ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Серия
«Совершенствование публичного управления в России»

Выпуск 9

МОСКВА новый хронограф 2016

УДК 351/354(470+571)(063)
ББК 67.401.2я431
П78

Проблемы эффективности публичного управления. Выпуск 9 (Сб. статей) / Под ред. А.Г. Барабашева. – Москва: Новый Хронограф, 2016. – 176 с. (Серия «Совершенствование публичного управления в России»). – ISBN 978-5-94881-329-5.

Отв. ред. Барабашев А.Г.

В ежегодном сборнике, девятом в серии, представлены результаты работы научно-исследовательского семинара (НИС) для магистров первого года обучения программ «Государственное и муниципальное управление» и «Экономика и управление здравоохранением» за 2014–2015 учебный год. Особенность данного сборника заключается в повышенном внимании к методам обоснования гипотез. На исследовательском семинаре технологии выбора технических гипотез связывались с тем, какими инструментами и методами лучше всего пользоваться при их обосновании. Технология картирования гипотез была распространена на картирование методов обоснования гипотез.

Разделы сборника посвящены трем ведущим исследовательским направлениям современного публичного управления: управлению человеческим потенциалом с учетом открытости управления, региональному управлению и управлению в одной из наиболее значимых областей социальной сферы (здравоохранении).

Подготовленные статьи апробированы в докладах на заключительной научной конференции магистров Департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ.

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

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие ответственного редактора 5

Введение
НЕКОТОРЫЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Барабашев А.Г. Особенности подготовки текста исследовательской статьи в области государственного и муниципального управления 7

Глава 1
УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ ПОТЕНЦИАЛОМ, КЛИЕНТООРИЕНТИРОВАННОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ

Мищенко А.А., Сысоев А.А., Туренко И.А. О компенсаторном подходе к государственным социальным гарантиям на военной и правоохранительной службе 27

Сеничева Т.В., Сперанская Д.Д., Фролова М.А., Шнейдер И.В. Влияние дополнительного профессионального образования (ДПО) на развитие профессиональных компетенций государственных служащих 42

Шабалин А.И. Глобальные рейтинги университетов 57

Елизаров А.А., Устинов С.В. Структура открытых данных в муниципальных газетах 67

Глава 2
ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

Бабкина А.С., Владенкова О.В., Сорванова Н.М. О взаимосвязи благосостояния регионов Российской Федерации и уровня развития некоммерческого сектора 79

Можаев Г.А., Спиридонова Е.Н. О методиках оценки инвестиционного потенциала регионов РФ 90

Дубровин В.О. Об избыточности процедуры оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне 102
Дючкова И.С., Слюсарев А.Ю. Об адекватности мер поддержки субъектов малого предпринимательства в государственных закупках 112
Глава 3
УПРАВЛЕНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ: ПОКАЗАТЕЛИ, ОЦЕНКИ, ПОДХОДЫ
Лазарева М.Л. Основные факторы, определяющие различия в показателях смертности мужчин в Российской Федерации по сравнению со странами Европейского союза 125
Карсаков А.В., Зальцман К.А., Александрова Н.В. Особенности применения клиентоориентированного подхода в корпоративных и государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения 135
Ищенко А.Е., Невиницына Т.С. Зарубежные подходы к оценке медицинских технологий 148
Брутова А.С., Сидоренко Н.В. Связь уровня экономического развития с заболеваемостью населения в регионах РФ 159

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 девятым 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 2014 года по июнь 2015 года.

По сложившейся традиции научно-исследовательского семинара (НИС) студенты формировали авторские коллективы на основе сходства проблематики своих курсовых работ, исследовательских интересов. В прошедшем учебном году произошло общее смещение проблематики проектов от экономики управления и управления инновациями (тематика прошлого года) к проблемам открытости управления и управления региональным развитием. При этом раздел, посвященный экономике и управлению здравоохранением, в целом остался неизменным: в статьях этого раздела по преимуществу затрагиваются вопросы клиентоориентированного подхода и внедрения инноваций. Можно предположить, что разворачивающийся комплексный кризис в 2014–15 годах затронул и управление. Это привело к новой расстановке акцентов в области исследований государственного управления: говорить об инновациях и о позитивном развитии и расширении экономических инструментов стало как бы «несвоевременным», и магистры интуитивно почувствовали это при выборе тем. Тем не менее секторальная аналитика более других «сопротивляется» негативным переменам. Исследователи управления в социальной сфере «надеются» на государственное финансиро-

вание инноваций, на приток средств от граждан, и эти надежды воплощаются в выборе исследовательских тем.

Отличительной методологической особенностью настоящего сборника стала более тщательная проработка методов обоснования гипотез: в статьях методы описаны детальнее, их классификация усовершенствована, подбор методов аргументирован. Кроме того, была усовершенствована технология работы с источниками на основе выявления ключевых публикаций по тематике исследования в ведущих научных журналах и последующего картирования основных идей (обоснованных гипотез) этих публикаций.

Не все заявленные в НИС коллективные авторские проекты «добрались» до стадии публикации в сборнике. Однако негативный опыт, приобретенный некоторыми магистрами (в случаях, когда подготовленный текст, к сожалению, оказался по своему уровню не соответствующим требованиям, предъявляемым к исследовательским статьям), важен не в меньшей степени, нежели опыт позитивный: каждый обучающийся должен понимать, какие направления профессиональной деятельности индивидуально предпочтительны, а от каких траекторий профессионального развития лучше отказаться.

Ответственный редактор сборника
А.Г. Барабашев

Введение
НЕКОТОРЫЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

А.Г. Барабашев, профессор Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ[1]

Особенности подготовки текста исследовательской статьи в области государственного и муниципального управления (Preparation of a Research Article Text in the Area of Public Administration)

Аннотация Статья посвящена описанию методик написания текста исследовательской статьи в области государственного управления. Представлены исследовательские стили, под которыми понимаются интегральные методико-технологические характеристики частей исследователь-

[1] Автор выражает благодарность студентам магистерской программы «Государственное и муниципальное управление» НИУ ВШЭ, участвовавшим в разные годы (с 2012 по 2016 годы) в работе научного исследовательского семинара (НИС) магистерской программы, в особенности С.А. Валиевой и О.В. Владенковой. Без ценных комментариев участников НИС, острых вопросов, оригинальных трактовок исполнения предлагаемых исследовательских заданий, данная методическая статья не могла бы быть написана.

Я признателен коллегам: Дугласу Бешарову (Douglas Besharov, Maryland University, USA), Юраю Немецу (Juraj Nemec, Matej Bel University, Banska Bystrica, Slovakia), Морин Пирог (Maureen Pirog, Indiana University, Bloomington, USA), ведущим аналогичные исследовательские и капстон семинары в своих университетах. Обсуждения с ними позволили мне лучше понять, какие варианты работы исследовательского семинара возможны, как лучше описать этапы подготовки исследовательских статей.

Я благодарен Г.А. Борщевскому (РАНХИГС) за любезное согласие прочитать исходный вариант методических рекомендаций и за комментарии, позволившие улучшить текст, а также Джесси Кемпбеллу (НИУ ВШЭ), предложившему англоязычную коррекцию ключевых терминов и внесшему правки в перевод абстракта на английский язык.

ской статьи. Выявлены стили, свойственные написанию семи основных частей статьи: аннотации, введения (включая обзор источников); гипотетической части – выдвижения исходной гипотезы; основной части статьи (в которой проводится работа с данными и другими инструментами обоснования гипотезы, уточняется исходная гипотеза); заключения (включая описание пролиферации идей и предложений по практическому применению результатов исследования); списка литературы; ссылок и примечаний.

Abstract This article is devoted to the methodic of how to write a research text in the area of public administration. The research styles as integral methodic-technological characteristics of the parts of the research text are introduced. Different research styles can be attributed to seven parts of the research text: abstract; introduction (including sources review); hypothesis; main part of the text (including specification of the initial hypothesis according to the selected method of its justification, data and other instruments of hypothesis justification usage); conclusion (including hypothesis proliferation and proposals for practical applicability of achieved results); list of sources; and footnotes and remarks.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, методика написания исследовательского текста, исследовательский стиль, методы исследования, дизайн исследовательского текста, исследовательская гипотеза.

Keywords: public administration, methodic for writing research text, research style, methods of research, research text design, research hypothesis.

Как повысить эффективность работы над исследовательским публикационным проектом (статьей)?

Научиться писать научные тексты, подготавливать исследовательские статьи непросто. Трудности создания научных текстов преодолеваются индивидуально, каждый исследователь проходит свой путь авторского становления. Конечно, авторы пытаются учиться друг у друга: большинство исследователей

при написании статей ориентируются на доступные образцы практик подготовки научных текстов, подражая им, зачастую с помощью ситуативных подсказок коллег. Исследователи, как правило, пишут статьи интуитивно, что сопоставимо с проведением хирургических операций «по наитию», без предварительного обучения в анатомическом классе.

Если писать статьи регулярно, то обычно стиль текстов улучшается, мастерство оттачивается. Но это верно не для всех авторов. В частности, многие начинающие исследователи так и не выходят на уровень стабильного написания качественных текстов. Они «не находят себя» как профессионалы, чувство композиции текста у них отсутствует, возникает неуверенность, сомнения в собственном исследовательском потенциале. Таким начинающим авторам, равно как и всем исследователям, полезно проанализировать причины затруднений и выяснить, как надо правильно, а не «по интуиции», писать научные статьи, а если брать шире, как реализовывать исследовательские проекты [1].

Повысить эффективность написания исследовательских статей можно и нужно, для этого *необходимо проанализировать и уметь применять технологии написания статей*, понять «анатомию» работы над исследовательским публикационным проектом, его этапы, особенности реализации каждого из этапов. Мой преподавательский опыт показывает, что лучше всего технологии подготовки исследовательских статей осваиваются коллективно, на стадии магистратуры [2], хотя заняться методическим исследовательским самообразованием никогда не поздно.

Краткий обзор предварительных этапов подготовки исследовательской статьи в области государственного и муниципального управления (до написания текста)

В данных методических рекомендациях я только кратко упомяну *предварительные этапы* подготовки статьи в области государственного и муниципального управления, предшествующие написанию текста.

Предварительные этапы таковы.

1. Определение предметного поля статьи из известного набора предметных полей государственного и муниципального управления (Public Administration).

Для реализации этого этапа подготовки статьи необходимо знать, что такое предметное поле в составе исследовательской области государственного и муниципального управления, как соотносятся государственное и муниципальное управление (Public Administration) с аналитикой публичных программ и политик (Public Policy) и с исследованием публичных отношений в системе управления (Public Affairs), как выявить предметные поля государственного и муниципального управления, какие поля существуют в настоящее время. Соответствующие методики описаны в источниках [3; 4].

2. Выбор тезауруса предстоящего исследовательского публикационного проекта (статьи) и формирование темы исследования с его помощью.

На этом этапе следует знать, как выбирать тезаурус (основные профессиональные термины и понятия) и использовать тезаурус для формирования темы предстоящего исследования. Методические рекомендации по этим вопросам представлены в [5].

3. Выявление основной проблемы (проблем) исследования, как в теоретическом плане, так и в разрезе практики управления.

Подробнее особенности выявления исследовательской проблемы в области государственного и муниципального управления будут описаны далее, в контексте описания основного этапа подготовки статьи, а именно, написания текста статьи (см. раздел III настоящих методических рекомендаций).

4. Формирование названия статьи с учетом выявленной проблемы, тезауруса, предполагаемой гипотезы исследования.

В названии статьи должны присутствовать: а) намек на гипотезу (гипотезы) исследования, без прямой формулировки самой гипотезы; б) термины и понятия из тезауруса, для возможности поисковой идентификации статьи; в) указание на проблему в ее теоретическом и практическом ракурсах. Чтобы

название статьи не выглядело слишком тяжеловесным, возможно ограничиться пунктами а и б, или б и в.

5. Выдвижение исходной гипотезы исследования, ее теоретических оснований и возможных применений в практике государственного управления.

Описание того, как должна выглядеть формулировка исходной гипотезы, и как гипотеза должна быть соотнесена с теорией и практикой государственного и муниципального управления, представлено в источнике [6].

6. Подбор источников по избранной теме и картирование гипотез этих источников относительно выдвинутой авторской гипотезы.

Как находить источники по теме статьи, как картировать гипотезы разных источников (т. е., визуально, на схеме, отобразить кластеры гипотез по степени их близости / отдаленности друг от друга, по соотношению с авторской оригинальной гипотезой исследования), можно посмотреть в работах [6; 7].

7. Определение теоретически приемлемых (и, что важно, могущих быть применимыми) методов обоснования исходной гипотезы, а также создание уточненной (технической) гипотезы, сопряженной с избранными методами исследования.

Описание разновидностей исследовательских методов в области государственного и муниципального управления, технологий их использования, процесса трансформации исходной исследовательской авторской гипотезы с учетом того метода, который будет применен для обоснования гипотезы, см. в [3; 8; 9].

Каждый из предварительных этапов обладает особыми методиками, технологиями реализации методик.

В сжатом виде предварительные этапы представлены в тематических таблицах исследовательских проектов (Logic Template Research Project Design, LTR), а также в тематических таблицах оценки рисков реализации исследовательских проектов (Risk Evaluation Template Design, RET), сходных по содержанию с Logic Template Program Design и с Policy Analysis Steps. Последовательность и примерные сроки исполнения

предварительных этапов задаются посредством дорожных карт подготовки исследовательских статей. Описание этих инструментов см. в работах [10; 11; 12].

Особенности основного этапа подготовки исследовательской статьи в области государственного и муниципального управления – написания текста статьи

За предварительными этапами следует *этап написания текста* статьи, который будет обсуждаться в данных методических рекомендациях.

Написание текста статьи – основной, критически важный этап реализации исследовательского проекта по подготовке статьи, во время которого происходит переход от планирования исследовательского проекта к его исполнению. Для этапа написания статьи существуют свои особенные методики и технологии их реализации.

Особенности методик и технологий написания текста по государственному и муниципальному управлению связаны с двояким статусом этой исследовательской области: она одновременно опирается и на теории управления, и на управленческие практики, связанные с социально-экономическим целеполаганием и социальной рефлексией.

Двоякий статус области государственного и муниципального управления отражен в ее исследовательских проблемах, а через них в специфических методиках и технологиях написания научного текста (основного этапа реализации исследовательского проекта). Именно, в отличие от исследовательских проблем в естественных и математических науках, исследовательские проблемы в социальных и гуманитарных науках сильнее связаны с осознаваемыми социальными потребностями, а также с рефлексивностью проблем, под которой понимаются типы социальной реакции на те или иные варианты решения проблем [13]. Например, в области государственного

и муниципального управления возможно объявление проблемы общественно актуальной или неактуальной, и даже отказ от конкретного решения общественно актуальной проблемы как социально или культурно неприемлемого (в том числе, согласно критерию FINER – Feasible, Interesting, Novel, Ethical, Relevant – см.: 14). Наконец, возможно категорическое, даже эмоциональное, отрицание наличия общественной проблемы, что намного сильнее, нежели объявление в естественных науках проблемы «псевдопроблемой» [15].

Помимо этого, исследовательским проблемам в области государственного и муниципального управления свойственны дополнительные особенности, отличающие их от исследовательских проблем в других социальных науках, тем более – в гуманитарных науках. Исследовательские проблемы в области государственного и муниципального управления отличаются: социальной значимостью (наличие стейкхолдеров и акторов); конфликтностью (всегда имеются сторонники и противники тех или иных постановок и решений проблемы) (см.: 16); целенаправленностью (сформулировать проблему невозможно без постановки вопроса, какие управленческие действия следует предпринять для достижения искомого результата); подзаконным характером проблем (управленческая деятельность всегда осуществляется в рамках существующего законодательства, многие варианты решений недостижимы вследствие наличия собственно правовых ограничений, решения также ограничены правоприменительной практикой)[2]; инструмен-

[2] Я признателен В.Н. Прокофьеву (НИУ ВШЭ) и Г.А. Борщевскому (РАНХИГС) за высказанное ими (причем независимо друг от друга!) замечание о необходимости особо выделить правовые проблемы и основания исследований в области государственного и муниципального управления. Отмечу, что традиция отнесения области государственного и муниципального управления (в особенности, одного из ее предметных полей, а именно, предметного поля «Правовые основы, аспекты и обеспечение публичного управления») к административному праву особенно сильна в так называемой «континентальной школе» государственного управления. Я благодарен Жану-Мишелю Эмери-Дузану (Jean-Michel Eymeri-Douzans, Sciences Po, Toulouse, France), который обратил мое внимание на то, насколько во Франции в настоящее время обострилось разде-

тальным характером управления (какова реализуемость предложенных управленческих действий, какие риски имеются, каковы долгосрочные и непосредственные последствия); управленческой конкретностью (проблемы должны быть соотнесены с определенными управленческими практиками, ареалом их распространения и социально-культурной принадлежностью); оценкой наличия или отсутствия ресурсов для решения проблемы; наличием организационного компонента (определение организационных механизмов и исполнителей, как правило, является частью постановки проблемы).

Содержание методик и технологий написания текста исследовательской статьи в области государственного и муниципального управления

Методики написания научного текста в области государственного и муниципального управления и технологии реализации этих методик различны для разных частей текста. Если говорить об исследовательских статьях, основном предмете данных методических рекомендаций, то для разных частей текста

ление исследований в области государственного и муниципального управления на две конкурирующие школы, правовую и политологическую.

Обращаясь к правовому инструментарию исследований в области государственного и муниципального управления, отмечу, что этот инструментарий основывается на применении таких методов, как: гипотетико-дедуктивные (в области права) методы, формально-юридический метод, методы толкования права; методы институционального (компаративистского) анализа: сравнительно-правовой метод; методы проведения квазиэкспериментов: методы правового моделирования и проведения правотворческого эксперимента; методы выявления лучших практик и правовых кейсов; методы определения степени воздействия (влияния) теории на практику управления; методы анализа правовых источников (включая их предметную идентификацию и интерпретацию источников); методы сбора и анализа данных (вне статистики, например классификационные методы, методы графического представления данных и т. д.); методы оценки юрисдикций.

исследовательской статьи характерны различные *исследовательские стили,* под которыми я буду понимать интегральные методико-технологические характеристики частей исследовательского текста. Исследовательские стили отличаются друг от друга по методикам компоновки суждений, по степени сжатости суждений, по способам использования тезаурусных понятий и терминов, по уровням насыщенности текста тезаурусными понятиями и терминами, по применяемым приемам аргументации, по технологиям использования данных, по особенностям обращения к источникам и по степени наполнения текста отсылками к источникам, наконец, по частоте и методикам использования дополнительных рассуждений и ссылок.

Совокупный стиль текста исследовательской статьи комбинируется из нескольких базисных стилей, причем у разных авторов имеются индивидуальные стилевые особенности, заключающиеся в пропорциях соотношения базисных стилей. Исследователь в целом должен владеть всеми этими базисными стилями, иначе статья будет выглядеть ущербной.

Опишем базисные стили в порядке их значимости.

Во-первых, *базисный стиль кратких тезаурусных формулировок*. Необходимо уметь ясно, точно и кратко формулировать основные утверждения, эти утверждения должны разделять текст на смысловые куски. Восприятие текста без наличия таких утверждений размывается. Основные утверждения обязаны опираться на использование терминов, свойственных тезаурусу области государственного и муниципального управления. Основные утверждения должны образовывать в тексте последовательную цепочку, в которой каждое звено имеет свое фиксированное место. Перестановка основных утверждений чревата разрушением текста как целого.

Во-вторых, *базисный стиль оперирования источниками*. Пересказ идей других авторов нельзя ни скомкать, ни затянуть, ни сделать слишком кратким и непонятным, ни увязнуть в реферате, в «пересказе ради пересказа». Умение группировать источники, перекидывать мостики от одних идей к другим формируют у читателя представление о том, что автор владеет материалом, а не материал владеет им.

В-третьих, *базисный стиль оперирования методом*. В тексте статьи должно присутствовать достаточное, но не чрезмерное, описание метода, позволяющее воспроизвести (при соответствующей подготовке и желании) этот метод, проверить, насколько правильно применял метод обоснования выдвинутых гипотез автор. Автор должен продемонстрировать владение методом, не оставляющее сомнений в его методической компетентности, умении работать с данными, кейсами, моделями, и т. д. Существует значительное разнообразие применяемых в исследованиях по государственному и муниципальному управлению методов, условно разбиваемых на четыре группы методов: количественные – верифицирующие, качественные и количественные – фальсифицирующие, качественные – системно-логические, качественные – программные. Отмечу, что чаще всего в настоящее время используются количественные – верифицирующие методы. Каждой группе методов свойственен свой стиль (и даже стили, вследствие разнообразия внутри групп) применения метода (подробнее см.: 17; 18; 19; 20).

