самым большим видео и аудио хостингом в Рунете, начало удаление большого количества контента, который правообладатели изымали через жалобы в Роскомнадзор.

Весьма важным, с точки зрения экономической безопасности России, стало внесение поправок в апреле 2014 г. в № 115-ФЗ об ограничении анонимных интернет платежей. Эта новость осталась практически незамеченной, не вызвав ошутимого всплеска интереса среди интернет-аудитории.

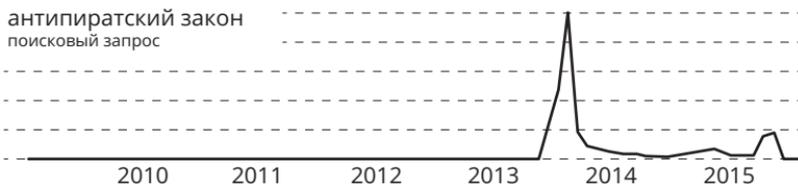


Рис. 1. Динамика обращений по поисковому запросу «антипиратский закон»

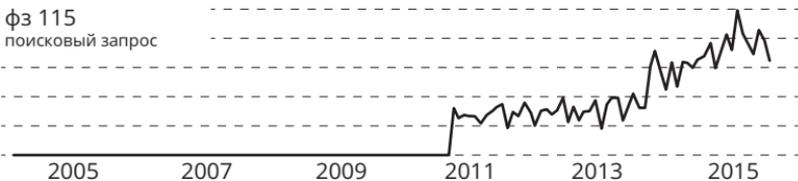


Рис. 2. Динамика обращений по поисковому запросу «фз 115»

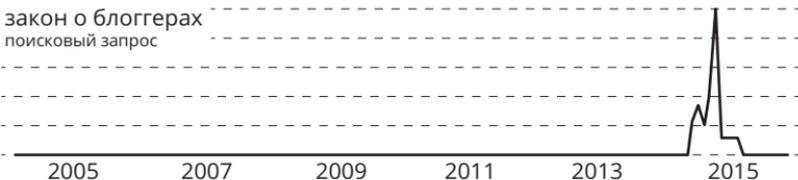


Рис. 3. Динамика обращений по поисковому запросу «закон о блогерах»

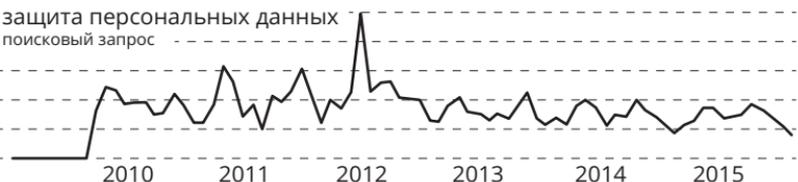


Рис. 4. Динамика обращений по поисковому запросу «защита персональных данных»

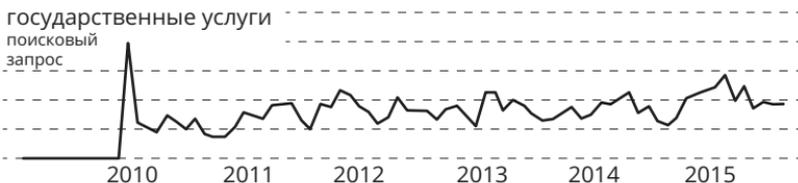


Рис. 5. Динамика обращений по поисковому запросу «государственные услуги»

Роскомнадзор как орган государственной власти, регулирующий отношения в сети, стал центральным действующим лицом в вопросе блокировки сайтов, которая осуществлялась в связи с введением закона о блогерах.

Также некоторый ажиотаж вызвало принятие закона о персональных данных и их защите, но такого массового общественного резонанса, как от принятия других законопроектов, в данном случае не последовало. В основном недовольство выразила наиболее активная и прогрессивная часть населения, но остальной частью общества вопрос практически не обсуждался.

В последнее время жители России всё чаще стали прибегать к использованию государственных услуг через интернет. По своей сути это явление тоже характеризуется как государственное регулирование. График количества упоминаний достаточно равномерный.

Сводный график по вышеописанным трендам – рис. 6.