В-четвертых, *базисный стиль последовательного (системного) рассуждения*. Автор должен уметь писать таким образом, чтобы была видна логика перехода от утверждения к утверждению, от мысли к следующей мысли. Эта логика не терпит умолчаний и лакун: если логично перейти от утверждения к следующему, именно такому, а не иному утверждению, то другое развитие мысли воспринимается как сбой, как увертка, умолчание. Автор должен быть честен перед текстом. Естественно, что зачастую текст начинает «командовать» автором. Изложение становится непредсказуемым, если автор заранее не видит, в какую сторону он хочет двигаться. Искусство логичного изложения заключается в балансировании мысли. Следование внутреннему требованию текста стать логически полным, учитывающим все альтернативы размышления, все варианты перехода от утверждения к утверждению, должно сочетаться со стремлением двигаться в заранее определенном направлении обоснования гипотезы, выделять одни варианты развития текста в ущерб другим. Логика изложения, добросовестная реализация всех вариантов следования утвер-

ждений друг за другом, не должны «завести далеко в сторону». Развитию способности к последовательному (системному) рассуждению помогает использование сократического метода (см.: 21).

В-пятых, *базисный стиль образного литературного изложения*. Необходимо уметь владеть словом, поддерживать ритм изложения и обеспечивать богатство языкового выражения мысли. Использование неадекватных слов, невнимание к нюансам речи, частое повторение одних и тех же слов, отсутствие образного вдохновения делает текст «плоским» и отвращает читателя. Написание научной статьи во многом сродни работе писателя, поэта. Яркие образы и ритм, владение литературным языком в определенных частях текста не менее ценны, нежели четкие, терминологически выверенные формулировки.

В-шестых, *базисный стиль составления списка литературы (источников) и сносок*. Автор должен владеть техниками составления списка литературы и сносок, уметь правильно описывать источники в списке литературы, знать, как отделять научные источники от административных (в основном нормативных) источников, сбалансированно (не чрезмерно) употреблять сноски, не увлекаться рассуждениями в подстрочнике.

Можно выделить семь «стандартных» частей исследовательской статьи и семь соответствующих комбинаций базисных стилей, по числу частей статьи (отмечу, что не стоит допускать резкий переход от одной стилевой комбинации к другой стилевой комбинации внутри одной и той же части статьи, и наоборот, при переходе от части к части стилевая комбинация резко меняется). Комбинации базисных стилей:

- Стиль абстракта, предшествующего основному тексту статьи;
- стиль вводной части текста статьи (стили преамбулы и постановки проблемы, описания имеющихся исследовательских подходов и результатов);
- стиль гипотетической части текста (стили описания предлагаемых авторских гипотез и их соотнесения с имеющимися результатами и теориями);

- стиль основной, обосновывающей части текста (стили количественно обосновывающих авторские гипотезы рассуждений, включая стиль работы с данными; или же стили поиска ответа на поставленный исследовательский вопрос, включая стиль работы с кейсами, стиль системной работы с источниками, программный стиль в соответствии с методологией исследовательских программ И. Лакатоса);
- стиль заключения (стили обобщения результатов и выводов, предложений по продолжению исследовательского проекта);
- стиль представления источников (стили представления списка литературы);
- стиль сносок и стиль дополнительных рассуждений (т. е., стиль подстрочника).

Итак, основные элементы написания текста исследовательской статьи заключаются во владении стилями, связанными с логикой изложения (системное видение), искусством точных формулировок, техниками и методами работы с материалом, культурой оперирования и подбора источников, литературным даром, использованием сносок и подстрочников. Все вместе эти элементы составляют феномен *исследовательской креативности* автора. Авторы индивидуально креативны: у каждого автора есть свой «почерк» (комбинация стилевых особенностей), свои сильные стороны, «любимые и нелюбимые» базисные стили написания текста.

Стили частей текста исследовательской статьи

Базисные стили по-разному комбинируются в разных частях текста. Каждой из частей текста исследовательской статьи свойственен некоторый (основной) базисный стиль (стили) и вспомогательные базисные стили. Представим стили частей статьи в виде таблицы (см. табл. 1).

Таблица 1. Стили частей исследовательской статьи

Часть статьи	**Основные для данной части текста базисные стили**	**Вспомогательные базисные стили**
Аннотация (абстракт)	*стиль кратких тезаурусных формулировок*	*остальные базисные стили*
Вводная часть	*стиль последовательного (системного) рассуждения* *стиль оперирования источниками*	*остальные базисные стили*
Гипотеза	*стиль кратких тезаурусных формулировок (позитивные утверждения, или исследовательские вопросы)*	*остальные базисные стили*
Основная (обосновывающая гипотезу) часть	*стиль оперирования методом* *стиль последовательного (системного) рассуждения* *стиль оперирования источниками;* *стиль образного литературного изложения*	*остальные базисные стили*
Заключение	*стиль последовательного (системного) рассуждения* *стиль кратких тезаурусных формулировок*	*остальные базисные стили*
Источники	*стиль составления списка литературы*	*остальные базисные стили*
Сноски и подстрочники	*стиль формирования сносок*	*остальные базисные стили*

Кратко опишу таблицу.

Аннотация (абстракт) содержания исследовательской статьи, предшествующая собственно тексту статьи, сжато описывает ее содержание, с акцентом на полученные результаты и методы их обоснования. Рассуждения здесь неуместны, они даются далее, в основном тексте статьи. В аннотации главное – ясность использования тезауруса, умение выразить кратко основные идеи с помощью этого тезауруса.

В начале текста статьи (вводная часть) логика изложения важнее всего, что выражается в системном переборе возможных аспектов проблемы, в системном описании позиций различных авторов в их соотнесении с теорией (использование источников). Это невозможно осуществить без видения общей картины исследуемого предметного поля. Остальные базисные стили применяются в ограниченном объеме (например, в вводной части текста образное литературное изложение используется только как вспомогательный прием, призванный подчеркнуть значимость (остроту) поставленной проблемы.

Переход к следующей части текста, в которой выдвигается авторская гипотеза, означает изменение используемых стилей. Главным в данной части текста является умение кратко и точно, с помощью соответствующей предметной терминологии (для каждого предметного поля она своя), выразить суть идеи либо в виде положительного утверждения, либо в виде исследовательского вопроса (исследовательский вопрос чаще всего применяется в случае использования качественных методов исследования). Альтернативы гипотезе описываются кратко (это не то же самое, что альтернативы в размышлении). Последовательные (системные) рассуждения здесь излишни, ссылки на источники неуместны (поскольку гипотеза авторская), литературная образность воспринимается как отсутствие точности. Тезаурус – определяющий фактор постановки гипотезы. Остальные базисные стили имеют вспомогательное значение, применяются ограниченно.

Основная часть текста посвящена обоснованию гипотезы, если гипотеза имеет вид позитивного суждения, или поиску ответа на вопрос, если гипотеза высказана в виде исследовательского вопроса. Здесь главенствует стиль корректного оперирования методом, в сочетании с тремя другими стилями, последовательного (системного) рассуждения, оперирования источниками и образного литературного изложения. Авторы, владеющие методом, но не умеющие его хорошо «подать», совместить с рассуждениями, источниками и яркими образами, создают, как правило, слишком сухие и плохо воспринимаемые, «не читающиеся» тексты. Рассуждение должно сопровождать описание данных и их обработку, представление ситуа-

ций. Балансирование в рассуждениях и честность в рассмотрении альтернатив здесь значимы не менее, нежели во вводной части. Правильное сочетание базисных стилей в основной части текста формирует у читателя ощущение текстовой креативности (автор как бы следует за материалом) и креативности в интерпретации результатов (автор виртуозно использует данные, кейсы, релевантные фрагменты теории, применяет примеры и контрпримеры).

В заключительной части статьи цикл использования базисных стилей завершается, с поправкой на отличие аннотации (абстракта) от заключения. К требованию кратко описать полученные результаты (как и в аннотации) присоединяется новое требование, которое часто называют требованием дискуссии относительно результатов[3]: указать, в каком направлении можно продолжать исследование, какие новые идеи могут следовать из полученных результатов (пролиферация идей), как можно применять полученные результаты при исследовании практики государственного и муниципального управления с целью ее совершенствования. Стиль написания заключения требует от автора видения общей картины проблем области через технику пролиферации идей [6].

Список использованной литературы (источников) является наиболее жестко регулируемой частью статьи. Автору необходимо ясно представлять, в какое издательство (или журнал) будет представлена статья, какие требования к оформлению источников в этом издательстве или журнале имеются. Лучше всего во время предварительной работы с источниками фиксировать их полные выходные данные, запоминать (записывать) потенциально цитируемые фрагменты текста, поскольку восстановление недостающих сведений при окончательном оформлении статьи занимает много времени, а иногда просто невозможно (повторный доступ к источнику отсутствует).

Наконец, при формировании системы сносок, включающих дополнительные сведения и побочные рассуждения, следует

[3] Иногда журналы настаивают на том, чтобы дискуссия с оценкой результатов исследования была помещена после основной части текста, но до заключения статьи (на это обстоятельство мне указал Юрай Немец).

ориентироваться на принятые издательством (или журналом) стандарты использования сносок. Многие издательства и журналы предъявляют к сноскам требования краткости, наличия ссылок на официальные документы (которые, тем самым, исключаются из списка основных источников), вынесения в сноски исключительно побочных рассуждений и т. д.

Заключение

Понимание того, какие исследовательские стили как интегральные методико-технологические характеристики частей исследовательского текста существуют, облегчает процесс работы над исследовательской статьей. Методически «зрелого» автора отличает от автора «интуитивного» осознанное владение базисными стилями написания текста исследовательской статьи, умение комбинировать базисные стили применительно к разным частям текста, использование собственных индивидуальных стилевых особенностей, своих «сильных и слабых» сторон, при написании текста. Конечно, исследовательская одаренность может реализовываться и без достижения методической зрелости. Но то, что исследовательская одаренность, скованная невниманием к методикам, зачастую приводит к ухудшению качества исследовательских проектов, следует из наличия значительных потоков слабых исследовательских статей, написанных по принципу: «пиши не задумываясь».

Я хотел бы предложить читателю, решившему использовать данные методические рекомендации при написании текста исследовательской статьи, самостоятельно выполнить несколько упражнений, используя в качестве «подсказки» представленные выше характеристики проблем и базисных стилей:

1. Найдите близкие к вашему предмету исследования (предметному полю) примеры правильно и неправильно составленного абстракта. Объясните, почему соответствующий абстракт составлен правильно (неправильно).

2. Приведите примеры статей, в которых во вводной части используется стиль, не соответствующий стилю последовательного (системного) рассуждения: замалчивание альтернатив, сбои при переходе от утверждения к утверждению, некорректное описание идей источников и отсутствие кластеризации идей и т. д.

3. Укажите примеры плохо и хорошо сформулированных гипотез из статей, близких к вашему предметному полю.

4. Найдите примеры хорошего образного литературного стиля в основной части избранных вами статей. Приведите примеры плохого литературного стиля в исследовательских статьях по вашей тематике.

5. Укажите примеры неполного, неадекватного, чрезмерно растянутого и т. п. применения метода обоснования гипотезы в исследовательских статьях.

6. Приведите примеры заключения исследовательских статей, в которых, по вашему мнению, хорошо осуществлена пролиферация идей.

Литература

1. Rand Corporation, Corporate Publications. «Standards for High-Quality Research and Analysis», 2015. http://www.rand.org/pubs/corporate_pubs/CP413-2015-05.html (дата обращения 31 декабря 2015).

2. *Барабашев А.Г.* О технологиях коллективной исследовательской работы в области государственного управления. Сборник «Совершенствование публичного управления в России». – М.: Изд-во «Новый Хронограф», 2012.

3. *Барабашев А.Г.* Технологии развития исследовательских компетенций: предметные поля и методы исследования. Сборник «Инновации в публичном управлении». Серия «Совершенствование публичного управления в России», выпуск 7. – М.: Изд-во «Новый Хронограф», 2013.

4. *Барабашев А.Г., Уткина В.В.* Государственное управление в России: основные предметные области и тренды научных исследований // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 16.

5. *Чаплыгин А.Г.* Работа исследователя (автора публикации) с национальными и международными библиометрическими системами. – М.: Издательство Московского университета, 2012.

6. *Барабашев А.Г.* Работа с источниками при написании научной статьи: технология картирования гипотез и методов их обоснования. Технология пролиферации гипотез. Сборник «Экономика и эффективность государственного управления». Выпуск 8 серии «Совершенствование публичного управления в России». – М.: Изд-во «Новый Хронограф», 2015.

7. *Besharov D.J.* Narrative Outlines. – College Park, MD: Welfare Reform Academy, 2012.

8. *Patton C., Sawicki D. and Clark J.* Basic Methods of Policy Analysis and Planning. 3rd ed. – Upper Saddle River, NJ: Pearson, 2013.

9. *Edin K., Pirog M.* A Special Symposium on Qualitative and Mixed Methods for Policy Analysis // Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 33, 2014.

10. *Besharov D.J.* Logic Models. – College Park, MD: Welfare Reform Academy, December 2010.

11. Rand Corporation «10 Proven Steps to Better Programs (and Outcomes Funders Expect)», 2015. http://www.rand.org/pubs/corporate_pubs/CP793.html (дата обращения 01 января 2016).

12. Handbook of Practical Program Evaluation, eds. Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry, and Kathryn E. Newcomer. – San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

13. *Прытков В.П.* Познавательные функции и типология научных проблем // Теория и практика общественного развития, 2013, № 5. С. 33–34.

14. *Hulley S.B., Cummings S.R., Browner W.S., Grady D.G., Newman T.B.* Designing clinical research // 3rd ed. – Lippincott Williams and Wilkins, 2007.

15. Завьялова М.П. Методы научного исследования. – Томск: Томский политехнический университет, 2007. С. 67–68.

16. *Obolonsky A.V., Barabashev, A.G.* How to Clean Out the Augean Stable of Our Bureaucracy. Two Views // Russian Politics and Law. 2014. Vol. 52. No. 2.

17. *Murnane R.J., Willett J.B.* Methods Matter: Improving Causal Inference in Educational and Social Science Research. – New York: Oxford University Press, 2011.

18. Handbook of Research Methods in Public Administration. Kaifeng Yang, & Gerald J. Miller (Eds.). – CRC Press, 2008.

19. Journal of Policy Analysis and Management Classics Series: Social experimentation, program evaluation, and public policy. M. Pirog (Ed.). – Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, 2008.

20. Social Research Methods: http://www.socialresearchmethods.net/kb/index.php (обращение 31.12.2015).

21. Wikipedia, «Socratic Method», http://en.wikipedia.org/wiki/Socratic_method (дата обращения 1.01.2016).

Глава 1

УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ ПОТЕНЦИАЛОМ, КЛИЕНТООРИЕНТИРОВАННОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ

Мищенко А.А., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Сысоев А.А., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Туренко И.А., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

О компенсаторном подходе к государственным социальным гарантиям на военной и правоохранительной службе (Compensatory Approach to State Social Guarantee in Military and Law Enforcement Service)

Аннотация Статья посвящена анализу системы предоставления социальных гарантий в военной и правоохранительной службе России, выявлены ее ключевые особенности и аспекты функционирования. В статье дается обзор основных теоретико-методологических подходов к государственным социальным гарантиям, анализ опыта зарубежных стран и исследование российской практики на основе результатов массового анкетного опроса. Результаты исследования, включающие в себя анализ данных опроса методом статистического распределения и регрессионного анализа, позволяют говорить о том, что в РФ государственные социальные гарантии носят компенсаторный характер.
Abstract The article aims to analyze the system of social guarantees in Russian military and law enforcement services, to reveal its key features and aspects of operation. The article provides an overview of main theoretical and methodological approaches to the state social guarantees, analysis of foreign countries' experience and study of Russian practice based on the results of survey research. Results of the study, including the analysis of survey data by the statistical distribution and regression analysis, suggest that in the Russian Federation state social guarantees are compensatory in nature.

Ключевые слова: государственная служба, социальное обеспечение, анкетный опрос, регрессионный анализ
Keywords: public service, social security, survey, regression analysis

Оптимизация предоставления государственных социальных гарантий на государственной службе в настоящее время вы-

ступает одним из ключевых аспектов совершенствования системы государственной службы РФ [16]. Различие видов государственной службы усложняет решение проблемы оптимизации государственных социальных гарантий, поскольку два из трех видов государственной службы представлены только на федеральном уровне, а муниципальная служба соотносится с государственной службой по условиям ее прохождения.

Право государства требовать от государственных служащих профессионального и честного исполнения своих обязанностей не может быть реализовано в отрыве от мер стимулирования эффективной служебной деятельности. Необходимо установить должную мотивацию: мотивация, как правило, способствует перевесу чаши весов в вопросе «эффективно или неэффективно работать» [17].

Так чем же можно мотивировать государственного служащего, ведь, зачастую, он рискует своей жизнью, выполняя то или иное задание. Следует учесть, что механизмы мотивирования могут быть как невещественными, так и материальными. К так называемому «нематериальному мотивированию» можно отнести формирование представления о том, что служба – это престижно, хотя нематериальное стимулирование таким представлением заведомо не исчерпывается. К материальным же стимулам, как правило, относят социальные гарантии, различные льготы, компенсации, премии и все, что с этим связано.

В данной работе мы осветим один из аспектов материального мотивационного стимулирования со стороны государства в сфере правоохранительной и военной службы. Целью нашего исследования является изучение особенностей российской системы социальных гарантий для «силовиков».

Мы утверждаем, что государственные социальные гарантии в военной и правоохранительной службе в РФ имеют компенсаторный характер, они не выполняют стимулирующую функцию. Служащие рассматривают государственные социальные гарантии как возмещение за тяготы службы, а не как стимул совершенствования служебной деятельности.

Для подтверждения гипотезы мы используем эмпирические данные, собранные в ходе опросов. В качестве основного

метода сбора эмпирических данных мы использовали анкетный опрос, затем нами была проведена математическая обработка полученных данных с целью формирования количественных значений массива информации, а также применены методы статистической группировки, ряды распределений, двумерный анализ данных и их графическая интерпретация.

Современные государства существуют в условиях политической, экономической, инновационной конкуренции. Те государства, которые хотели бы укрепить свои позиции в этой конкуренции, должны обратить особое внимание на качество государственного управления: никакие серьезные социальные, экономические и инновационные проекты невозможны без направляющей и регулирующей роли государства [14]. Однако качество государственного управления, как неоднократно отмечалось, зависит, в первую очередь, от качества государственного аппарата, реализующего данные решения [13]. Особенно значимо в условиях конкуренции государств качественное обеспечение национальной безопасности, в основе своей имеющее качество кадров правоохранительной и военной службы. Без качественных военных и правоохранительных кадров государство обречено стать второстепенным членом межгосударственных отношений.

Немаловажным, можно даже сказать, ключевым фактором функционирования института военной и правоохранительной службы является профессиональная мотивация; как правило, именно она способствует перевесу чаши весов в вопросах «идти или не идти на государственную службу», служить обществу или преследовать свои частные интересы.

Таким образом, одним из естественных вариантов конфигурации государственных социальных гарантий для военнослужащих и правоохранителей является подчинение государственных социальных гарантий выработке соответствующей мотивации. Гарантии, согласно этому подходу, должны иметь мотивирующий характер [13]. Так как же с помощью государственных социальных мотивирующих гарантий можно мотивировать человека идти на военную или правоохранительную службу, ведь, зачастую, он рискует своей жизнью, выполняя то или иное.

Для того, чтобы мотивировать гражданина пойти на военную или правоохранительную службу, государство создает институт социальных гарантий, который включает в себя как невещественные, так и материальные механизмы мотивации. Нематериальные механизмы создания мотивации заключаются в формировании общественного мнения о том, что служба в этих структурах является перспективной и имеет престиж [9], тем самым формируя социальный класс, который, в свою очередь, зависит и от материальных факторов, таких как: зарплата, льготы, компенсации и прочее. Так как обеспечением вышеперечисленными гарантиями занимается государство, то следует рассмотреть социальные гарантии в военной и правоохранительной службе как фактор формирования социального класса. Для современного общества характерны две тенденции. Первая – производственная, заключающаяся во всемирном росте производства, увеличении производительности труда и максимизации прибыли, а вторая тенденция – социальная, направленная на обеспечение защиты социально-экономических прав человека. Первоочередной задачей социальной защиты является создание достойных условий для жизнедеятельности людей. Еще классиками было высказано мнение о том, что люди в первую очередь должны хорошо есть, пить, одеваться и иметь жилье, прежде чем начать заниматься наукой, искусством и т. д., в совокупности эти потребности и способность человека удовлетворять их формируют такое понятие, как социальный класс.

Исходя из дополнительных выплат и ссуды для покупки жилья, можно сформировать гипотезу о том, что социальные гарантии в военной и правоохранительной службе несут компенсаторный характер.

Компенсациями являются денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных обязанностей, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации и другими Федеральными Законами. Таким образом, компенсации являются видом социальных гарантий, который носит лишь денежный характер.

В последнее время правительства многих стран озабочены социальной защитой военнослужащих [10]. Проводятся ряд программ, направленных на улучшение социальных условий правоохранителей, военнослужащих и их семей, вносится изменение в законодательство.

Существует три подхода к привлечению добровольцев на военную службу: мотивационный – привлечение человека на военную или правоохранительную службу путем предоставления ему мотивирующих государственных социальных гарантий; компенсационный – привлечение на службу путем предоставления государственных социальных компенсаций военнослужащим, правоохранителям и членам их семей; смешанный – предоставление государственных социальных гарантий мотивирующего и компенсаторного характера военнослужащим и правоохранителям.

Эти виды подхода не всегда используются в чистом виде, иногда государства могут использовать смешанный подход с преобладанием мотивирующего и наоборот. Но нельзя с уверенностью сказать, что государственные социальные гарантии на военной и правоохранительной службе, в общем, имеют только компенсаторный или мотивационный характер, это совсем не так [8]. Далее будут рассмотрены страны с преобладанием того или иного характера в предоставлении государственных социальных гарантий на военной и правоохранительной службе.

В Соединённых Штатах Америки, согласно исследователям Christopher P. Michel [2], Janet M. Wilmoth, Andrew S. Londoni John V. Lund [2] преобладает смешанный подход к предоставлению государственных социальных гарантий военнослужащим и правоохранителям.

В американском обществе сформировано мнение о том, что военная и правоохранительная служба – это престижно и имеет множество перспектив.

Путем применения государственных социальных гарантий мотивирующего характера в США государством был сформирован социальный класс военных и правоохранителей, который очень уважаем в американском обществе. Но подход в предоставлении государственных социальных гарантий нельзя

назвать чисто мотивационным. Всем правоохранителям и военнослужащим в США также предоставляются государственные социальные гарантии компенсаторного характера [2].

Эти гарантии включают в себя такие виды льгот, как: пенсионное обеспечение, страхование жизни, ссуды на жилье, компенсационные выплаты военным и членам их семей, различные надбавки и льготное медицинское обслуживание [2].

Таким образом, предоставление государственных социальных гарантий в США носит смешанный характер – мотивационный и компенсаторный.

Согласно исследователям Irène Eulriet и Jürgen Kuhlmann, Jean M. Callaghan, в континентальной Европе преобладает компенсаторный подход в предоставлении государственных социальных гарантий [7].

Важной составляющей для повышения престижа военной и правоохранительной службы в континентальной Европе является социальная защита силовиков и наличие у последних ряда льгот и компенсаций.

Считается, что хорошее денежное вознаграждение, льготы и компенсации способствуют привлечению на военную и правоохранительную службу добровольцев [7].

Например, в Германии и во Франции существуют множество государственных социальных гарантий компенсационного характера, но практически нет гарантий мотивационного характера [1].

В континентальной Европе существует множество различных компенсаций и льгот, которые государство предоставляет военнослужащим. К государственным социальным гарантиям компенсационного характера можно отнести следующие: компенсация на приобретение жилья, льготы на оплату коммунальных услуг, помощь в трудоустройстве, пенсионное обеспечение, бесплатное обслуживание силовиков и членов их семей, льготы на транспортные расходы, льготное медицинское обслуживание и многие другие [7].

Таким образом, предоставление государственных социальных гарантий на военной и правоохранительной службе в континентальной Европе носит компенсаторный характер, являясь компенсацией за тяжелые условия труда и ежедневный риск жизнью и здоровьем силовиков на службе.

Согласно исследователям Yong Deng и Fei-Ling Wang, в Китае предоставление государственных социальных гарантий на военной и правоохранительной службе носит мотивационный характер [12].

Народно-освободительная армия Китая – одна из самых многочисленных в мире (около 2 390 000 человек). Хотя в КНР предусмотрена воинская повинность для мужчин с 18 до 49 лет, призыв практически не проводится, в связи с большим количеством добровольцев [11]. Мотивация на военной и правоохранительной службе связана, прежде всего, с культурой и традициями в этой стране и государственными социальными гарантиями, которые предоставляются правоохранительным и военным служащим.

Путем предоставления государственных социальных гарантий мотивационного характера военные и правоохранители были выделены в социальную группу, которая очень уважаема в китайском обществе. Конечно, в КНР существует ряд гарантий и льгот, предоставляемых военным, но они не носят явного компенсаторного характера за тяжелую службу и риск военных и правоохранителей [3].

Таким образом, предоставление государственных социальных гарантий в военной и правоохранительной службе в Китае носят мотивационный характер.

В данной статье были рассмотрены различные подходы к предоставлению государственных социальных гарантий в США, Европе и Китае.

Можно сказать, что предоставление государственных социальных гарантий мотивационного и компенсаторного характера зависит от менталитета конкретной страны, традиций и культуры.

Самостоятельный сбор эмпирических данных: был использован метод раздаточного анкетирования по специально разработанной анкете (фр. enquête «расследование; опрос»; ср.: англ. inquiry). Оно целесообразно в нашем случае по двум основным причинам: во-первых, нужно было опросить большое число респондентов за относительно короткое время, во-вторых, респонденты должны тщательно подумать над своими ответами, имея перед глазами отпечатанный вопросник. Су-

ществуют методы, при которых обследуется только часть интересующего объекта исследования. По определенным правилам отбирается нужное количество респондентов, которые отражают основные социально-демографические признаки и другие характеристики объекта [14].

В нашем исследовании была использована выборка методом «снежного кома». Ее целесообразно проводить, когда в качестве объекта выступает небольшая генеральная совокупность, а респондентов необходимо точно подобрать по заданным параметрам [17]. В нашем исследовании выборка составила 75 военных в отставке, принявших участие в исследовании, опрос проводился среди членов ветеранских организаций г. Москвы.



Диаграмма 1. Информированность служащих о существующих гарантиях

Оценка эффективности предоставления государственных социальных гарантий военной и правоохранительной службе России по результатам анкетного опроса показала следующее. Респондентам было предложено ответить на вопросы, которые

касались непосредственно их жизни в социально-экономических, культурных сферах жизни. На вопрос «Известно ли Вам, какие социальные гарантии положены Вам в соответствии с законодательством РФ?» 55 % респондентов ответили, что знают в полном объеме, 22 % ответили, что знают, но не все, 17 % ответили, что что-то знают, что-то нет и 6 % затруднились ответить. Примечательно, что никто из опрошенных респондентов не указал, что ничего не знает о государственных социальных гарантиях.

Далее респондентам было предложено продолжить утверждение: «Социальные гарантии в военной службе…». Здесь мнения распределились следующим образом: 69 % отметили, что они являются компенсацией за тяготы службы, 12 % отметили, что должны мотивировать более качественно нести службу, 5 % отметили их как прямую обязанность государства, а 14 % ответили, что они должны предоставляться в зависимости от личных качеств военнослужащего.

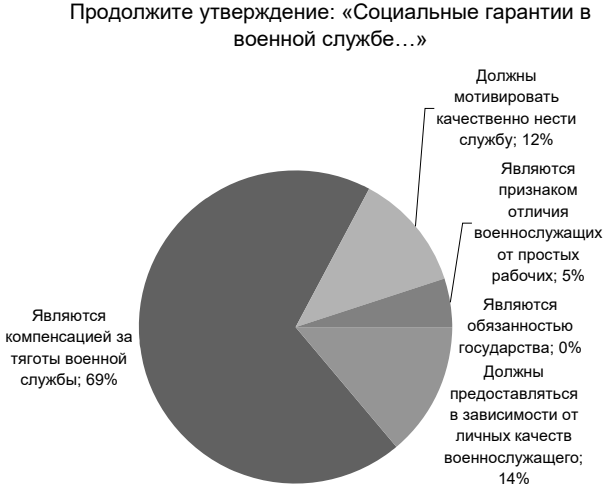


Диаграмма 2. Отношения к социальным гарантиям в среде служащих

Следующим пунктом анкеты было получение информации об осведомленности респондентов о конкретных социальных гарантиях и их оценках. Практически все гарантии, так или иначе, известны военнослужащим, и фактически всеми из названных гарантий они пользовались.

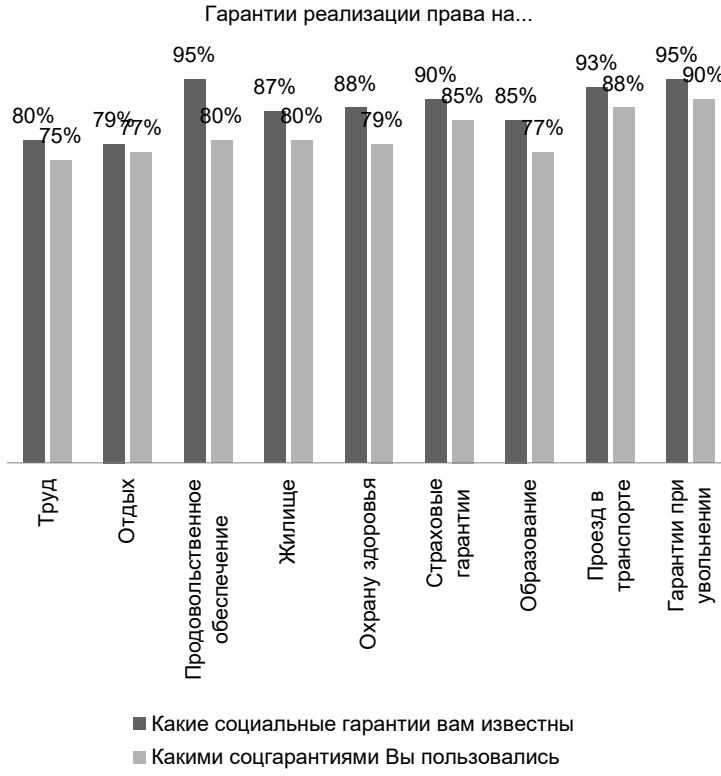


График 1. Востребованность конкретных социальных прав

Далее респондентам было предложено оценить качество предоставления социальных гарантий в месте, где они проходили службу. Отметим, что оно получило довольно низкий

средний балл 2,73, мода 3, медиана 3,5. Данные представлены в виде таблицы.

Таблица 1. Средние оценки качества предоставления и востребованности социальных прав служащими

Социальная гарантия	**Оценка**		**Востребованность**
	Средневзвешенное значение	**Мода**	
Гарантии реализации права на труд	2,89	3	5
Гарантии реализации права на отдых	3,15	3	5
Гарантии продовольственного, вещевого обеспечения, торгово-бытового обслуживания	3,96	4	5
Гарантии реализации права на жилище	1,74	2	5
Гарантии права на охрану здоровья и медицинскую помощь	3,56	4	5
Страховые гарантии	2,55	3	5
Гарантии в области образования и культуры	1,5	2	4
Гарантии проезда на транспорте. Почтовые отправления	3,58	4	5
Гарантии при увольнении с военной службы	3,67	4	5

Здесь стоит отметить, что самые высокие баллы получили гарантии продовольственного и вещевого обеспечения, медицинскую помощь, оплату проезда и почтовые услуги и гарантии после увольнения со службы. Самые низкие оценки получили гарантии в сфере культуры и права на жилье.

На вопрос об улучшении жилищных условий респонденты ответили, что, скорее всего, воспользуются кредитно-ипотечной системой 35 %, чуть менее 33 % ответили, что воспользуются жилищным сертификатом, 15 % попробуют добиться жилья от силового ведомства, 2 % рассчитывают на собственные средства при покупке жилья.

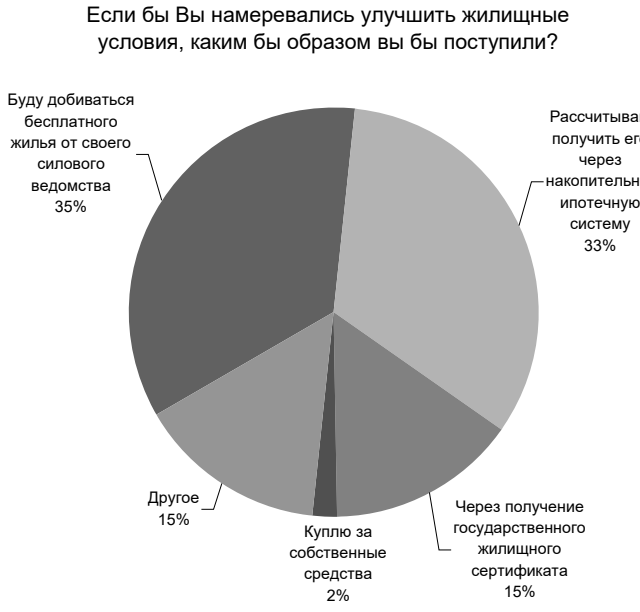


Диаграмма 3. Отношение к решению жилищных проблем в среде служащих

Для того, чтобы выявить взаимосвязь между ответами респондентов, а также чтобы проверить честность ответов респондентов, рассмотрим корреляционную связь между следующими переменными (вопросы 2 и 4). Социальные гарантии: являлись компенсацией за несение службы, должны мотивировать более качественно нести службу, являлись вознагра-

дением за добросовестную службу, были дополнительным стимулом. Рассчитаем коэффициент Спирмена для переменных попарно и составим матрицу. Провести данную операцию в нашем случае представляется возможным, т. к. в данных вопросах использованы ординальные и интервальные типы шкал.

Коэффициент Спирмена изменяется от –1 до 1 и показывает направление зависимости величин друг от друга – прямая зависимость и обратная. При значении, равном 0, можно говорить о том, что признаки не зависят друг от друга. Двусторонняя корреляция считается значимой слабой при значении, близком к 0,01. В нашем случае мы получили зависимость в двух случаях: обратная зависимость от тех, кто считает, что социальные гарантии являются компенсацией, и сторонников мотивации; прямая зависимость между теми, кто считает, что социальные гарантии являются компенсацией, и теми, кто считает их вознаграждением за добросовестную службу.

Таблица 2. Корреляционная зависимость между ответами респондентов на вопросы

	Социальные гарантии являлись компенсацией за несение службы	**Должны мотивировать более качественно нести службу**	**Являлись вознаграждением за добросовестную службу**	**Были дополнительным стимулом**
Социальные гарантии являлись компенсацией за несение службы	1,000	–0,527	0,299	0,082
Должны мотивировать более качественно нести службу	–0,527	1,000	0,009	0,086
Являлись вознаграждением за добросовестную службу	0,299	0,009	1,000	0,188
Были дополнительным стимулом	0,082	0,086	0,188	1,000

В данной работе были рассмотрены основные теоретико-методологические подходы к предоставлению социальных гарантий в военной и правоохранительной службе.

Рассмотрев виды социальных гарантий в зарубежных странах, мы можем с уверенностью сказать, что большая часть социальных гарантий в военной и правоохранительной службе носят компенсаторный характер.

Таким образом, по итогам опроса можно сформулировать следующие выводы.

Опрос в целом подтвердил исходную гипотезу о компенсаторном характере государственных социальных гарантий в представлениях ветеранов военной и правоохранительной служб.

Наиболее востребованными социальными гарантиями военнослужащие назвали: реализацию права на жилье, охрану здоровья, медицинскую помощь и гарантии после увольнения со службы.

В целом, оценки эффективности реализации социальных гарантий по результатам опроса невысокие, что косвенно подтверждается и тем, что только малая часть респондентов на вопрос об улучшении жилищных условий ответила, что будет добиваться его от своего силового ведомства.

Как показал корреляционный анализ, респонденты считают в основном, что государственные социальные гарантии носят компенсаторный характер и являются вознаграждением за добросовестную службу.

Литература

1. *Carruthers B.* Handbook on German Military Forces. – Coda Books Ltd., 2011.

2. *Michel Ch. P.* The military advantage. – Simon and Schuster, 2005.

3. *Blasko D.J.* The Chinese army today. – Routledge, 2006.

4. French White Paper on defense and national security (Press kit version). – Odile Jacob Publishing Corporation: New York. 2008.

5. *Eulriet I.* Women and the Military in Europe. – Palgrave Macmillan, 2012.

6. *Wilmoth, J.M., London A.S.* Life-course perspectives on military service. – Routledge, 2013.

7. *Kuhlmann J., Callaghan J.M.* Military and Society in 21st Century Europe: A Comparative Analysis. – Transaction Publishers, 2011.

8. *Layne, L.L.* Military leadership: Encouraging enlisted personnel to participate in continuing education. 2008.

9. *Neiberg, M.S.* Making Citizen-Soldiers: ROTC and the Ideology of American Military Service. – First Harvard University Press, 2001.

10. *Metz, S., Kievit, J.* Strategy and the Revolution in Military Affairs: From Theory to Policy. 1995.

11. *Xiaobing Li*. A History of the Modern Chinese Army // Pacific Affairs. Vol. 80, No. 4, Special Forum: East Timor's Truth Commission, Winter, 2007/2008. P. 664–666.

12. *Yong Deng Fei-Ling Wang*. China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy // Journal of East Asian Studies, Vol. 7, No. 1 (January-April 2007). P. 168–170.

13. *Brough P., Frame R.* Predicting police job satisfaction and turnover intentions: The role of social support and police organizational variables // New Zealand Journal of Psychology. Vol. 33, № 1, March 2004.

14. *Каныгин Г.В.* Ненаблюдаемость социальных феноменов. Социологические исследования. 2010. № 5. С. 23–27.

15. *Гаврилов В.О.* Льготы, гарантии и компенсации для военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. – СПб.: Питер, 2003. С. 8–136.

16. *Чекин М.А.* Порядок и условия оплаты служебной деятельности государственных и гражданских служащих России. – Издательский дом Высшей школы экономики, 2014. С. 38–66.

17. *Осипов Г.В.* Рабочая книга социолога. – М.: URSS, 2006. 476 с.

18. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. – Издательство БЕК, 2002. Глава 5. Правоотношения по социальному обеспечению. С. 129–158.

19. *Сикевич З.В.* Социологическое исследование: практическое руководство. – СПб.: Питер, 2005. 320 с.

20. *Тощенко Ж.Т.* Социология власти: Генезис идей // Социологические исследования. 2004. № 7 с. 12–22.

21. Фундаментальная социология в 15 т. Том II / Эмпирическая и прикладная социология. – М.: ИНФРА-М, 2004. 985 с.

Сеничева Т.В., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Сперанская Д.Д., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Фролова М.А., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Шнейдер И.В., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Влияние дополнительного профессионального образования (ДПО) на развитие профессиональных компетенций государственных служащих (Training Programs Influence on Professional Competencies of Civil Servants Improvement)

Аннотация Данное исследование посвящено анализу российской системы ДПО государственных служащих на примере одного из ведущих московских ВУЗов в контексте новых квалификационных требований, установленных законодательно. В работе будут использованы открытые статистические данные по различным учебным заведениям и актуальные законодательные акты. Основной целью станет проверка гипотезы, что существующие программы ДПО в России мало способствуют созданию новых компетенций и носят не опережающий, а, напротив, сдерживающий развитие характер.

Abstract The study focuses on analysis of Russian system of continuing professional education for civil servants through the example of one of leading Universities within the framework of competence requirements. The paper refers to educational open statistical data as well as latest legislature. The primary target is to test the hypothesis that existing programmes of continuing professional education in Russia do not conduce creating of new competence, but, on the contrary, may be characterised as depressant and futile.

Ключевые слова: компетенции, ДПО, государственная служба, государственные служащие, квалификационные требования, непрерывное образование.

Key words: competencies, training programs, public service, public servants, qualification requirements, continuous education.

Потребность в доступной и результативной системе дополнительного профессионального образования государственных служащих в России объясняется необходимостью развития профессиональных компетенций государственных служащих, обеспечивающих высокую эффективность и качество их работы [1]. Между тем, профессиональные компетенции в России развиты достаточно слабо, что является одновременным вызовом и проблемой для ДПО, поскольку отсутствует механизм их усиления. На данный момент ДПО имеет ряд ярко выраженных недостатков: низкий профессионализм государственных служащих, вызванный недостаточной мотивацией в получении ДПО; непонимание целей ДПО; прохождение программ повышения квалификации ради «корочки», а не новых знаний; отсутствие осознания прямой связи между ДПО и карьерным ростом, уровнем доходов; система, нацеленная на работу с уже существующими компетенциями и знаниями [2].

С целью найти возможные пути решения таких проблем исследователи нередко обращаются к зарубежному опыту. Так, В.С. Елагина и Г.М. Золотарева приводят примеры нескольких западных государств: Великобританию, где акцент ставится на оценку компетенций и гибкость программ ДПО; Францию с диверсифицированной системой ДПО и акцентом на экономических науках; Германию, где получение ДПО непрерывно, а программы – сбалансированы и универсальны; и, наконец, мультидисциплинарную американскую систему [3].

Однако перенимать зарубежный опыт довольно проблематично в условиях стремительно изменяющихся компетенций государственных служащих, вслед за которыми должна изменяться и сама система ДПО. Таким образом, возникновение новых потребностей и вызовов провоцирует развитие «опережающих» компетенций и инновационного мышления государственных служащих [4]. Вместе с тем, важно не только актуализировать уже имеющиеся компетенции, но и разрабатывать новые, что невозможно без личной мотивации и самореализа-

ции, высокую роль которых отмечают многие исследователи. Так, специалисты с высоким профессиональным потенциалом, большими карьерными амбициями и возможностью роста более расположены к получению ДПО. Поэтому им необходимо постоянное «опережающее образование», помогающее решить такую проблему, как устаревание знаний и информации. Напротив, те, кто считает себя «профессионально не реализованными» и не заинтересованными в своем деле, более нацелены на получение базового ДПО [5].