Из представленного графика можно сделать очевидный вывод, что наибольший резонанс в обществе вызывают законодательные инициативы, связанные с ограничением доступа к медиа контенту.

Законодательные инициативы принимались без концептуальной экспертизы и серьезных обоснований. Вследствие этого некоторые законодательные инициативы негативно оцениваются интернет-отраслью. Вследствие этого оценка законопроектов за 2013–2014 гг. РАЭК носит преимущественно отрицательный характер (см. рис. 7).

В своем подавляющем большинстве пользователи относятся к ограничениям либо негативно, либо попросту их обходят



Рис. 6. Динамика обращений по рассмотренным поисковым запросам в наложении

техническими средствами, например, при помощи прокси или защищенных браузеров типа TOR. Единственным случаем массового протеста, который вышел за рамки Интернета, остается антипиратский закон, к настоящему времени, уже смягченный и более не вызывающий дискуссий в сообществе Рунета, что подводит к логичному выводу: законопроекты, направленные на прогрессивный слой населения, который весьма мал, но очень активен, практически никогда не имеет резко негативного восприятия у основной массы интернет-пользователей. Стоит отметить, что интернет-аудитория практически неразборчива в поисковых механизмах и возможных последствиях от их использования. Однако, если дело касается ограничения доступа к развлекательным медиаресурсам, то это вызывает очень жесткую реакцию публики и, как результат, общественный резонанс, который может дойти до протестов на улицах страны.

Предпринимаемые в прежние годы множественные попытки блокирования торрент-трекеров и деанонимизации пользователей Tor со стороны российских органов государственной власти не привели к должным результатам, поскольку на различных платформах, в том числе и в социальных сетях, пользователям предоставлялась всевозможная информация и инструкции по обходу блокировок и восстановлению доступа к заблокированному контенту. Поэтому в 2014 и 2015 гг. властями предпринимались

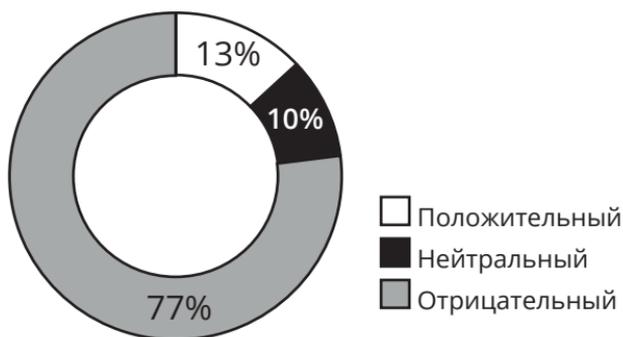


Рис. 7. Оценка законопроектов за 2013–2014 гг. РАЭК¹

1 Рунет сегодня: аналитика, цифры, факты//Российский интернет форум {Электронный ресурс} URL: http://2015.russianinternetforum.ru/upload/rif15-plugotarenko_presentation.ver11.pdf (дата обращения: 25.05.2016)

попытки регулирования отечественных и западных социальных сетей. Так, с 1 июля по 30 июня 2015 г. государственные органы Российской Федерации 152 раза запрашивали у Twitter информацию о пользователях и получили 152 отказа¹; Google удовлетворил только 5 % из 207 российских запросов.² Окончательно заблокировать социальные сети, однако, государство пока не решается.

В связи с отказами представителей иностранных социальных сетей в сотрудничестве, российские власти всё чаще используют антиэкстремистские статьи Уголовного кодекса и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях как инструменты давления на отдельных пользователей данных сетей. Более подробная информация о количестве наложенных ограничений представлена в табл. 2. Данные из таблицы выявлены мониторингом, проведенным в статье Д. Гайнутдинова и П. Чикова [3].

Судя по представленным статистическим данным, в 2015 г. вновь прослеживается тенденция к возрастанию количества случаев привлечения российских граждан к уголовной ответственности за их деятельность в Сети (всего 203 случая; 18 человек получили сроки), и наиболее резонансные связаны с такими личностями, как Максим Марцинкевич, Айдар Халим, Рафис Кашапов и другие. Также за 2015 г. отмечен 5071 факт привлечения граждан к административной ответственности. Кроме того, из таблицы видно, что в 2015 г. власти избрали приоритетный метод регулирования распространения нежелательной информации в Интернете – блокирование и фильтрация контента.