Мы утверждаем, что система ДПО в РФ должна предлагать мотивационно-привлекательные программы инновационной направленности, способствующие развитию и созданию новых компетенций. В этой связи возникает вопрос, насколько современные тенденции в российском ДПО удовлетворяют нынешним потребностям. С нашей точки зрения, существующие программы ДПО в России не соответствуют постоянно меняющейся специфике профессиональной деятельности государственных служащих в рамках новых квалификационных требований.

Прежде чем приступить к анализу сложившей системы ДПО, обратимся к НПА, ее регулирующим. Существующие ранее нормативно-правовые акты, регламентирующие систему государственной гражданской службы, № 119-ФЗ «Об основах государственной гражданской службы Российской Федерации» от 31.07.95 и № 95-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003, не давали четкого представления о функционировании системы ДПО. Это стало причиной создания более полного, применимого на практике № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Согласно № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», одним из принципов гражданской службы является принцип профессионализма и компетентности гражданских служащих. В рамках реализации данного принципа создается система ДПО, нацеленная на постоянное обучение государственных служащих для их соответствия квалификационным требованиям. Данный закон дает теоретические представления о системе ДПО и государственной службе в целом. Подробное описание системы

ДПО можно найти в Указе Президента. Согласно Указу Президента Российской Федерации «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 года «Дополнительным профессиональным образованием государственных гражданских служащих Российской Федерации является образование на базе высшего или среднего профессионального образования, осуществляемое в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования, а также непосредственно в государственных органах или иных организациях, направленное на непрерывное профессиональное развитие государственных гражданских служащих Российской Федерации»[1]. Исходя из данного Указа, система дополнительного профессионального образования в РФ включает в себя профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку (сейчас стажировка не является формой ДПО). Основанием для направления государственного служащего на обучение служит его перевод на более высокую должность государственной гражданской службы или необходимость повышения квалификации не реже, чем один раз в три года.

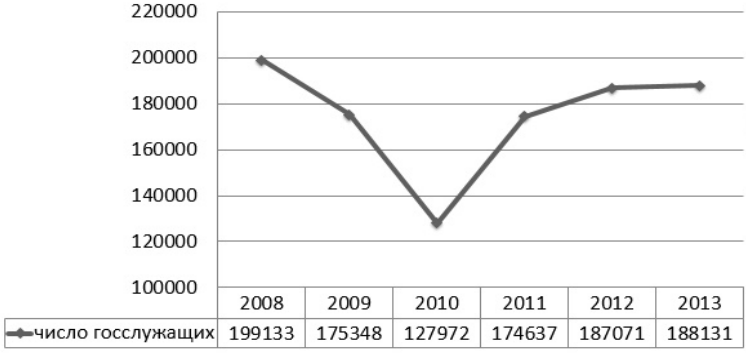
Проанализировав нормативно-правовую базу, можно сделать вывод, что ни один НПА не рассматривает ДПО как инструмент для создания новых компетенций. Тем не менее, за последние несколько лет число государственных служащих, повышающих уровень своего образования по тем или иным направлениям, постепенно увеличивается, что подтверждается данными Росстата.

Несмотря на то, что сбор данных проводился за период 2008–2013 года, полученных материалов было достаточно для того, чтобы проследить основные тенденции (рис.1) [6].

Это говорит о том, что в современных условиях, когда знания довольно быстро устаревают, государственному служащему необходимо постоянно овладевать новыми компетен-

[1] Указ Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих». Электронный ресурс. Режим доступа: http://base.garant.ru

циями, чтобы эффективно и результативно справляться со своими обязанностями. При этом надо отметить, что государственные служащие последнее время уделяют гораздо большее внимание правовым и экономическим направлениям дополнительного образования, в то время как популярность управленческой науки, которая и так была недостаточно высокой, имеет тенденцию к снижению (рис.2) [7].



	2008	2009	2010	2011	2012	2013
число госслужащих	199133	175348	127972	174637	187071	188131

Рисунок 1. Дополнительное профессиональное образование кадров государственной гражданской и муниципальной службы

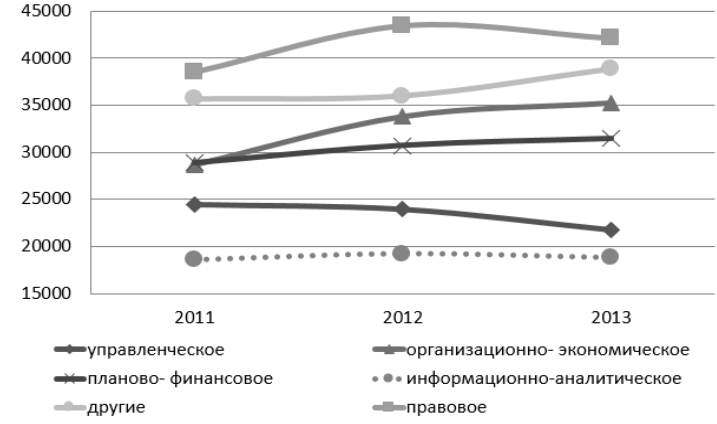


Рисунок 2. Обучение государственных служащих по программам, 2011–2013 гг.

В то же время, популярность набирают «другие» направления обучения государственных служащих, которые достаточно сложно идентифицировать, поскольку нет точных данных о том, какие компетенции эти направления должны развивать и совершенствовать.

Столь высокое внимание к различным программам ДПО объясняется тем, что современный государственный служащий в полной мере должен соответствовать новым квалификационным требованиям, представленным Министерством труда РФ. Согласно их методическому инструментарию, под квалификационными требованиями нужно понимать «требования к уровню и направлению подготовки (специальности) и при необходимости специализации профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и навыкам, необходимым для замещения должностей гражданской службы»[2]. Система квалификационных требований включает в себя несколько уровней требований: базовые, функциональные и специальные квалификационные требования. Базовые требования – общие требования к уровню профессионального образования, продолжительности стажа службы или опыта работы, отражающие минимальный уровень квалификационных требований, соответствие которому необходимо для замещения должностей государственной гражданской службы. Функциональные требования устанавливаются по направлениям деятельности, осуществляемым в государственном органе, специализациям по указанным направлениям, категориям и группам должностей гражданской службы и представляют собой требования к навыкам, умениям и знаниям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Специальные требования – детализированные требования к уровню и на-

[2] «Методический инструментарий по организации отбора кадров на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы» (утв. Минтрудом России). Электронный ресурс. Режим доступа: www.rosmintrud.ru/mini stry/programms/gossluzhba/4/Otbor.doc

правлению подготовки, что важно для оценки компетенций государственного служащего, необходимых для исполнения его должностных обязанностей по конкретной должности гражданской службы [8]. Таким образом, для эффективной профессиональной деятельности государственных служащих, необходимо развивать навыки, удовлетворяющие в большей степени функциональным и специальным квалификационным требованиям. Для этого программы ДПО должны быть нацелены на создание новых, «опережающих» компетенций.

В целях подтверждения выдвинутой гипотезы мы рассмотрели данные о количестве программ ДПО для государственных служащих в ведущих ВУЗах Москвы, долю программ отдельного ВУЗа в общем числе (табл. 1), а также классификацию программ по видам ДПО (табл. 2). Данные были получены при анализе официальных сайтов учебных учреждений. В основном программы ДПО представлены курсами повышения квалификации. Однако, важно отметить, что в таких ВУЗах, как Финансовый Университет, НИУ ВШЭ, РАНХиГС и МГУ им. Ломоносова есть возможность получить квалификацию MPA (Manager of Public Administration).

Из табл. 1 видно, что по количеству предлагаемых государственным служащим образовательных программ лидирует Московский государственный университет управления. Это и послужило причиной выбора именного этого ВУЗа для дальнейшего анализа.

В МГУУ Правительства Москвы (совместно с Управлением государственной службы и кадров Правительства Москвы) в 2015 году представлены 70 программ, которые разделены на группы по следующим тематикам:

- Управление персоналом
- Повышение личной эффективности
- Делопроизводство
- Работа с населением
- Государственная гражданская служба
- Управление государственными и муниципальными закупками

- Правовые аспекты управления
- Экономика, финансы и учет
- Строительство и ЖКХ
- Управление здравоохранением
- Другие отрасли городского управления
- Информационные технологии в управлении.

Таблица 1. Рейтинг московский ВУЗов, реализующих программы дополнительного профессионального образования для государственных служащих

Название ВУЗа	**Место в рейтинге**	**Число программ**	**% от общего числа**
Московский государственный университет управления	1	65	38
НИУ ВШЭ	2	34	20
Финансовый университет при Правительстве РФ	3	26	14
Российская академия народного хозяйства и гражданской службы при Президенте РФ	4	22	13
Государственный университет управления	5	10	6
МГУ им. Ломоносова	6	8	5
Российский университет дружбы народов	7	7	4

Таблица 2. Распределение учебных программ различных типов по вузам

Название ВУЗа	**Профессиональная переподготовка**	**Второе высшее или профессиональное образование**	**Курсы повышения квалификации**	**Всего**
Финансовый университет при Правительстве РФ	5	1	20	26
НИУ ВШЭ	1	1	32	34
Российская академия народного хозяйства и гражданской службы при Президенте РФ	8	23	9	22
Всероссийская академия внешней торговли			2	2
Государственный университет управления	2		8	10
МГУ им. Ломоносова		6	2	8
Российский университет дружбы народов			7	7
Московский государственный университет управления			65	65

Мы проанализировали программы из каждой группы по следующим критериям.

1. По характеру программ (программы рутинного характера и программы, предлагающие совершенно новые подходы,

т. е. инновационные программы). Рутинным характером наделены программы, нацеленные на получение знаний и навыков, предоставляемых в форме базовой составляющей профессиональной деятельности, основанной на монотонности. Инновационные программы предоставляют возможность получить знания и навыки, которыми специалист не обладал, а также развить креативное мышление и способность осуществлять должностные обязанности нестандартным образом.

2. По качествам, развиваемым программой (развивающие деловые качества и развивающие личностные качества). Первые нацелены на развитие деловых качеств государственных служащих: эффективное принятие решений, самодисциплина, организованность, умение руководить и управлять персоналом. Вторые – на основе творческого потенциала и работоспособности посещающих курсы развивают личность государственного служащего, его лидерские качества, индивидуальность.

3. По частоте проведения (циклически возобновляемые программы, единичные программы и программы, требующие дополнительного обучения). Циклически возобновляемые программы необходимо повторно проходить для осуществления непрерывности процесса обучения и освоения тематики в контексте изменяющегося образовательного процесса. Единичные программы подразумевают комплексные курсы, позволяющие государственным служащим за одно прохождение получить всю исчерпывающую информацию. Программы, в которых для полного освоения тематики информации недостаточно, требуют дополнительного обучения (ещё одного курса или несколько курсов схожей направленности).

Проанализировав программы по вышеперечисленным критериям, можно сделать вывод о том, что большинство из них – это программы рутинного характера [55 %] (рис. 3), циклически возобновляемые (57 %) (рис. 4) и развивающие деловые качества (61 %) (рис. 5).

Это говорит о развитии уже существующих компетенций, а не о создании новых.

Полученные результаты в контексте новой трехуровневой системы квалификационных требований показывают, что в рассматриваемых программах повышения квалификации го-

сударственных служащих делается акцент на развитии административных и узкоотраслевых компетенций, не принимая во внимание стремительное инновационное развитие системы государственного управления и не учитывая индивидуальные характеристики слушателей программ должным образом.

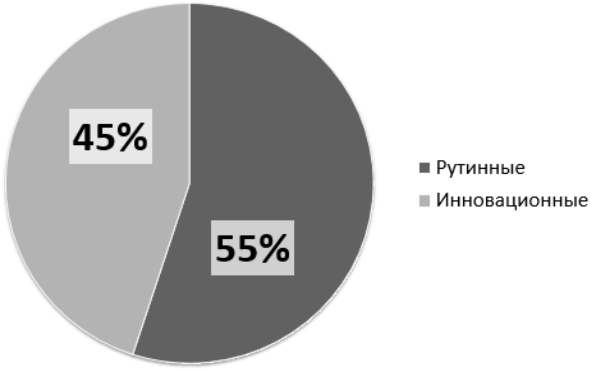


Рисунок 3. Соотношение программ по характеру

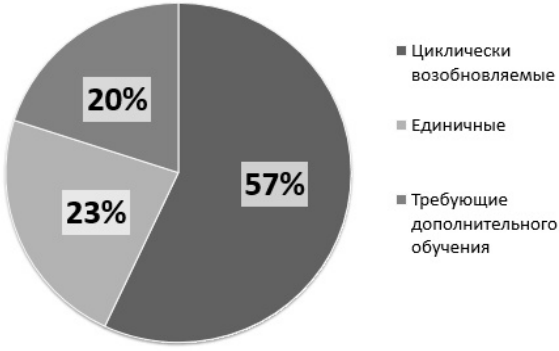


Рисунок 4. Соотношение программ по частоте проведения

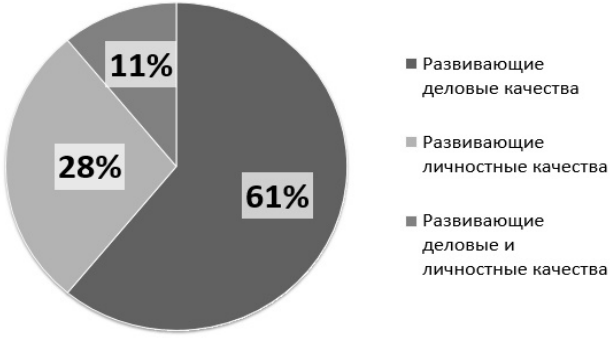


Рисунок 5. Соотношение программ по развиваемым качествам

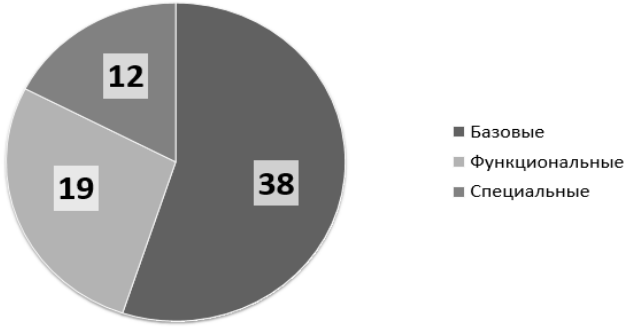


Рисунок 6. Выявленные в программах компетенции, удовлетворяющие квалификационным требованиям

Однако парадокс заключается в неспособности узнать, какие компетенции на самом деле пригодятся государственным служащим в будущем, так как на данный момент программы удовлетворяют в основном базовым квалификационным требованиям (55 %), небольшая часть из них – функциональным квалификационным требованиям (28 %), и лишь несколько программ – специфическим квалификационным требованиям (17 %) (рис. 6).

Отсюда следует вывод, что в большинстве программ отсутствует ориентация на актуальные профессиональные запросы слушателей. Таким образом, комплекс программ не полностью удовлетворяет новой системе квалификационных требований и не позволяет развивать государственным служащим новые компетенции, что говорит о необходимости создания системы ДПО, способной помогать государственным служащим исполнять должностные обязанности наиболее эффективно.

На наш взгляд, современная система ДПО для государственных служащих должна способствовать развитию новых, нетривиальных компетенций, которые должны помогать управленцам действовать в условиях неопределенности и постоянно меняющейся социально-экономической ситуации. К таким компетенциям можно отнести стратегические (например, управление рисками), которые помогут нивелировать фактор неопределенности. Другая потенциальная группа компетенций – политико-коммуникативные (например, эффективные коммуникации, поведение в конфликтных ситуациях), позволяющие выстраивать диалог со всеми группами субъектов, таких, как население, вышестоящие органы власти, СМИ и так далее. Безусловно, важны компетенции, связанные с управлением персоналом (например, умение мотивировать подчиненных, умение убеждать и другие). На данный момент оптимальные меры, которые можно осуществить в краткосрочном периоде – изменить систему ДПО таким образом, чтобы программы в большей степени развивали опережающие компетенции, удовлетворяющие как функциональным квалификационным требованиям, так и специфическим.

Литература:

1. *Багратуни К.Ю.* Актуальные аспекты реформирования системы дополнительного профессионального образования для государственных гражданских служащих РФ. [Электронный ресурс] // http://www.online-science.ru

2. *Пилипенко Л.М., Суппес Л.А., Устинова О.В.* Организация ДПО государственных служащих. Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1.

3. *Elagina V.S., Zolotareva G.M.* Problems of organization of continuous training of public service managers in modern conditions. Теория и практика общественного развития. 2013. № 1. С. 137.

4. *Ирхин Ю.В.* Значение формирования системы компетенций и мотиваций при подготовке государственных служащих в современных условиях. Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 2 (23). С. 4–10.

5. *Газиева И.* Дополнительное образование как направление повышения профессиональной эффективности государственных гражданских служащих. Власть. 2010. № 9. С. 101–104.

6. Статистические данные Росстата. [Электронный ресурс] // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1242887320828

7. «Методический инструментарий по организации отбора кадров на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы» (утв. Минтрудом России). [Электронный ресурс] // www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Otbor.doc

8. *Иванов А.В., Кузнецов О.В., Хурсевич С.Н.* Динамика системы ДПО гражданских служащих// Теория и практика общественного развития. 2014. № 3. С. 295.

9. *Руднева Н.В, Герасимов В.О., Юдин Д.Е.* Пути преодоления проблем профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих в России // «Экономика и современный менеджмент: теория и практика»: сборник статей по материалам XXXVII международной научно-практической конференции. 2014 г.

10. *Юрьева О.* Кластеры профессиональной компетенции: модели максимальной эффективности работы государственных служащих // Экономика и экономические науки. 2007. № 9. С. 67.

11. *Назаренко Н.Н., Лещенко Е.М.* Моделирование системы профессиональных компетенций государственных служащих в рамках переподготовки и повышения квалификации – региональный аспект // Власть. 2012 № 6. С. 78–83

12. *Митусова О.А.* Образовательная среда, формирующая государственного служащего // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. 2009. № 2. С. 37–42.

13. *Кузнецов О.В.* Направления модернизации ДПО государственных служащих // Высшее образование в России. 2009. № 5.

14. *Барабашев А.Г., Пархоменко А.В.* Современное состояние и перспективы дальнейшего развития ДПО госслужащих России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 184–205.

15. *Witesman E.M., Charles R.* The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants//Wise Public Administration Review, Vol. 69, N№ 1 (Jan.–Feb. 2009). P. 116–127.

16. Воронина Л.И. Инновационные подходы в обучении государственных и муниципальных служащих // Вестник университета. Государственный университет управления: Теоретический и научно-методический журнал. 2010. № 4. С. 74–80.

17. *Khurshid A.* Public Policy, Training, and Civil Service Reform, The Pakistan Development Review. Vol. 45, № 4. 2006.

18. *Кижеватова В.* Кадры государственного управления. Как повысить эффективность их работы // Человек и труд. 2011. № 3. С. 67–69.

19. *Осейчук В.* Стандарт и оценка профессионально важных качеств высших чиновников // Государственная служба. 2011. № 2. С. 18–21.

20. *Поликанов Д.В.* «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения. 2010. № 5 (99). С. 66–85.

21. *Шувалова Н.* Профессионализм – это еще и честность // Служба кадров и персонал. 2010. № 3. С. 35–39.

22. *Щукина Т.В.* Оценка кадрового потенциала на государственной гражданской службе и его эффективность: компетентностно-функциональный подход // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 2. С. 226–237.

Шабалин А.И., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Глобальные рейтинги университетов (Global University Ranking)

Аннотация: Современные тенденции к оцениванию вузов через призму глобальных рейтингов становятся все более распространенными со стороны государства и общества. В настоящем исследовании проанализированы методологии основных глобальных рейтингов (ARWU и QS) и даны исчерпывающие доводы об их неспособности эффективно ранжировать университеты. В заключении даны основные рекомендации по улучшению методологий рейтингов.
Abstract: The present-day trend to evaluation of universities by the global ratings becomes widely distributed by the government and society. In this study the methodology of ARWU and QS university rankings were discussed. We demonstrate that these ranking methodologies are unable to rank universities effectively. In conclusion, certain adjustments in order to improve these techniques are proposed.

Ключевые слова: рейтинги, мировые университеты, методология рейтингов.
Key words: ratings, world universities, methodology of ratings.

Введение

В последние годы глобальные рейтинги привлекают большое внимание представителей системы высшего образования и общества в целом, предоставляя возможность вузам сравнить свои позиции с конкурентами на национальном и международном уровне [1]. Повышение уровня конкурентоспособности, открытости и транспарентности, укрепление репутации на национальном и международном уровне становятся для уни-

верситетов ключевыми задачами развития [11]. При этом международные рейтинги рассматриваются вузами как один из инструментов вхождения в глобальное пространство образования и науки. Развитие системы глобального рейтингования университетов способствовало накоплению данных, позволяющих оценить деятельность вузов по разным направлениям. В некоторых странах рейтинги стали фактором, влияющим на инвестиции в сфере высшего образования [7]. Таким образом, глобальные рейтинги используются как инструмент определения статуса отдельных институтов высшего образования, оценки качества и результативности систем высшего образования, как мера глобальной конкурентоспособности вузов.

В то же время многие эксперты видят отрицательное влияние глобальных рейтингов в том, что они отвлекают университеты от реализации избранной ими стратегии и решения стоящих перед ними задач (в частности, задач по обеспечению качества образования и спроса на него со стороны населения), вынуждая прилагать серьезные усилия для обеспечения хороших позиций в рейтингах. Появление международных рейтингов создало новую ситуацию – «если ты не в рейтинге – ты не существуешь». Опасность того, что рейтинги из инструментов станут самоцелью, навязчивой идеей, основными ориентирами развития, как отдельных университетов, так и национальных систем образования, постоянно обсуждается в академических кругах [4]. Негативное влияние этого фактора усугубляется и тем обстоятельством, что каждый рейтинг предлагает собственную трактовку понятия «качество работы вуза», которое акцентирует внимание только на очень ограниченном числе аспектов и не может претендовать на всесторонность и объективность [3].

Узкая направленность и ограниченность задач обуславливает неспособность глобальных рейтингов представить диагностику системы высшего образования в целом: рейтинги не дают сколько-нибудь значительной информации о качестве преподавания и обучения, доступности высшего образования, системе непрерывного образования, эффективности расходов и других важнейших аспектах просто потому, что они не яв-

ляются для них релевантными [2]. В данном исследовании будет доказано, что имеющиеся методологии глобальных рейтингов в принципе не способны эффективно ранжировать университеты.

Для обоснования данного утверждения будут рассмотрены методологии двух глобальных рейтингов университетов (ARWU и QS) и проведен их критический анализ.

Анализ методик

Примечательным примером, в котором проявляются основные достоинства и недостатки методик рейтингования ведущих университетов, является рейтинг вузов «Academic Ranking of World Universities» (Шанхайский рейтинг, ARWU). Впервые данный рейтинг был издан в 2003 году и с тех пор ежегодно публикуется. С 2009 года составление рейтинга ARWU передано Шанхайским университетом Цзяо Тун независимому рейтинговому агентству.

Покажем, что выводы о реальном качестве научных исследований и образования по относительным местам университетов в этом рейтинге достаточно спорны. Это означает, что конкретное место, занимаемое университетом в этом рейтинге, может быть оспорено. В то же время, сам факт попадания университета в топ-500 ARWU информативен; этот факт свидетельствует об определенных преимуществах (сильных сторонах) научно-исследовательской деятельности в университете.

В данный момент оценка деятельности университетов в рамках ARWU производится по 21 области знаний, перечень которых демонстрирует непропорциональное распределение естественных и гуманитарных наук: естественные науки, медицина и инженерное дело очевидным образом превалируют в данном рейтинге, тогда как гуманитарные науки и искусства остаются не представленными, а экономика, бизнес-образование, менеджмент и бухгалтерский учет сосредоточены в единственной из 21 области знания – Economics & Business.

Данные для всех индикаторов ARWU собираются из внешних источников, включая официальные сайты Нобелевской премии, Международного математического союза (информация о медалях Филдса), а также сайты компании Thomson Reuters для определения уровня цитируемости и количества публикаций. Данные по количеству преподавателей в том или ином вузе берутся из национальных статистических справочников.

В рейтинге ARWU для расчета показателей с использованием абсолютных величин применяется принцип нормирования значений показателя каждого вуза по максимальному значению показателя в выборке, которое приравнивается к 100 %. Например, если вуз имеет 360 публикаций, а лучший результат – 400, то данный вуз наберет 90 %, или 18 из 20 возможных баллов по данному критерию.

В табл. 1 приведен перечень индикаторов, используемых в данном рейтинге с указанием весового коэффициента каждого из них.

Недостатки рейтинга ARWU неоднократно отмечались экспертным сообществом. Наиболее объективные критические замечания состоят в следующем:

1) Использование абсолютных (а не нормированных) значений показателей в рейтинге дает безусловное преимущество крупным университетам и не позволяет вузам с относительно небольшой численностью преподавателей претендовать на продвижение, а зачастую и простое участие в рейтинге. В соответствии с заданными критериями возможность получить в данном рейтинге сколько-нибудь стабильные результаты имеют только 700–1000 вузов из 17000.

2) Необоснованное преимущество в рейтинге также получают университеты, специализирующиеся в области естественных наук и медицины, тогда как успехи вузов в области гуманитарных и социальных наук учитываются явно недостаточно.

3) Оценка качества образования производится на основании только одного весьма специфического индикатора – «Количество выпускников, являющихся лауреатами Нобелевской премии и обладателями медали Филдса», вес которого в общем рейтинге составляет всего лишь 10 %.

4) В рейтинге не используются показатели, характеризующие такие важные для современных исследовательских университетов составляющие, как конкурентоспособность на глобальном образовательном рынке и трансфер знаний.

5) Распределение внутренних весов используемых индикаторов достаточно условно: вряд ли можно объяснить, почему нобелевский лауреат 1910 года «весит» именно в 10 раз меньше современного, а не в 5 или в 100.

Таблица 1. Критерии, индикаторы и веса в рейтинге ARWU

Критерий	**Вес критерия**	**Индикатор**	**Код**	**Вес**
Качество образования	10 %	Выпускники, получившие нобелевские премии или медали Филдса	Alumni	10 %
Качество ППС	40 %	Сотрудники, получившие нобелевские премии или медали Филдса	Award	20 %
		Наличие сотрудников университета в числе 250 наиболее цитируемых исследователей по каждой из 21 областей знания	HiCi	20 %
Результативность исследований	40 %	Статьи, опубликованные в Nature и Science	N&S	20 %
		Статьи, индексированные в SCIE и SSCI	PUB	20%
Нормализованное значение эффективности работы университета (в расчете на одного преподавателя)	10%	Академическая эффективность в расчете на 1 преподавателя (измеряется только научная эффективность преподавателей)	PCP	10%

Таким образом, можно говорить о том, что рейтинг ARWU представляет об университете совсем не ту информацию, которую от него ожидает пользователь: важно не место универ-

ситета в рейтинге, а указание на то, чем этот университет значим в исследовательском плане, чем он «хорош».

Другим, отчасти противоположным, примером рейтингирования ведущих университетов мира является рейтинг «QS World University Rankings» (QS). В 2004–2009 гг. компания Quacquarelly-Symonds лишь собирала и обрабатывала данные для рейтинга Times Higher Education (THE), однако в 2009 году данное сотрудничество было прекращено. Впервые обособленно от THE данный рейтинг, основанный на данных 2009 года, был опубликован в начале 2010 года выше озвученной компанией Quacquarelly-Symonds.

Рассмотрим методологию рейтинга и убедимся, что большая доля в оценивании субъективна, а источники данных подвергается сомнению. Иначе говоря, действующие места в рейтинге могут быть «переиграны» в значительной степени в зависимости от интерпретации экспертами существующей конъюнктуры рынка образовательных услуг.

Для формирования общего рейтинга для всех наборов данных (за исключением результатов социологических опросов) производится процедура Z-агрегирования, которая позволяет стандартизировать различные типы данных в общую шкалу и осуществить их обоснованное сопоставление, что принципиально при включении в единый рейтинг разнородной информации. При расчете Z-баллов из первоначального значения для каждого вуза (x_i) вычитается среднее арифметическое по всем вузам ($x_{ср}$) и результат делится на среднеквадратическое отклонение (σ), т. е. $Z_i=(x_i – x_{ср}) / \sigma$. После этого по таблицам стандартного нормального распределения производится перевод Z-баллов в 100-балльную школу, эквивалентную процентной системе оценки.

Ниже в таблице 2 представлен перечень индикаторов, используемых в рейтинге QS с указанием их весовых коэффициентов.

Так же, как и в рейтинге THE, данные для рейтинга QS собираются на основе информации, предоставляемой самими вузами, путем проведения опросов экспертов и из базы данных Scopus. В то время как рейтинг ARWU фокусируется ис-

ключительно на научной продуктивности университетов, оцениваемой по ограниченному количеству наиболее надежных количественных данных, в рейтинге QS 50 % веса индикаторов составляют результаты опросов представителей академического сообщества и работодателей. В настоящий момент большая часть экспертов (более 50 %) приходится на Южную Америку, Северную Америку и Европу, при этом каждый эксперт имеет право указать лишь до 30 вузов из предоставленного списка. В расчете соотношения численности студентов на 1 преподавателя указывается, что под «преподавателями» понимают всех научно-педагогических работников на полной ставке, что, несомненно, вызывает вопросы к методологии.

Таблица 2. Индикаторы и веса в рейтинге QS

Индикатор	**Код индикатора**	**Вес индикатора**
Репутационная характеристика университета по мнению академического сообщества	AR	40 %
Репутационная характеристика университета по мнению работодателей	ER	10 %
Количество цитирований в расчете на 1 НПР в научных журналах, индексируемых «Scopus»	CPF	20 %
Соотношения численности студентов и преподавателей	FS	20 %
Доля иностранных студентов	IS	5 %
Доля иностранных преподавателей	IF	5 %

Как и другой рассмотренный выше глобальный рейтинг ARWU, рейтинг QS оценивает достижения ведущих научно-исследовательских университетов мира. QS является единст-

венным глобальным рейтингом, использующим такой индикатор, как оценка университета со стороны работодателей, мнение которых напрямую характеризует результаты образовательной деятельности. Однако сама методика составления списка опрашиваемых представителей работодателей и проведения опроса вызывает немало критических замечаний экспертов. Весьма часто критике со стороны экспертов подвергаются и такие аспекты данного рейтинга, как:

1) Чрезмерно высокий вес индикаторов, содержащих субъективные оценки экспертов. Вес данных показателей составляет 50 % в рейтинге QS. Методика проведения опроса и обоснованность суждений представителей академического сообщества и работодателей также вызывает сомнения у экспертов, которые рекомендуют составителям данного рейтинга в большей степени опираться на проверяемые количественные данные.

2) Необоснованно высокий вес показателя «Соотношение численности студентов и преподавателей» (20 %), который лишь косвенно характеризует уровень образовательного процесса и расчетными данными которого легко манипулировать.

3) Использование в рейтинге не вполне надежных данных, получаемых непосредственно у университетов.

Подводя итоги, можно говорить о том, что конкретные места в данном рейтинге совершенно не отображают реальную расстановку университетов мирового уровня на «общей линейке по критериям». Вероятный пользователь данного рейтинга должен понимать, что за местами скрываются субъективные оценки университетов академическим сообществом и работодателями, а значит, они могут быть в значительном мере «плавающими». Аналогично рейтингу ARWU, само попадание в данный рейтинг уже является достижением, которое говорит о признании мировым квалифицированным сообществом данного списка университетов.

Заключение

В рамках данной статьи была рассмотрена проблема чрезмерной оценки важности международных рейтингов университетов. В настоящее время в список данных рейтингов стремятся почти все ведущие университеты мира, подталкиваемые правительственными программами и современными тенденциями. В то же время сами методики данных рейтингов не являются достаточно проработанными для объективной оценки всего массива вузов – каждый рейтинг имеет свои особенности, дающие преференции той или иной группе университетов.

Представленный анализ двух ведущих рейтингов ARWU и QS показал, что действительно, ни один из них не является «абсолютной шкалой» для оценивания: возникают вопросы к выделяемым показателям, их весу, системе сбора данных и их интерпретации.

На основании вышесказанного подтверждается основная гипотеза статьи – данные методологии не способны эффективно ранжировать университеты различной направленности и размеров.

Полученные результаты могут быть использованы в последующих работах. Например, полученную критику рейтингов можно использовать для улучшения все более востребованных в настоящее время дифференцированных систем рейтингования, оценивающих работу разных типов университетов в соответствии с избранными ими приоритетами и решаемыми задачами. Очень важно расширить круг рейтингуемых вузов, учесть недостаточно представленные сейчас категории – прежде всего вузы, ориентированные на свои регионы, на обучение взрослых или работающих студентов, развивающие дистанционное образование и т. д. Увеличение числа категорий ранжируемых вузов – это способ признания эффективности тех высших учебных заведений, которые в настоящее время остаются «за бортом» глобальных рейтингов и тем самым получают неоправданно меньшее внимание со стороны общества.

Литература

1. *Балацкий Е.В., Екимова Н.А.* Глобальные рейтинги университетов: практика составления и использования // Капитал Страны. Федеральное интернет-издание (сетевой ресурс), 24.07.2012.

2. *Заварыкина Л.В., Лопатина А.С., Перфильева О.В.* Сравнительный анализ международных методологий ранжирования высших учебных заведений // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2012. №. 1.

3. *Altbach P.* The Dilemmas of Ranking // International Higher Education, № 42, winter 2006. P. 2–3.

4. *Boulton G.* University rankings: diversity, excellence and the European initiative // Advice paper, 2010, № 3, League of European Research Universities (LERU). P. 4–10.

5. *Federkeil G.* World-Class Universities and Rankings An Unhealthy Relationship? // CHE Centre for Higher Education Development, 2010.

6. *Florian R.V.* Irreproducibility of the results of the Shanghai academic ranking of world universities. Scientometrics, 2007, Vol. 72, № 1.Ranking of universities and higher education institutions for student information purposes? Swedish National Agency for Higher Education.

7. *Hazelkorn E.* Rankings and the Battle for World-Class Excellence: Institutional Strategies and Policy Choice// Higher Education Management and Policy OECD. 2009. Vol. 21. № 2.

8. *Marmolejo F.* The madness of rankings // Chronicle of Higher education, 22 Sept. 2010.

9. *Rauhvagers A.* Global University Ranking and their Impact. EUA Report on Rankings, 2011.

10. *Saisana M., D'Hombres B.* Higher Education Rankings: Robustness Issues and Critical Assessment. How much confidence can we have in Higher Education Rankings? Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. 2008.

11. *Salmi J.* The challenge of World class universities. – Washington: World bank, 2009.

12. *Salmi J.*, Saroyan A. League tables as policy instruments: Uses and misuses // Higher Education Management and Policy, 2007, Vol. 19, № 2.

13. *Shin J. Ch., Toutkoushian R.K.* The Past, Present, and Future of University Rankings // University Rankings Theoretical Basis, Methodology, and Impacts on Global Higher Education. – L.; N.Y.: Springer, 2011.

14. *Usher A., Savino M.* A World of Difference: A Global Survey of University League. Tables. Toronto, 2006 // Educational Policy Institute.

Елизаров А.А., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Устинов С.В., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Структура открытых данных в муниципальных газетах (Open Data Structure in Municipal Newspapers)

Аннотация: Дата-журналистика и аналитика данных начали носить массовый характер совсем недавно. Статья посвящена использованию данных в материалах муниципальных средств массовой информации. Предложена методика оценки доли статей, основанных на аналитике данных. В заключении даны основные характеристики двух муниципальных газет по различным критериям использования данных в их материалах.
Abstract: Data journalism and data analysis began have a mass character recently. The article is devoted to the use of data in the municipal media. We have elaborated the method for estimating the proportion of articles based on different types of data. In conclusion, the main characteristics of the two municipal newspapers on various criteria in their use of data presented.

Ключевые слова: Дата-журналистика, открытые данные, СМИ, открытые государственные данные
Keywords: data journalism, open data, open government data, media

Аналитика открытых данных появилась совсем недавно в связи с возникновением данных, доступных для машиночитаемого использования и используемых по открытым лицензиям [6]. Эта аналитика заключается в систематизации открытых данных, их статистической обработке и интерпретации [2].

Государственные данные представляют один из ключевых интересов для общества, и поэтому их открытие имеет первостепенную важность. Некоммерческие организации, отдельные активисты, сами масс-медиа добиваются открытости государственной информации в машиночитаемой форме. Так, американский эксперт, евангелист портала data.gov Джин Холм,

утверждает: «Гражданам и бизнесу необходимо, чтобы государство предоставляло больше информации лучшего качества. Это нужно для обеспечения прозрачности, экономического развития и участия граждан в управлении. Публикация и использование открытых данных помогает гражданам принимать более информированные решения. А также позволяет равномерно распределять финансы и привлекать прямые иностранные инвестиции в регионы» [8]. Многие национальные правительства в рамках стратегий «открытого государства» создали веб-сайты для распространения части данных, обрабатываемых в секторе государственного управления, например, сайт data.gov.uk в Великобритании. В России также существует «Открытое правительство» [9], одним из направлений которого являются «Открытые данные» [10]. За последние годы появилось нормативное регулирование данной сферы, появилась бета-версия федерального портала открытых данных [11] и несколько региональных [12], разработана «дорожная карта» деятельности федеральных органов власти по раскрытию информации [13], а также методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления [14].

Важной частью работы на данном этапе внедрения открытых данных предстает их деление на категории по разным показателям. Существует несколько подходов к типологии и классификации открытых данных. Классической считается классификация открытых данных по качеству, предложенная Тимом Бернерсом-Ли [7]. Она предполагает пятизвездочную шкалу оценки данных:

1. Данные доступны в интернете в любом формате и с наличием открытой лицензии;
2. Данные доступны в машиночитаемом структурированном виде (например, таблица из Excel);
3. Данные доступны в свободных форматах (например, CSV);
4. Использование открытых стандартов консорциума W3C (например, RDF);
5. Данные связаны по контексту их использования.

Для государственных открытых данных важным показателем может выступать деление по темам. Согласно опросу граждан в США, важными были названы:

- общественная безопасность (57 %)
- экономика (53 %)
- образование (52 %)
- государственные услуги (51 %)
- законодательный уровень (48 %)
- ЖКХ (44 %)
- окружающая среда (42 %)
- собственность (42 %).

Базовыми целями аналитики открытых государственных данных является увеличение прозрачности и открытости государства, повышение эффективности использования государственных данных. Одну из важных ролей в данном процессе играет дата-журналистика. К сожалению, использование открытых данных в российской журналистике и СМИ, на настоящий момент, развито недостаточно. Это связано не только с тем, что появление открытых данных и всей политики открытого правительства берет свое начало всего несколько лет назад, но и с различными барьерами, в том числе сопротивлением государственных и муниципальных органов.

По определению Lorenz [2, С. 10], дата-журналистика – это «рабочий процесс, в котором данные являются базой для анализа, визуализации и, что наиболее важно, – стори-теллинга». Схожее определение этому понятию, выделяющее дата-журналистику в отдельный профессиональный жанр, дается и в статье Шестрюковой [3].

Основной целью данного жанра журналистики является максимальная наглядность предоставления информации, полученной в результате обработки больших массивов открытых данных (с привлечением, как правило, современной вычислительной техники). Об этом, как о требовании к проектам открытых данных, говорит и Николов [4, С. 2], указывая, что конечным результатом работы является не привычная статья, репортаж, обзор и т. д., а форма, не существовавшая в традиционной журналистике – база данных, график, карта и т. д., имеющие интерактивное расширение.

Однако, масштаб и состав предоставляемых открытых данных в России зачастую далек от необходимости её обработки машинным образом.

В статье Е.О. Арбатской [1, С. 53] 2015 года, рассматривающей открытые данные как ресурс региональной журналистики на примере Тюменской области, описывается, что из 70 планируемых для публикации наборов данных, за 2014 год опубликовано только 15 наборов, состоящих из: списков и перечней адресов, вакансий госслужбы и т. д., реестров разрешений, результатов проверок юридических лиц, отчетов.

Спецификой российского опыта работы в сфере дата-журналистики, особенно в регионах, является, помимо прочих факторов, некомпетентность журналистов. В той же статье [1, С. 54] приводится результат опроса журналистов на предмет их осведомленности о журналистике данных, по результатам которого: 8,5 % – не знают, что это такое, 18 % – в общих чертах представляют, но не знают, как можно применить на практике, 37 % достаточно неплохо осведомлены о чужом опыте, но не имеют соответствующих навыков, 35,5 % имеют начальные или хорошие знания и навыки в этой области.

Дата-журналистика, как жанр, требует от своего автора (коллектива) совмещения сразу нескольких навыков в рамках одного проекта: аналитических, филологических, графических, навыков программирования. Программа обучения всем этим дисциплинам в рамках системы одного высшего образования отсутствует, что объясняется новизной такого явления, как дата-журналистика.

Исследование аналитики открытых данных представляет собой следующий шаг за самой аналитикой открытых данных. В частности, интерес вызывает вопрос – СМИ какого уровня чаще используют открытые данные в своей работе?