Заметно возросшее число интернет-ограничений, наложенных на территории Российской Федерации в 2015 г., свидетельствует о том, что государство верит в возможность установления контроля над социальными сетями по примеру Китая. Об этом также косвенно свидетельствует назначение в 2016 г. на пост советника президента РФ по проблемам Интернета Германа Клименко, который ранее высказывался за ужесточение

1 URL: <https://transparency.twitter.com/country/ru> (дата обращения: 25.05.2016)

2 URL: <http://www.google.com/transparencyreport/userdatarequests/RU/> (дата обращения: 25.05.2016).

регулирования Интернета и за запрет на территории России зарубежных социальных сетей.

При этом в связи с нехваткой внутриведомственных ресурсов и сокращением штатов сотрудников, что уже происходило в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций [5], различные органы власти прибегают к использованию автоматических средств сбора и анализа контента в Интернете. С увеличением количества удаленной информации, начало страдать качество принимаемых судебных решений. Власти начинают осознавать, что полностью остановить распространение нежелательной информации блокировками не получается, и уже прибегает к более репрессивным методам воздействия на пользователей. Ужесточение государственного регулирования, однако, происходит на фоне продолжающихся естественных процессов роста проникновения Интернета, повышения технической грамотности населения и активного освоения гражданами всевозможных способов обхода запретов и ограничений. Все большее число граждан использует защищенные мессенджеры и зарубежные сервисы.

Виды ограничений		2011	2012	2013	2014	2015
Применение насилия		10	3	23	26	28
Предложения по регулированию		5	49	75	87	48
Уголовное преследование / реальное лишение свободы		38	103	226	132	203/18
Цензура	Ограничение доступа	231	609	236	947	1722
	Судебный запрет информации	-	124	624	72	7300
Кибер-атаки		31	47	63	10	30
Гражданско-правовые иски		11	26	37	60	49
Прочее		-	28	34	168	571
		499	1197	1831	2950	15022

Таблица 2. Виды и число интернет-ограничений в Российской Федерации со стороны государства за период с 2011 по 2015 гг.¹

1 Гайнутдинов Д., Чиков П. Свобода интернета 2015: торжество цензуры // Интернет в цифрах. 2016. № 2 (25). С. 24.

Так, весьма показателен кейс самого популярного сообщества «ВКонтакте» – «МДК». На момент блокировки оно являлось самым массовым (7 млн. подписчиков). После смерти российской популярной певицы Жанны Фриске активно начали публиковать контент, который имел ярко выраженную издевательскую тематику, посвященную кончине звезды. Резонанс данного события был беспрецедентен – несмотря на то, что в законодательстве РФ отсутствует какое-либо делопроизводство в отношении усопших, кроме процедуры наследования, контент вышел далеко за пределы сети: на центральном телевидении черный юмор, публикуемый в сообществе «МДК» о Жанне Фриске, был публично осужден, а от правительства требовали принять меры. В октябре 2015 г. прокуратура обнаружила в контенте сообщества «информационные материалы, оскорбляющие чувства верующих, унижающие различные группы людей по признакам религиозной и национальной принадлежности», а после отклонения апелляции администраторов вышеупомянутой группы, она была заблокирована [4]. Однако спустя 10 дней после блокировки сообщества его воссоздали с нуля и в данный момент в нем находится порядка 6,5 млн. подписчиков, что составляет абсолютный рекорд по приросту подписчиков всего Рунета.

Таким образом, на основании полученных данных можно сделать несколько выводов о неэффективности регулирования социальных сетей. Во-первых, регулирование социальных сетей неэффективно, поскольку пользователи обходят ограничения доступа к информации техническими средствами, например, при помощи прокси или защищенных браузеров типа TOR, распространяя инструкции с помощью социальных сетей. Во-вторых, содержание большого штата сотрудников органов власти для должного уровня контроля информации в социальных сетях экономически нецелесообразно, а автоматические средства сбора и анализа контента работают неэффективно с точки зрения качества принимаемых решений. В-третьих, единственный видимый и возможный эффективный метод регулирования социальных сетей – полная блокировка – опасен, поскольку ограничение доступа к развлекательным медиа ресурсам вызывает очень жесткую реакцию публики, и, как результат, общественный резонанс, который может дойти до протестов на улицах страны. Наконец, судя по статистике, представленной в данной

работе, сами власти начинают осознавать неэффективность регулирования, всё чаще прибегая к инструментам давления на отдельных пользователей.