Предмет нашего исследования, относящегося к области «аналитики открытых данных», состоит в оценке количества публикаций, основанных на открытых данных, в муниципальных газетах. В настоящей статье мы проведем статистическую проверку частотности публикации открытых данных в муниципальной прессе в некоторых регионах РФ. Наша гипотеза такова: региональные газеты, учредителем которых являются

муниципальные органы, размещают незначительный процент публикаций с использованием (в основном) неструктурированных открытых данных, распределенных по типам.

Для проверки исходной гипотезы были выбраны релевантные газеты двух муниципалитетов: г. Нижнего Новгорода и г. Барнаула. Оба рассматриваемых периодических издания учреждены муниципальными образованиями, носят информационный характер и имеют незначительные различия в тираже. Для контент-анализа и проведения исследования был использован метод статистической обработки данных, путем выделения кластеров и поиска соответствующей им информации в изданиях.

Данные по городу Барнаулу сосредоточены на сайте barnaul.org и на сайтах профильных департаментов. Специального раздела с наборами нет, основная часть информации представлена в виде нормативных актов, что позволяет их классифицировать, как данные низкого качества.

Газета «Вечерний Барнаул» является основной муниципальной газетой города. Она выходит 4 раза в неделю, но для анализа мы будем использовать только «Аналитический выпуск», который выходит раз в неделю. Всего 49 выпусков за 2014 год, каждый из которых имеет от 24 до 32 страниц размером А3 [16].

Всего в газете было найдено 71 заметка, основанная на анализе данных, то есть в среднем 1,45 публикаций на один выпуск. По теме общественная безопасность – 1 публикация (1,5 %), финансы – 29 публикаций (40,8 %), образование – 4 публикации (5,6 %), государственные услуги – 0, законодательный уровень – 18 публикаций (25,4 %), транспорт – 9 публикаций, развлечения – 5, ЖКХ – 4 публикации, окружающая среда – 3, другое – 5. Некоторые публикации отнесены к нескольким темам. Публикации, основанные на анализе данных, занимали в среднем около 3 % площади полос.

Среди публикаций – 13 (18,3 %) не переработаны (то есть данные просто приведены в виде таблиц или списков), 58 (81,7 %) – переработаны. Из них 24 (33,8 %) публикации имеют визуализации.

Можно сделать вывод, что данное СМИ делает публикации на основе анализа данных, многие из которых переработаны и дополнительно визуализированы. Но темы этих публикаций не совсем совпадают с тем, на что есть запрос у общественности. Совсем мало публикаций по общественной безопасности, образованию, государственным услугам и ЖКХ.

Нижний Новгород представлен официальным сайтом НижнийНовгород.рф, занимающим лидирующие позиции во всероссийском рейтинге открытости сайтов муниципалитетов [5]. Раздел «открытые данные» на момент исследования находится в стадии разработки, а остальные данные представлены в виде текста и таблиц, что позволяет охарактеризовать их невысокое качество.

Еженедельная городская газета «День города» – муниципальное СМИ, выпускаемое тиражом в 30 тысяч экземпляров. Распространяется бесплатно и имеет 24 полосы формата А3. В 2014 году выпущено 48 выпусков [15].

В результате анализа было обнаружено 276 материалов, основанных на использовании данных или их анализе. В среднем на 1 номер – 5.75 штук. Из них наибольшее количество – 129 шт. (46,7 %) по теме собственности, по 14 публикаций на тему транспорта (5 %) и финансов (5 %), 12 заметок законодательного уровня (4,3 %), по 11 заметок на тему образования (3,9 %), окружающей среды (3,9 %) и общественной безопасности (3,9 %), 8 на тему ЖКХ (2,8 %), а также встречающаяся в каждом выпуске (50 шт.) демографическая справка (18,1 %) и другие темы.

Чуть менее половины – 46 % материалов – используют данные в переработанном виде. Остальные материалы размещены в виде официальных сообщений муниципалитета.

В процессе поиска статей определялся и их приблизительный печатный размер – А2, А3, А4, А5, А6, с округлением в большую сторону.

Объем материалов, основанных на данных, в процентном соотношении от общей площади полос – 16.25%.

Данное исследование стоит считать лишь первым шагом в анализе открытых данных, используемых муниципальными СМИ. Существенную сложность для проведения качественно-

го статистического анализа представляет соотнесение материала с источником информации, который не всегда можно найти, таким образом, многие из материалов, определенных как «основанные на открытых данных», можно назвать таковыми лишь с большой натяжкой. По этой же причине, трудно определить точные критерии, определяющие материалы, основанные на открытых данных, если последнее не сказано прямо. Таким образом, стоит допустить некоторый субъективизм в оценке материалов.

Тем не менее, данное исследование дает представление о «верхнем» проценте открытых данных от общего числа публикаций в муниципальных СМИ.

Давая субъективную оценку объему материалов в нижегородской газете (16 %) и барнаульской (3 %), можно сказать, что данный процент превзошел наши ожидания до начала исследования, однако, следует отметить, что в настоящий момент не существует системы измерений, позволяющей однозначно утверждать, много это или мало.

Резюмируя, следует сказать, что данная тема имеет перспективу для более глубокого исследования. В частности, внимание следует уделить разработке механизмов определения критериев открытых данных, созданию единой системы разделения данных по тематике и расширению географии исследования.

Литература

1. *Арбатская Е.О.* Открытые данные как ресурс региональной журналистики. Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 5 (360).

2. *Lorenz M.* Status and Outlook for datadriven journalism. European Journalism Center: Data-driven journalism: What is there to learn? [Электронный ресурс] / M. Lorenz // A paper on the data driven journalism round-table held in Amsterdam on 24 August 2010. P. 8–17. URL: http:// mediapusher.eu/datadrivenjournalism/pdf/ddj_ paper_final.pdf, дата обращения: 24.05.15.

3. *Шерстюкова М.Н.* Дата-журналистика как новое направление в системе средств массовой коммуникации // Медиа. Информация. Коммуникация. 2012. № 1.

4. *Николов А.Л.* Новые направления в медиаиндустрии, или Что такое дата-журналистика (data journalism) // Медиа. Информация. Коммуникация. 2013. № 4.

5. Сайт городской администрации занял лидирующие позиции по открытости и доступности. ИА «Нижний сейчас» // URL: http://nn-now.ru/novosti/sayt-gorodskoy-administratsii-zanyal-lidiruyushhie-pozitsii-po-otkryitosti-i-dostupnosti/ (дата обращения 25.05.2015).

6. *Radchenko I., Sakoyan A.* The View on Open Data and Data Journalism: Cases, Educational Resources and Current Trends // Analysis of Images, Social Networks and Texts. Springer International Publishing, 2014. С. 47–54.

7. *Tim Berners-Lee.* Linked Data. Design Issues // URL: http://www.w3.org/ DesignIssues/LinkedData.html (дата обращения: 19.12.2012).

8. Все узнают от властей. Российская газета // URL: http://www.rg.ru/2015/01/13/dannie.html (дата обращения 25.05.2015)

9. Открытое правительство // URL: http://open.gov.ru/ (дата обращения 25.05.2015)

10. Открытые данные. Открытое правительство // URL: http://opendata.open. gov.ru/ (дата обращения 25.05.2015).

11. Портал госуслуг // URL:https://beta.gosuslugi.ru/

12. 10 региональных порталов открытых данных России как примеры успешных и неудачных решений. Теплица социальных технологий / URL: http:// te-st.ru/2014/04/10/10-regional-portal-of-open-data/ (дата обращения 25.05.2015)

13. Открытые данные: стимулы и ответственность. Открытое правительство // URL:http://open.gov.ru/events/5510206/ (дата обращения 25.05.2015).

14. Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных (версия 2.3) (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 4 июня 2013 года № 4).

15. Еженедельная городская газета «День города. Нижний Новгород». 2014. 15.01.2014–31.12.2014 (48 выпусков).

16. Городская массовая газета «Вечерний Барнаул». Аналитические выпуски. 2014. 4.01.2014–30.12.2014 (49 выпусков).

17. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 г. Москва «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” в форме открытых данных».

19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. N 1187-р г. Москва.

20. *Волкова О.С.* Состояние и перспективы развития региональных СМИ в условиях политической модернизации российского общества на примере Ярославской области) //Теория и практика общественного развития. 2011. №. 4.

21. *Барматова С.П.* Процесс информатизации и его влияние на качество государственной власти: региональный аспект / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации URL: http://www.rane-brf.ru/conference/2012/barmatova.pdf (дата обращения: 25. 05.2015).

22. *Коробов О.В.* Тенденции рынка печатных средств массовой информации в Волгоградской области //Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2010. Т. 3. № 2.

Глава 2

ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

Бабкина А.С., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Владенкова О.В., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Сорванова Н.М., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

О взаимосвязи благосостояния регионов Российской Федерации и уровня развития некоммерческого сектора (The Correlation Between the Level of Welfare of Russian Regions and the Development Level of Non-profit Sector)

Аннотация Развитие государственной поддержки некоммерческих организаций является одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. В настоящее время отсутствует достаточное количество исследований о предпосылках уровня развития некоммерческого сектора, в частности, зависимости от размеров государственной поддержки и благосостояния региона. В статье рассматривается предположение об отсутствии взаимосвязи между уровнем развития региона РФ, объемом финансовой поддержки некоммерческого сектора, а также уровнем его развития.

Abstract Development of state support of non-profit organizations is one of the important directions of state policy of the Russian Federation. Currently there is no sufficient research on the dependence between background of the level of development of the nonprofit sector, the amount of state support and welfare of the region. The article examines the assumption of the absence of correlation between development level of a region of the Russian Federation and growth of non-profit sector.

Ключевые слова: социально ориентированные некоммерческие организации, государственная поддержка некоммерческих организаций, некоммерческий сектор, третий сектор.

Key words: socially oriented non-profit organizations, state support for non-profit organizations, nonprofit sector.

Одним из приоритетных ориентиров долгосрочного развития Российской Федерации является усиление некоммерческого сектора в сфере оказания социальных услуг [4]. В общемировой практике партнерство общественного сектора и государства признается инструментом модернизации социальной сферы [13]. Считается, что монополия государства и дефицит конкуренции в социальной сфере не ведут к повышению качества и удешевлению социальных услуг [15]. Согласно теории Б.А. Вейсборда именно некоммерческие организации должны восполнить данный провал государства [1]. Более того, вовлечение некоммерческих организаций в процесс оказания социальных услуг способствует качественному улучшению и инновационному развитию социальной сферы в целом [16]. Именно поэтому в развитых и развивающихся странах со стороны государства оказывается консультационная, информационная, методическая и финансовая поддержка третьего сектора, особенно его социально ориентированного сегмента.

В России о необходимости поддержки третьего сектора исследователи говорили еще в конце прошлого века, однако институт государственной поддержки третьего сектора сегодня находится в стадии становления. Первый конкурс на получение государственной поддержки некоммерческих организаций состоялся в 2007 году [3], в 2010 году поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО) со стороны государства была закреплена законодательно Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Кроме этого, направление активно развивается благодаря одному из «майских» указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и комплексной политике Министерства экономического развития РФ в сфере поддержки СО НКО [2].

Регионы России крайне дифференцированы как по уровню социально-экономического, инновационного развития, уровню жизни, так и по степени развития третьего сектора. Было бы логично предположить, что в наиболее развитых регионах некоммерческий сектор сильнее или же сильный некоммерческий сектор обеспечивает развитие региона. Таким образом,

мы предполагаем, что должна существовать зависимость между уровнем развития некоммерческого сектора в регионе и уровнем развития самого региона. Для обоснования выдвинутой гипотезы, в статье будут:

1. Рассмотрены рейтинги, отражающие уровень развития регионов, а также рейтинг Министерства экономического развития РФ по поддержке СО НКО.
2. Рассмотрен характер тесноты взаимосвязи между уровнем развития региона и величиной финансовой поддержки субъектов РФ на реализацию программ поддержки НКО.

Виды, методы и каналы поддержки некоммерческих организаций на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в Российской Федерации

В соответствии со статьей 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ органы государственной власти и местного самоуправления могут оказывать финансовую и нефинансовую поддержку НКО, осуществляющим деятельность по социально значимым направлениям [14]. Финансовая поддержка включает прямые методы поддержки – субсидии, гранты, контракты и косвенные – предоставление налоговых преференций, имущественная поддержка. Нефинансовая поддержка НКО включает в себя информационную, консультационную, методическую и образовательную поддержку.

За последние годы наблюдается очевидный рост финансирования поддержки социально ориентированных НКО. Если в 2012 году на поддержку третьего сектора было направлено 4,8 млрд руб., то в 2014 году эта сумма достигла 9,3 млрд руб. [12].

Финансовая государственная поддержка распределяется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, как с помощью конкурсного механизма, так и на адресной основе заявочного типа. В обоих случаях организации подают заявку

на получение субсидии, однако при адресном распределении средств исключена конкурсная составляющая, вследствие чего поддержку получают все СО НКО, чьи заявки соответствуют техническим требованиям. На конкурсной основе распределяются субсидии Минэкономразвития России и Президентские гранты. На адресной основе субсидии распределяются Министерством труда и социальной защиты РФ, Министерством здравоохранения РФ и Министерством Культуры РФ.

Наиболее масштабным каналом поддержки является конкурс Минэкономразвития России среди субъектов на получение субсидии для софинансирования региональных программ поддержки СО НКО. Механизм делегирования регионам права распределения субсидий между СО НКО дает возможность учесть региональные приоритеты развития и социально-экономическую специфику субъекта. Статистика по данному конкурсу, представленная в таблице 1, свидетельствует о том, что за последние несколько лет действия этой программы значительно выросло число субъектов, участвующих в конкурсе и реализующих программы поддержки СО НКО на региональном уровне [12].

Таблица 1. Распределение количества заявок субъектов в рамках конкурса на получение субсидий Минэкономразвития России для реализации программ по поддержке СО НКО за 2011–2015 гг.

Год проведения конкурса	**2011**	**2013**	**2014**	**2015**
Количество субъектов, подавших заявки на конкурс	53	69	74	74
Количество субъектов победителей	49	49	45	55
Общая сумма субсидии (млн руб.)	600	630	660	н/д

Для осуществления образовательной и консультационной поддержки СО НКО органами государственной власти организуются конференции, семинары, круглые столы для руководителей и сотрудников НКО. Методологическая и информационная поддержка осуществляется путем публикаций сборников методических рекомендаций, аналитических докладов. Помимо этого, субъекты РФ оказывают содействие органам местного самоуправления в разработке и реализации мер по поддержке СО НКО на территории муниципальных образований.

Уровень развития регионов и уровень развития третьего сектора

Под уровнем развития региона в первую очередь понимается уровень социально-экономического развития, который в свою очередь определяется такими показателями, как валовый региональный продукт (ВРП) на душу населения, объем инвестиций в основной капитал на душу населения, уровень безработицы, отношение денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг и другими. Для проведения анализа было выбрано четыре рейтинга, отражающих уровень развития регионов, а также рейтинг Министерства экономического развития РФ по поддержке СО НКО в регионах. Первая группа рейтингов, охватывающая разные аспекты развития регионов, включает:

- рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ;
- рейтинг эффективности управления в субъектах РФ;
- рейтинг инновационного развития субъектов РФ;
- рейтинг субъектов РФ по валовому региональному продукту.

Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ рассчитывается рейтинговым агентством «РИА Рейтинг» с 2011 года. Он строится на основе информации, представлен-

ной Росстатом, Федеральным Казначейством и Министерством финансов РФ, посредством агрегирования ключевых показателей регионального развития, которые разделены на четыре группы:

1. Показатели масштаба экономики;
2. Показатели эффективности экономики;
3. Показатели бюджетной сферы;
4. Показатели социальной сферы.

Интегральный рейтинговый балл рассчитывается в три этапа путем нахождения среднего арифметического рейтинговых баллов всех входящих в группу показателей. В свою очередь, интегральный рейтинг определяется как среднее геометрическое рейтинговых баллов всех анализируемых групп показателей [10].

В качестве рейтинга субъектов РФ по валовому региональному продукту может быть представлен список регионов России, упорядоченных по их валовому региональному продукту. Данный список составляется на основе статистических данных Федеральной службы государственной статистики [8].

Рейтинг инновационного развития субъектов РФ строится Институтом статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ на основе системы показателей, характеризующих социально-экономические условия инновационной деятельности, научно-технический потенциал, уровень инновационной активности, качество региональной инновационной политики. Итоговый рейтинг РРИИ формируется как среднее арифметическое нормализованных значений тридцати шести включенных в рейтинг показателей. Итоговое значение индекса по каждому субъекту определяется как взвешенное среднее арифметическое субиндексов, где субиндексы – это значения по группам показателей, с присвоенными группам весами в зависимости от количества включенных в них показателей [9].

Рейтинг эффективности управления в субъектах РФ, составляемый Агентством политических и экономических коммуникаций (АПЭК) и Лабораторией региональных политических исследований НИУ ВШЭ, в отличие от рассмотренных выше рейтингов помимо количественных показателей включается в себя также и экспертную оценку. Итоговый инте-

гральный рейтинг эффективности управления стоится на основе обобщения трех блоков:

1. Политико-управленческого;
2. Социального;
3. Финансово-экономического.

Итоговые оценки по каждому направлению представляют собой среднее арифметическое: усредненной совокупности нормированных статистических и рейтинговых показателей и средней экспертной оценки [11].

Министерство экономического развития РФ ежегодно проводит конкурсный отбор субъектов РФ для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Заявки субъектов, поступившие на конкурс, оцениваются по семи количественным и десяти качественным критериям. Наиболее значимыми из них являются: размер ожидаемого софинансирования, ожидаемый прирост услуг в социальной сфере, прирост числа СО НКО, сотрудников СО НКО и волонтеров в регионе [5, 6, 7]. По итогам оценки заявкам присваивается рейтинг, на основе которого принимается решение о предоставлении субсидии. Рейтинговый балл субъекта рассчитывается конкурсной комиссией путем сложения баллов по каждому критерию, умноженных на коэффициент значимости этого критерия. Данный рейтинг является надежной оценкой состояния и уровня развития некоммерческого сектора в регионах.

Ранговая корреляция

Для определения связи между уровнем развития НКО и уровнем развития региона применен коэффициент ранговой корреляции Спирмена. Эмпирической базой исследования послужили рейтинги, описанные выше. Расчет ранговой корреляции Спирмена позволит определить статистическую связь между

различными показателями, в данном случае тесноту взаимосвязи между уровнем развития НКО и уровнем развития регионов РФ.

Применение данного метода обусловлено его преимуществами. Данный метод позволят в рамках слабо изученной области выявить направления для дальнейших более детальных исследований. Помимо этого, в данном случае применение коэффициента целесообразно, так как свойства рассматриваемых явлений не поддаются точным вычислениям и количественной оценке, однако позволяют дать сравнительную оценку, в результате которой можно установить последовательность рангов.

Результаты статистического анализа взаимосвязи между рейтингами, отражающими уровень развития регионов, и рейтингом Министерства экономического развития РФ по поддержке СО НКО в регионах представлены в табл. 2.

Таблица 2. Значение коэффициента корреляции

Рейтинг	**Значение коэффициента корреляции**
Рейтинг социально-экономического развития регионов 2014 г.	0,369**
Рейтинг регионов по валовому региональному продукту 2012 г.	0,384***
Рейтинг инновационного развития субъектов РФ 2014 г.	0,283*
Рейтинг эффективности управления в субъектах РФ в 2013 г.	0,065***

Поведенный расчет коэффициентов ранговой корреляции показал, что связь между уровнем развития некоммерческого сектора в регионе и уровнем развития самого региона средняя в двух случаях и слабая. В результате гипотеза о наличии связи между уровнем развития НКО и уровнем развития региона подтвердилась лишь частично. Уровень развития некоммерче-

ского сектора имеет слабую связь с уровень инновационного развития и эффективностью управления в субъектах. Такой результат может быть объяснен тем, что некоммерческий сектор в России еще слаб и вносит небольшой вклад в развитие регионов, а поддержка НКО – своеобразные инвестиции на будущее.

Выводы

Несмотря на логичность предположения о зависимости уровня развития некоммерческого сектора от величины государственной поддержки и уровня развития региона, в котором реализуются программы поддержки СО НКО, результаты проведенного исследования доказывают обратное. Ранговая корреляционная взаимосвязь между уровнем развития региона и уровнем развития некоммерческого сектора слабая. Полученные выводы отличаются от результатов изученных нами исследований по данной тематике, где предполагается, что государственная поддержка третьего сектора и устойчивое развитие некоммерческих организаций коррелируют между собой.

Результаты проведенного анализа могут быть применены в практической деятельности при мониторинге состояния некоммерческого сектора и государственных программ по поддержке СО НКО, учтены при оценке благосостояния субъектов, разработке новых программ поддержки некоммерческого сектора. Помимо этого, полученные нами выводы имеют научную значимость и могут послужить основой для дальнейших исследований в области государственной поддержки НКО.

Литература

1. *Salamon L.M., Anheier H.K.* Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally // Voluntas: 1998, Vol. 9 P. 213–248.

2. *Беневоленский В.Б., Шмулевич Е.О.* Государственная поддержка социально ориентированных НКО: зарубежный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 150–175.