Литература

1. Schjolberg S., Ghernaouti-Helie S. A Global Treaty on Cybersecurity and Cybercrime. 2nd ed. Oslo, 2011 [Электронный ресурс] URL: http://www.cybercrimelaw.net/documents/A_Global_Treaty_on_Cybersecurity_and_Cybercrime_Second_edition_2011.pdf (дата обращения: 31.05.2016)
2. Zachary Sniderman. How Governments Are Using Social Media for Better & for Worse, 2011. [Электронный ресурс] URL: <http://mashable.com/2011/07/25/government-social-media/> (дата обращения: 31.05.2016)
3. Гайнутдинов Д., Чиков П. Свобода интернета 2015: торжество цензуры // Интернет в цифрах. 2016, № 2 (25), С. 20–27.
4. Группу МДК заблокировали во «ВКонтакте» // РБК [Электронный ресурс] URL: <http://www.rbc.ru/society/21/05/2016/573fb5779a7947b9d7ecab0bc> (дата обращения: 31.05.2016)
5. Минкомсвязи и Роскомнадзор уволят несколько сотен сотрудников после Нового года // vc.ru [Электронный ресурс] URL: <https://vc.ru/n/minsvyaz-cut> (дата обращения: 25.05.2016)
6. Опасные сети: аналитика // Портал «Наука и образование против террора» [Электронный ресурс] URL: <http://sciencereport.ru/analitics/Opasnye-seti-8338.html> (дата обращения: 29.05.2015).
7. Перчаткина С. А., Черемисинова М. Е., Цирин А. М., Цирина М. А., Дорматова Ф. В. Социальные интернет-сети: правовые аспекты // Журнал российского права. 2012. № 5 (185). С. 14–24.
8. Полякова Т. А. Вопросы ответственности за использование информационно-телекоммуникационных систем в террористических и экстремистских целях // Российский следователь. 2008. № 1. С. 24–27.
9. Социальные сети в России, весна 2015. Цифры, тренды, прогнозы // PalitrumLab [Электронный ресурс] URL: <https://habrahabr.ru/company/palitrumlab/blog/259903/> (дата обращения: 31.05.2016).
10. Социальные сети в России: цифры и тренды за февраль 2016 года // Brand Analytics [Электронный ресурс] URL: <http://br-analytics.ru/blog/socialnye-seti-v-rossii-cifry-i-trendy-za-fevral-2016-g/> (дата обращения: 31.05.2016)
11. Фарвазова Ю. П. Совершенствование информационной безопасности как части антитеррористической стратегии России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014, № 1 (15), С. 115–120.
12. Шиллер В. В., Шелудков Н. Н. Российские социальные сети как потенциальная угроза безопасности России (на примере сайтов «Одноклассники» и «ВКонтакте») // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013, № 1 (53), С. 124–129.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ
ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
СБОРНИК СТАТЕЙ
ВЫПУСК 10

Под редакцией А. Г. Барабашева

Издатель *Леонид Янович*
Корректор *Ирина Башлай*
Верстка и оригинал-макет *Михаил Щербов*
Обложка *Ульяна Янович*

Налоговая льгота –
Общероссийский классификатор продукции
ОК-005-93, том 2; 953000 – книги, брошюры

НП Издательство «Новый хронограф»
Контактный телефон в Москве: +7 (916) 651-30-94
по вопросам реализации: +7 (985) 427-91-93
E-mail: nkhnograp@mail.ru

Информация об издательстве в Интернете: <http://www.novhron.info>

Подписано к печати: 28.11.2016
Формат 84×108/32, Бумага офсетная.
Печать офсетная. Объем 6 печ. л.
Тираж 150 экз
Отпечатано в ТК «ИТ»

«НОВЫЙ ХРОНОГРАФ»



9 785948 813684