3. Доклад «Трансперенси Интернешнл – Р» Исследование информационной открытости системы распределения государственной поддержки НКО. – М., 2013. 32 с.

4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

5. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (в ред. от 30.10.2013) утверждены Постановлением Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям».

6. Приказ Минэкономразвития России № 465 от 08.09.2011 г. «О реализации постановления Правительства Российской Федерации» от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (ред. от 17.01.2014).

7. Протокол заседания конкурсной комиссии по отбору субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций № 2-Д19 от 03.03. 2014 (Министерство экономического развития РФ).

8. Регионы России. Социально-экономические показатели. [Электронный ресурс URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/oc_1138623506156 (дата обращения: 10.06.2015).

9. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 2 / под ред. Л.М. Гохберга. – Москва. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2014. 88с.

10. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ. Итоги 2013 года // Риа Рейтинг. – Москва, 2014.

11. Рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации в 2014 году [Электронный ресурс] // Лаборатория региональных политических исследований НИУ ВШЭ [Офиц. сайт]. URL: http://www.regional-science.ru/2014/12/09/рейтинг-эффективности-управления-вс /(дата обращения: 19.06.2015).

12. Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: http://www.economy.gov.ru/minec/main (дата обращения 11.06.2015).

13. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Аналит. докл. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа

экономики» / под ред. Л.И Якобсона, И.В. Мерсияновой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. 56 с.

14. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 02.05.2015 г.).

15. *Хананашвили Н.Л.* Правовое регулирование партнерского взаимодействия неправительственных некоммерческих организаций и органов местного самоуправления (сравнительные аспекты гранта и социального заказа): автореф. дис. канд. юрид. наук. – Институт государства и права РАН: – М., 2008.

16. *Шадрин А.Е., Ветров Г.Ю., Громова М.Н.* Основные направления государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организация / Сборник аналитических материалов VI Всероссийской конференции «Межсекторное взаимодействие в социальной сфере». – М.: Минэкономразвития России, 2013. С. 6–18.

Можаев Г.А., студент магистратуры факультета социальных наук НИУ-ВШЭ
Спиридонова Е.Н., студентка магистратуры факультета социальных наук НИУ-ВШЭ

О методиках оценки инвестиционного потенциала регионов РФ (Evaluation Methodic for Investment Potential of RF Regions)

Аннотация Привлечение инвестиций является условием выживания хозяйствующих субъектов, т. к. отсутствие или недостаток инвестиций не позволяют национальным экономикам оставаться конкурентоспособными на мировом рынке. В данной работе представлен анализ методов оценки инвестиционного потенциала регионов, а также предлагается метод сравнения их эффективности при помощи построения математической модели.
Abstract Attraction of investment is prerequisite condition for the survival of all kinds of economic entities since absence or lack of investment does not enable national economies to remain competitive on the international market. In this article method of evaluation of investment potential of regions is proposed, as well as method of evaluation of its effectiveness by building a model.

Ключевые слова: инвестиционный потенциал, методы оценки, сравнительный анализ методов, экспертные методы
Key words: investment potential, evaluation methods, comparative method analysis, method of expert evaluations

Одним из элементов перехода к глобальной экономике выступает глобализация процессов инвестирования. Привлечение иностранных инвестиций превратилось в условие выживания хозяйствующих субъектов, т. к. отсутствие или недостаток прямых иностранных инвестиций (foreign direct investment – FDI) не позволяют национальным экономикам, отдельным компаниям, оставаться конкурентоспособными на мировом

рынке [4]. Напротив, страны и компании, которым удалось привлечь достаточное количество финансовых ресурсов, вместе с непосредственно деньгами получили современные технологии, адаптировали лучшие международные бизнес-практики, развили внешнеторговые связи [4]. Совокупность этих мер неизбежно приводит к повышению продуктивности и ускорению экономического роста.

Оценка качества привлечения инвестиций в настоящее время проводится по разным направлениям: возможность оценивать инвестиционный потенциал, способность привлекать инвестиции и их успешно использовать [3, 9, 16]; допустимо оценивать эффективность ранее совершенных инвестиций [1]; наконец, следует проводить оценку тех методик, с помощью которых производится оценка инвестиционного потенциала [10, 13, 14, 15]. Анализ методов оценки является ключевым элементом общей системы оценивания инвестиций, без нее все остальные инструменты будут фрагментарными, или сомнительными.

Качество оценки инвестиционного потенциала напрямую зависит от способов его расчета. В виду отсутствия единой методологии оценки инвестиционного потенциала, инвесторам сложно остановить свой выбор на определенной территории и обосновать его. А количество существующих методик еще больше усложняет процесс оценки. Именно поэтому большое научное и практическое значение приобретает развитие методологических аспектов оценки инвестиционного потенциала.

Для России, как и для других стран бывшего Восточноевропейского блока, такая оценка наиболее актуальна вследствие транзитного характера экономических систем, востребованности инвестиций для их преобразования. С восточноевропейскими странами Россию объединяет ещё и сходная структура экономики, сформировавшаяся за время правления местных коммунистических партий [1].

Оценка инвестиций в настоящее время затрагивает такие аспекты, как прозрачность и однозначность правовых норм, понятное налоговое законодательство, обеспечение гарантий инвесторам от возможных политических и криминальных

рисков [9]. Успех инвестиционной программы региона или страны во многом как раз зависит от того, насколько качественно проведена работа (и оценка) по этим пунктам.

В зависимости от региона могут применяться совершенно разные группы методов, и возможность создания универсальной методики находится под сомнением. Наибольший интерес представляют преимущества и недостатки каждой группы методов. Следует отметить, что большинство авторов отмечают распространенность метода экспертных оценок, но в то же время указывают на ряд его слабых сторон. Взяв за основу данное мнение, мы решили проверить следующую гипотезу: экспертные методы лучше оценивают инвестиционный потенциал региона, чем экономико-математические и методы факторного анализа.

В основе сравнительного анализа лежит классификация методов оценки по группам, предлагаемая в работах О. Савушкиной, Т. Смаглюковой [13, 14]. Для систематизации имеющихся методов оценки их подразделяют на экономико-математические методы, методы факторного анализа и методы экспертной оценки. Первая группа методов основана на расчете интегрального взвешенного показателя либо системы показателей с варьирующимся набором детерминант. Чаще всего используются корреляционный и дисперсионный анализы, методы оптимизации, математическое моделирование, методы межотраслевого анализа. Данная группа включает такие методы, как методика расчета суммарного инновационного индекса (Нидерланды), индекс знаний (Всемирный банк), индекс инновационной активности (Методика Руководства Осло); в отечественной литературе можно выделить расчет научно-технического потенциала [10], инновационной конкурентоспособности [17], инвестиционной привлекательности [6], инвестиционной привлекательности отрасли [19] и др.

Методы факторного анализа используют дифференцированный подход к различным объектам оценки. В анализе используется большое число показателей или статистических данных, которые группируются по факторам. Затем определяется структура взаимодействия этих факторов. Таким образом, основные цели факторного анализа – это сокращение числа

показателей и определение взаимосвязей между сгруппированными показателями. В результате анализа выявляются наиболее значимые факторы, оказывающие влияние на инвестиционную привлекательность. Известные в российской литературе методики: факторный анализ инновационного потенциала региона [5], методика регрессионного анализа [18], метод структурного анализа инновационной активности территории по отраслевому признаку [12].

Третья группа включает методы экспертных оценок. Экспертные оценки предполагают использование статистических данных совместно с качественной информацией, полученной от специалистов данной области. Мнение экспертов основывается на количественных характеристиках и их знаниях в анализируемой области. Процесс оценки заключается в анализе каждого фактора, обосновании базы сравнения, далее идет вычисление средневзвешенного коэффициента по всем экспертным оценкам, который присваивается фактору. В результате составляется рейтинг, где каждому региону присваивается ранг (1 – наиболее предпочтительный). В российской практике применяются: комплексная оценка инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности [7], инвестиционный потенциал региона [11], методика оценки региональных рисков в России (Institute for Advanced Studies по заказу Банка Австрии), методика расчетов индексов инвестиционной привлекательности регионов (Университета Бирмингема, Великобритания), методика рейтингования регионов по уровню их инновационного развития [8] и другие. Наиболее популярный метод, используемый в оценке инвестиционного потенциала – это методика, разработанная аналитическим рейтинговым агентством «Эксперт-РА» [20], основанная на расчете агрегированного показателя, сочетающего в себе инвестиционный потенциал и инвестиционный риск. Согласно данному подходу, инвестиционный потенциал включает такие факторы, как ресурсно-сырьевой, производственный, потребительский, инфраструктурный, инновационный, трудовой, институциональный и финансовый. Инвестиционный риск учитывает политические, социальные, криминальные, экологические, финансовые и законодательные риски.

Использование каждой методики имеет ограничения как методологические, так и по отношению к объекту анализа. Более того, факторы, оказывающие влияние на инвестиционную привлекательность, не всегда могут быть измерены количественно. При этом часть методик основана на анализе только количественных, статистических данных, другая использует как количественные, так и качественные данные. Для большинства методик требуется сбор большого объема данных, их обработки, проведение экспертных процедур, что требует значительных временных и денежных ресурсов. Более того, почти каждая методика оценки инвестиционного потенциала не дает возможности говорить о том, что полученные результаты адекватны и дают объективную оценку [9]. К примеру, результат анализа методом экспертных оценок – это рейтинг инвестиционной привлекательности; метод факторного анализа в результате дает классификацию или структуру взаимосвязей.

Разнообразие методологий оценки, возможностей их применения и форм предоставления результатов отражает необходимость создания сравнительной модели, которая учитывала бы все характеристики, присущие той или иной группе методов. Специально для целей данного анализа нами разработана математическая модель, целью которой является сопоставление существующих методов оценки по выявленным критериям.

Построение модели

Стоит отметить, что предложенный нами вариант решения данной задачи не единственный, а лишь один из возможных. В качестве альтернативных способов могут выступать:

- словесное описание и сопоставление используемых методик оценки;
- проведение социологического исследования: создание опросника, формирование фокус-групп, проведение интервью;
- привлечение сторонних экспертов;
- формализация задачи и создание математической модели.

Выбор в пользу последнего варианта был сделан нами, так как он, на наш взгляд, обеспечивает наиболее наглядное представление об эффективности изучаемых методов оценки инвестиционного потенциала.

В основе нашей модели лежит метод многокритериальной оптимизации, а именно метод идеальной (эталонной) точки. Мы сформировали пул критериев, по которым три представленных метода (экономико-математический, метод факторного анализа и экспертный) оценивают инвестиционный потенциал региона/страны. Каждому критерию из пула мы присваиваем числовое значение, которое характеризует то, насколько объективно конкретный метод характеризует конкретный параметр. В итоге мы получаем матрицу, где все методы сопоставлены с критериями, которыми они оперируют.

Числовые характеристики качества оценивания критериев формируют совокупную характеристику каждого метода и позволяют представить эту характеристику в виде точки в n-мерном пространстве, где n – это количество критериев. После того, как мы определили координаты трёх точек, мы определяем координаты «идеальной» точки, относительно которой мы и будем определять эффективность или неэффективность каждого метода оценки. Для этого мы просто присваиваем данной точке координаты, соответствующие максимальному баллу оценки каждого критерия.

В нашей модели используется 13 параметров, таким образом, мы получаем четыре точки в 13-мерном пространстве. Данное пространство нельзя представить графически, но для решения задачи оценки это и не требуется: искомая наглядность получается в тот момент, когда мы находим расстояние от каждой конкретной точки (одной из трёх) до идеальной (эталонной) точки. Наименьшее расстояние признаётся нами как признак, указывающий на лучшую из альтернатив.

Построенная нами модель основывается на следующих предпосылках:

- Характеристика оценки каждого метода рассчитывалась из 3 баллов, где 3 – это лучшая оценка, а 1 – худшая.
- Каждый из существующих методов способен дать оценку каждому критерию из сформированного нами пула.

- Чем меньше расстояние от конкретной точки до эталонной, тем предпочтительнее метод, которым эта точка обозначается.

Мы выделили 13 критериев, совокупная числовая характеристика которых позволила проанализировать различные методы оценки инвестиционного потенциала. Данные критерии перечислены ниже. К некоторым из них даны необходимые комментарии, раскрывающие суть критерия.

- *Позволяет определить этап реализации инвестиционного потенциала региона.*
- *Достоверность полученных результатов* – точность расчетов, (адекватность использования статистического аппарата), возможность проверить результаты, применяя критерии тесноты корреляционной связи между рассматриваемыми категориями.
- *Прозрачность методики выделения признаков инвестиционного потенциала* – выбор критериев оценки крайне важен, поэтому мы высоко оценивали те методы, где был аргументирован выбор тех или иных параметров.
- *Практическая применимость результатов оценки* – не все методы в качестве результата оценки представляют материал, позволяющий инвестору понять особенности инвестиционного потенциала каждого отдельного региона. Если метод оценки позволяет сказать, почему один регион обладает бóльшим инвестиционным потенциалом, чем другой, мы ставили ему высокий балл.
- *Возможность привлечения экспертов* – потенциальное участие экспертов в процедуре оценки мы оценивали положительно, так как это способствует повышению точности оценки.
- *Простота анализа и расчётов* – использование в расчётах данных из открытых источников.
- *Универсальность применения методики* – ориентированность методики на оценку инвестиционного климата либо только отдельно взятого региона (страны), либо группы регионов (стран). По этому признаку методики делятся на универсальные и единичные, т. е. для конкретного региона/ страны. В нашей модели мы будем считать, что универсальность

методики не позволяет ей достигать достаточной глубины оценки конкретного показателя, в отличие от методик, адаптированных под особенности конкретного региона или страны.

- *Степень охвата элементов инвестиционного потенциала* – характеристика полноты оценки инвестиционного потенциала: оцениваются ли факторы комплексно или только определенные аспекты. В своей оценке мы исходили из того, что системная оценка параметров позитивно влияет на качество результатов.
- *Измеряемость показателей* – способность метода использовать количественные данные обеспечивает сопоставимость параметров оценки. В нашей модели методу, использующему измеряемые показатели, присваивался высокий балл.
- *Возможность стандартизации* – наличие сопоставимых показателей для проведения сравнений.
- *Временные и финансовые затраты на проведение оценки* – чем меньше времени и денег требуется на проведение оценки конкретным методом, тем более высокий балл ему присваивался.
- *Объем информации, требуемый для проведения оценки* – чем меньше информации требуется собрать для того, чтобы дать оценку инвестиционного потенциала, тем большее количество очков начислялось методу.
- *Оценка институциональных факторов* – сюда входят факторы политической стабильности, прозрачности законодательства и налоговой системы, защиты прав собственности, гарантий неэкономического характера.

На основе выбранных критериев можно формализовать задачу.

Пусть идеальная точка – точка $E(y_1, \dots, y_{1a})$, тогда точки $A(x_1^a, \dots, x_{1a}^a)$, $B(x_1^b, \dots, x_{1a}^b)$ и $C(x_1^c, \dots, x_{1a}^c)$ отмечают в пространстве результаты экономико-математического метода, метода факторного анализа и экспертной оценки соответственно.

Расстояние между двумя точками рассчитывается по формуле:

$$p(x,y) = \sqrt{\sum_{i=1}^{1a} (y_i - x_i)^2},$$

где р – расстояние до идеальной точки, y_i – «идеальное» значение i-того критерия, x_i – фактическое значение i-того критерия текущего метода.

Таблица 1. Критерии оценки инвестиционного потенциала

	Экономико-математический метод	**Метод факторного анализа**	**Экспертная оценка**
Позволяет определить этап реализации инвестиционного потенциала региона	2	2	2
Достоверность полученных результатов	2	2	2
Прозрачность методики выделения признаков инвестиционного потенциала	2	2	2
Практическая применимость результатов оценки	2	2	3
Возможность использования качественных данных	1	1	3
Простота анализа и расчётов	2	2	3
Универсальность применения методики	2	2	2
Степень охвата элементов инвестиционного потенциала	2	2	3
Измеряемость показателей	3	3	2
Возможность стандартизации	3	2	1
Временные и финансовые затраты на проведение оценки	2	2	3
Объем информации, требуемый для проведения оценки	2	2	3
Оценка институциональных факторов	1	1	3

Теперь на основе матрицы мы можем по формуле найти расстояние от каждой из трёх точек (A, B и C) до точки E.

$p^a(y,x^a) = 4{,}12$ – расстояние от точки A до точки E,

$p^b(y,x^b) = 4{,}24$ – расстояние от точки B до точки E,

$p^c(y,x^c) = 3$ – расстояние от точки C до точки E.

Наименьшее расстояние получилось в третьем случае, таким образом, согласно нашей модели, метод экспертной оценки является лучшим из трёх исследуемых и даёт наиболее точную оценку инвестиционного потенциала.

Заключение

Нами были проанализированы три группы методов оценки: экономико-математические, факторного анализа и экспертные. При изучении различных методик были выявлены критерии, по которым оценивается инвестиционный потенциал. На основе выявленных критериев построена математическая модель. Испытание модели позволило заметить различие в эффективности трёх описанных методов оценки инвестиционного потенциала и выявить некоторое преимущество методов экспертной оценки перед двумя другими. В силу невозможности достичь требуемой глубины анализа в рамках небольшого исследования проведённый анализ не позволяет делать далеко идущие выводы о принципиальной способности рассмотренных методов давать адекватную оценку инвестиционного потенциала регионов. В качестве продолжения и развития идеи нашего исследования уместно было бы провести ряд апробаций модели на реальных кейсах регионов России, чтобы подкрепить приведенные теоретические выкладки эмпирическими данными.

Литература

1. *Bergsman J., Broadman H.G., Drebentsov V.* Improving Russia's policy on foreign direct investment. – World Bank, Europe and Central Asia Re-

gional Office, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, 2000.

2. *Broadman H.3G., Recanatini F.* Where has all the foreign investment gone in Russia? World Bank Publications, 2001. Т. 2640.

3. *Grčić B., Babić Z.* The determinants of FDI: evaluation of transition countries attractiveness for foreign investors //5th International Conference Enterprise in Transition, May. 2003. С. 22–24.

4. *Fabry N., Zeghni S.* Foreign direct investment in Russia: how the investment climate matters //Communist and Post-Communist Studies. 2002. Т. 35. № 3. С. 289–303.

5. *Амосенок Э.П., Бажанов В.А.* Интегральная оценка инновационного потенциала регионов России // Регион: экономика и социология. 2006. №. 2. С. 134–145.

6. *Бурцева Т.А.* Методология статистического исследования инвестиционной привлекательности региона и результативности реализации его инвестиционной политики: дис….Т.А. Бурцева. – М.: ФГБОУ ВПО «Государственный университет управления, 2013.

7. *Гришина И., Шахназаров А., Ройзман И.* Комплексная оценка инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности российских регионов: методика определения и анализа взаимосвязей // Инвестиции в России. 2001. № 4.

8. *Гусев А.Б.* Формирование рейтингов инновационного развития регионов России и выработка рекомендаций по стимулированию инновационной активности субъектов Российской Федерации // Интернет-сайт www. urbanplanet. org/article_13. html. 2008.

9. *Жуков Л.* Роль регионов в формировании инвестиционного климата в России // Инвестиции в России. 2006. Т. 7. С. 8–12.

10. *Задумкин К.А., Кондаков И.А.* Методика сравнительной оценки научно-технического потенциала региона //Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2010. Т. 12. № 4.

11. *Климова Н.И.* Инвестиционный потенциал региона. 1999.

12. *Кортов С.В.* Анализ инновационного развития территории на базе эволюционного подхода // Инновации. 2004. № 6. С. 25–33.

13. *Савушкина О.В.* Методические аспекты анализа инвестиционной привлекательности сфер экономики региона // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 1. с. 160–163.

14. *Смаглюкова Т.М.* Методика комплексной оценки инвестиционной привлекательности регионов с учетом их отраслевой специализации // Проблемы современной экономики. 2007. № 3.

15. *Устюжина О.Н., Хусаинова С.В.* Анализ подходов и методов оценки инвестиционной привлекательности регионов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2013. № 2.

16. *Фридман Ю.А., Речко Г.Н.* Конкурентоспособность и региональная инновационная политика (возможности количественной оценки) // Вестник КузГТУ. 2010. № 3.

17. *Шеховцева Л.С.* Конкурентоспособность региона: факторы и метод создания // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. – Т. 34. № 4. С. 11–16.

18. *Штерцер Т.А.* Эмпирический анализ факторов инновационной активности в субъектах РФ // Вестник НГУ. 2005. Т. 5. № 2. С. 100.

19. *Щиборщ К.В.* Сравнительный анализ конкурентоспособности и финансового состояния предприятий отрасли и/или региона //Маркетинг в России и за рубежом. 2000. № 5. С. 92–111.

20. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России» // Эксперт РА. Режим доступа: http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2014

Дубровин В.О., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Об избыточности процедуры оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне (Redundancy of Regulatory Impact Assessment Procedures at the Local Level)

Аннотация В статье анализируется применимость процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) для нормативных актов, принимаемых в органах муниципальной власти Российской Федерации с позиции увеличения сроков реализации инвестиционных или других проектов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. В качестве двух кейсов приведены крупные российские города, в которых процедура ОРВ уже действует и некоторые результаты её функционирования уже можно проанализировать. Опровергается гипотеза, согласно которой проведение ОРВ на муниципальном уровне в России не приведет к замедлению реализации проектов и даст иные преимущества (экономии средств, оптимизации локального экономического пространства и т. д.). Актуальность проблемы обусловлена тем, что уже с 2017 года процедура ОРВ будет массово внедрена в процесс принятия решений на муниципальном уровне, что впоследствии может привести к увеличению бюджетного дефицита без положительного эффекта для сферы инвестиции и предпринимательства.

Abstract In the paper, applicability of regulatory impact assessment was analysed for development regulatory legal acts, which are adopted by municipal authorities in the Russian Federation, from standpoint of increasing in terms of realization of investment and other projects related to business activities. In two cases of Russian cities where regulatory impact assessment have been adopted we can find some results of its operation and can already analyze it. Our hypothesis is: implementation of regulatory impact assessment at the municipal level in Russia will slow down the implementation of projects and not give other benefits (reduce costs, optimization of the local economic space, etc.) will be refuted by two cases writing above. The actuality of the problem

stems from the fact, that in 2017 the procedure of RIA will be massively introduced in decision making process at the municipal level, which could then lead to an increase in the budget deficit without a positive effect for the investment and entrepreneurship.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, принятие решений на муниципальном уровне, влияние на реализацию проектов.
Key words: regulatory impact assessment, making-decision process on the municipal level, influence on the implementation of projects.

История становления ОРВ как инструмента, повышающего эффективность государственного управления, показывает, что проведение оценки последующего влияния новых регулирующих норм достаточно благотворно сказывается на развитии национальных экономик, повышает привлекательность для инвесторов за счет увеличения показателей инвестиционного климата.

Свои работы тематике ОРВ посвятили иностранные исследователи Scot Jacobs, Claudio M. Radaelli [4, 5], Andrea Renda [2], S. Jacobzone [6], которые не только в теоретических работах развивают теоретические основы ОРВ, описывают наиболее удачные практики внедрения и функционирования систем оценки регулирующего развития, но также на практике реализуют некоторые из тех теоретических концептов, о которых упоминают в своих работах (Scot Jacobs входит в пул экспертов, с которыми консультируются органы Евросоюза по проведению регуляторной реформы в Европе. Также он будет реализовывать реформы ОРВ в Украине).

В России также есть пул экспертов, которые участвуют в выработке теоретических концепций по оценке регулирующего воздействия, проводят работу по анализу функционирования этого института в России на наднациональном (ЕАЭК), федеральном и региональном уровнях – Цыганков Д.Б. [17, 18, 19, 23], Беляев А. [17], Дерман Д.О. [18].

Для западных стран, суть процедуры ОРВ заключается в проведении работы по оценке выгод и издержек. Этот инструмент становится крайне популярным в 1960-е годы и применяется для оценки эффективности бюджетных трат в некоторых

из отраслей (например, медицинской) [15]. Он подвергался постоянной критике при использовании в государственном управлении. Благодаря ей метод постоянно изменяли и совершенствовали [4]. В 70-х годах в государственном управлении формируется тренд на поиск инструментов, которые помогли повысить эффективность расходования бюджетных средств и регулирования экономики. Так в 1981 году Брэйер [3] отмечает, что существует значительный разрыв между общественной проблемой, которую необходимо разрешить, и методами, которые для этого используются.

В случае с регионами России ситуация остаётся не до конца ясной: повысит ли эффективность внедрение этого института государственного управления в регионе или нет? Однако интересен следующий факт. Согласно Федеральному закону от 02.07.2013 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и статьям 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 2017 года во всех муниципалитетах будет введена обязательная процедура ОРВ.

На сегодняшний день из 22777 муниципальных образований, 18525 [21] муниципальных образований (81 %) – это сельские поселения, и можно представить, какое количество ненужных документов появится в сёлах при проведении ОРВ. Более того, на данный момент бюджеты большинства муниципальных образований носят дефицитный характер. Проведение процедуры ОРВ (второй ключевой фактор) приведёт к ещё большей нагрузке на муниципальный бюджет, однако эффективность этих расходов крайне сомнительная.

Действительно, качественная ОРВ требует наличия специалистов высокого качества, экспертов, которые смогут разобраться в ситуации и имеют релевантный опыт. Количество специалистов с высокой квалификацией в России крайне ограничено. Существующее количество экспертов просто не справится с нахлынувшим потоком запросов. Без специали-

стов соответствующего уровня и представителей экспертного сообщества заключения о процедуре ОРВ будут соответствующего качества.

Имплементация процедуры ОРВ в процесс принятия решений всегда проходит с учетом специфики страны, где это происходит. Аналогичным образом это должно происходить и на местном уровне. В ряде исследований [16] подчеркивается тот факт, что процесс внедрения процедуры ОРВ в практику оказывает влияние на дальнейшее его функционирование, поэтому функционирование теоретически схожих моделей на практике может значительно отличаться. Поэтому если функционирование института ОРВ и оправдано на муниципальном уровне, тогда это нужно делать не массово, а постепенно, учитывая специфику принятия решений в конкретных муниципальных образованиях.

Все перечисленные выше факты предполагают, что осуществлять процедуру на местном уровне в Российской Федерации в обязательном порядке не нужно: это не приведёт к дополнительным экономическим выгодам, а результатами будут замедление реализации проектов, дополнительные расходы на проведение процедуры ОРВ, а из-за отсутствия профессиональных специалистов, способных на качественном уровне проводить оценку воздействия, а также другие функции, предусмотренные процедурой, создаст новую формальную процедуру, единственным результатом которой будет создание большого количества невостребованных бумаг.

Косвенное подтверждение выдвинутой гипотезы можно найти в пояснительной записке к федеральному закону [23], в которой представители федеральных ведомств схожим образом пытаются обосновать внесение изменений, которые направлены на устранение процедуры ОРВ как обязательной процедуры для муниципалитетов, а оставили бы только право муниципалитетам использовать подобную процедуру.

Два кейса использования процедуры ОРВ в городах Ульяновск и Омск позволят нам доказать тот факт, что существенных экономических выгод оценка регулирующего воздействия муниципальным образованиям принести не может.

При рассмотрении ситуации в г. Омске очевидным становится, что образование отдельного подразделения в рамках Департамента городской экономической политики Администрации города привело только к новым расходам на оплату труда новым штатным единицам (2 человека). Заключения, которые были выпущены данным отделом, носят сугубо формальный характер. Первое, в ходе проведения оценки регулирующего развития не были качественно проведены публичные консультации. В ходе получения отклика от представителей предпринимательского сообщества не было получено ни одной рекомендации или мнения по поводу того, чтобы доработать, видоизменить или скорректировать нормативный акт, который затрагивает интересы предпринимателей – несмотря на то, что эти файлы находятся в открытом доступе, а мнения и рекомендации собираются в течение 10 дней. Подобная ситуация была бы оправдана, если бы регулирующие документы распространялись строго на ограниченную сферу, однако это не так. Из 13 процедур на Департамент транспорта пришлось 2 заключения, Департамент имущественных отношений 5 заключений, Департамент экономической политики 5 заключений, Департамент городского хозяйства 1 заключение. То есть, сферы были разнообразны, но откликов нет ни в одной из них, что лишний раз доказывает отсутствие эффекта от процесса публичных обсуждений. Как минимум 10 дней решение, которое не способствует возникновению необоснованных расходов бюджета города Омска, воздействие которого не интересует ключевых заинтересованных лиц (предпринимателей, на которых направлено регулирование), находилось в подвешенном состоянии, что увеличивало сроки реализации проектов (как пример, по внедрению электронной системы учета билетов в муниципальных транспортных средствах города Омска). Очевидно, что проведённые процедуры, которые в совокупности задержали внедрение самого проекта более чем на 20 дней, не вызвав интереса среди предпринимательского сообщества, а также приводящие к дополнительных расходам бюджета (кроме процедуры самой оценки), можно назвать избыточным. Однако сразу возникают вопросы о

качестве оценки, которое представляется проблематичным оценить. Как минимум, по описанному выше кейсу, когда муниципальные предприятия должны будут обеспечить себя специальными устройствами для считывания данных с электронных билетов.

Кейс Ульяновска несколько отличается. В отличие от нормативных актов, которые выходят из Администрации г. Омска, здесь в публичных консультациях принимают участие представители нескольких некоммерческих организаций, которые непосредственно заинтересованы в отстаивании своих интересов (Опора России, РСПП, Деловая Россия). Более того, все нормативные акты, которые разрабатывались в Администрации г. Ульяновска, оценивались на необходимость проведения ОРВ, в отличие от омской практики ОРВ, что значительно уменьшало трудозатраты сотрудников Администрации. Но содержательно все заключения (за исключением одного) ничем не отличаются от тех заключений, которые существуют в Омске: все они носят формальный характер, не оказывают влияние на предпринимательское сообщество (к каждому заключению прилагаются официальные письма от Опоры России в том случае, если нет более никаких предложений от остальных представителей предпринимательского сообщества), задерживают принятие нормативного акта подготовкой формальных справок. Однако вызывает сомнения квалификация сотрудников Администрации г. Ульяновска. Ульяновская область традиционно занимает ведущие позиции по внедрению практики ОРВ на региональном уровне (в рейтингах Министерства экономического развития, института Оценки регулирующего развития НИУ ВШЭ). Практически к каждому заключению по ОРВ в Администрации Ульяновска прикрепляется аналогичное заключение, поступившее на аналогичный нормативно-правовой акт Ульяновской области. Подобное взаимодействие, вероятно, положительно сказывается на квалификации сотрудников городской Администрации. Но если содержательное наполнение заключений не отличается от заключений из г. Омска, даже несмотря на квалификацию сотрудников, значит, изменение квалификации никак не может

повлиять на содержательную часть заключения. Следовательно, процедура носит больше формальный характер, нежели заключение профессионалов об отсутствии/ наличии регуляторных барьеров на муниципальном уровне, что не может не подтвердить нашу гипотезу.

Отличительной особенностью вышеуказанных кейсов можно назвать тот факт, что в одном из них процедура в муниципальном образовании действует около года (10 месяцев), в другом 6 месяцев, но результат проведения ОРВ в этих муниципалитетах довольно похож: внедрение проектов в пределах муниципального образования увеличивается в сроках, появляются дополнительные расходы со стороны муниципального бюджета (на дополнительный персонал по оценке), но предприниматели (целевые группы эксперимента) не проявляют заинтересованности в участии для обсуждения проектов нормативных актов. Также представляется проблематичным провести объективную оценку качества заключений и процедуры ОРВ, когда рассматриваемые проекты, несмотря на то, что проводятся по разным направлениям и разными структурными подразделениями, получают практически одинаковые заключения, что свидетельствует либо об отсутствии качественных служащих, которые способны находить скрытые траты при новом регулировании, либо об отсутствии регулирования во всех отраслях.

Литература

1. *Kuzmin A., Tsygankov D.* The emerging field of evaluation and the growth of the evaluation profession: the Russian experience // The Canadian Journal of Program Evaluation. 2014. Vol. 28 № 3, pp. 87–102.

2. *Renda A.* Law and Economics in the RIA World. Intersentia Cambridge –Antwerp. – Portland. 2011, pp 261.

3. *Breyer S.* Regulation and Its Reform. 1982. Cambridge, MA. P. 323.

4. *Jones C.R.* On the Nature of the Cost-Benefit Schedule // Management Science,Vol. 17, No. 12, Application Series (Aug., 1971). P. B744–B763

5. *Radaelli C.M.* Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment // Scandinavian Political Studies, 2010, Vol. 33 № 2. P. 164–188.

6. *Radaelli C.M.* Regulating Rule-Making via Impact Assessment // Governance, Volume 23, Issue 1, January 2010. P. 89–108.

7. *Stigler G.J.* The theory of economic regulation // The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, № 1 (Spring, 1971), pp. 3–21.

8. *Jacobzone S., Steiner F., Erika L. Ponton, Emmanuel Job.* Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates. OECD Working Papers on Public Governance, 2010, № 17, OECD Publishing. Pages 66. Электронный доступ: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ 45405554.pdf

9. *Staronova K.* Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice // Journal of Public Policy, Volume 30, Special Issue 01, April 2010. P. 117–136.

10. *Jacob K., Weiland S., Ferretti J., Wascher D., Chodorowska, D.* Integrating the environment in regulatory impact assessments. OECD, 2011. P. 57. Электронный доступ: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Integrating%20RIA%20in%20De cision%20Making.pdf

11. *Vitek L.* Regulatory Impact Assessment in the Czech Republic // European Financial and Accounting Journal, 2012, Vol. 7, № 3–4. P. 63–78.

12. *Lo Carlos Wing-Hung, Plato Kwong-To Yip.* Environmental impact assessment regulation in Hong Kong and Shanghai: A cross-city analysis // Journal of Environmental Planning and Management. Vol. 42, issue 3. May 1999. P. 355–374. Special edition, March 2008, pp. 41–52.

13. OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory impact analysis. A tool for policy coherence. OECD, 2009. P. 185. Электронный доступ: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_978926 4067110-en#page6

14. Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries. Organization for economic co-operation and development, 1997. P.292. Электронный доступ: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf

15. *Scott J.* Current trends in Regulatory Impact Analysis: The challenges of mainstreaming RIA into Policy-making. 2006. P. 52.

16. *Staronova K.* Better Regulation and Regulatory Quality: the Case of RIA in Slovakia // Sociologia, 2009, Vol. 41, № 3. P. 247–264. Электронный доступ:
https://www.sav.sk/journals/uploads/07211236Staronova%20AF%20OK.pdf

17. *Smith W.F.* Cost-Effectiveness and Cost-Benefit Analyses for Public Health Programs // Public Health Reports (1896–1970),Vol. 83, № 11 (Nov., 1968). P. 899–906.

18. *Голодникова А., Цыганков Д., Беляев А.* Отчет в рамках проекта «Исследование хода и результатов внедрения ОРВ на региональном уровне в различных странах, выводы и рекомендации для Российской Федерации» / 2015. С. 7. Электронный ресурс: http://nisse.ru/upload/iblock/07c/%D0%9E%D0%A0%D0%92-%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%BA %D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B8%20%D0%A6%D1%8B%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%BA%

D0%BE%D0%B2-%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D1 %87%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf

19. *Дерман Д.О., Цыганков Д.Б.* Сравнительный анализ внедрения инструментов оценки регулирующего воздействия в России и СНГ / В кн.: XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Книга 1. / Отв. ред.: Е.Г. Ясин. Кн. 1. – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2012. С. 491–499. Электронный доступ: http://www.hse.ru/pubs/lib/data/ access/ram/ticket/6/1432631237307c98dbebb27cae89ddfc14f430e6df/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%BC%D0%B0%D0%BD-%D0%A6%D1%8B%D0%B3%D0% B0%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%B2-%D0%A1%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf

20. *Карпова П.Г., Цыганков Д.Б.* Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «умного регулирования» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 5–34.

21. Официальный сайт ВЦИОМ – http://www.gks.ru/dbscripts/munst/

22. Официальный сайт ОЭСР – URL: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm

23. Проект Федерального Закона РФ. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 7 и 46 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»». Электронный доступ: http://regulation.gov.ru/project/18024.html?point=view_project&stage=2&stage_ id=16594

24. *Павлов Д.В.* Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в Российской Федерации на муниципальном уровне. / Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. 2015. Стр. 60. Электронный ресурс: http://nisse.ru/upload/ iblock/2c9/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D0%9E%D0%A0%D0%92%20%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9%201.03.15.pdf

25. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспер-

тизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» от 26 марта 2014 года № 159. Электронный доступ: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/orvrf/methods/

26. *Цыганков Д.Б.* Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации – на пути к «умному регулированию»? / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применения»: Сборник материалов, Вып. V // под ред. Д.Б. Цыганкова. – М., ГУ-ВШЭ, 2010. С. 213–236. Электронный доступ: http://www.hse.ru/data/2011/03/31/1211875097/towards%20smart%20 regulation%20(short).pdf

Дючкова И.С., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Слюсарев А.Ю., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Об адекватности мер поддержки субъектов малого предпринимательства в государственных закупках (The Relevance of Measures of Small Businesses Support in Government Procurement)

Аннотация Рассматриваются факторы, влияющие на практику реализации возможностей субъектов малого предпринимательства (далее – СМП) выступать в качестве поставщиков государственных закупок. В ходе исследования были проанализированы отчёты об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства государственными заказчиками федерального и муниципального уровней. В отчетах исследовалась взаимосвязь степени участия СМП от уровня заказчика. Государственным заказчикам в дальнейшем, возможно, потребуется определить наилучшую область для привлечения малого бизнеса.

Abstract The article determines factors that influence the practice of the implementation capacity of small business entities (hereinafter – SMEs) to act as providers in public procurement. The study analyzed reports on the volume of purchases of the federal and municipal levels from small business customers. The reports examine the correlation of the degree of participation of SMEs on level customer. Public sector organizations may need to determine further more realistically region where SMEs suppliers should exist.

Ключевые слова: поддержка субъектов малого предпринимательства, государственные закупки

Key words: support of small enterprises, small business, government procurement

Введение

Одной из главных задач государственного регулирования в сфере государственного заказа является обеспечение добросовестной конкуренции среди потенциальных поставщиков. Наряду с этим, помимо основных целей и областей регулирования в данной сфере, государство стремится решать дополнительные задачи, применяя системный подход к реализации государственной политики. Это обеспечивается за счет огромной покупательной способности государства [1]. Таким образом, среди «дополнительных задач» выделяется поддержка субъектов малого предпринимательства.

Отметим, что в условиях экономического спада приобщение малого бизнеса к новым рынкам может обеспечить дополнительный импульс как для сферы государственного заказа, так и для частных предпринимателей [21].

Вопрос взаимодействия СМП с государством посредством закупок обсуждался многими зарубежными и российскими авторами, однако необходимость в новых исследованиях остается и на сегодняшний день. Данный факт отражает сложную природу задачи привлечения малого бизнеса к сфере государственного заказа. Принятие в 2014 году нового Федерального закона № 44-ФЗ, в котором ряд положений направлен на законную гарантию субъектам малого предпринимательства участия в государственных закупках, свидетельствует о стремлении правительства Российской Федерации организовать благоприятную основу для развития малого бизнеса.

Теперь привлечение СМП к реализации государственных и муниципальных закупок является обязательным для всех государственных заказчиков, однако такой механизм поддержки не подразумевает под собой дифференциацию на крупных и мелких заказчиков. Насколько обосновано требование привлечения СМП к осуществлению федеральных (крупных) закупок?

Таким образом, основной интерес исследования заключается в определении взаимосвязи степени участия СМП от заказчиков разного уровня. Несмотря на то, что у мелких предпринимателей есть преференции для участия в закупках,

их экономический потенциал не способен удовлетворить потребности заказчиков федерального уровня. В связи с этим, мы выделили гипотезу о том, что *меры по поддержке субъектов малого предпринимательства в сфере государственных закупок являются наиболее релевантными (адекватными) на муниципальном уровне.*

Актуальность исследования заключается в том, что мера обязательного привлечения СМП к исполнению закупок (в размере не меньше 15 % от совокупного годового объема закупок) является новой и требует оценку ее релевантности. Тема особенно актуальна в связи с ростом экономических проблем, а также с увеличением спроса на сбережения и сокращение расходов.

Предыдущие научные исследования были ориентированы на изучение особенностей и характера взаимодействия малого бизнеса и государства посредством государственного заказа. Однако до сих пор не решен вопрос эффективной работы механизмов этого взаимодействия (15). Для нахождения ответа на вопрос, почему малые предприятия по-прежнему нуждаются в поддержке и в особенном подходе, требуются данные о влияющих на них факторах и существующих для них барьерах, которые мы проанализируем в данной работе.

Существующие барьеры для участия субъектов малого предпринимательства в закупках (опыт зарубежных стран)

Широко известно, что заключение контрактов с малым бизнесом позволяет правительству обеспечить рост инновационного развития, способствует развитию предпринимательства и созданию новых рабочих мест, благоприятствует экономическому развитию в целом. [20]. Однако можно ли утверждать, что привлечение субъектов малого предпринимательства к любым закупкам всегда приводит к положительному результату и взаимной выгоде как для СМП, так и для государственных заказчиков?

Несмотря на эффективные механизмы поддержки СМП, их возможности остаются ограниченными. Множество барьеров, впервые выявленные около двадцати лет назад, препятствуют высокой эффективности взаимодействия государственных заказчиков и мелких предпринимателей. Даже при наличии условий предоставления различных средств правовой защиты малого бизнеса, потенциальным поставщикам не хватает четких приоритетов и целей, наряду с отсутствием регулярной и полной информации о закупках [16].

Были определены и другие препятствия: несоответствие между размерами контрактов и возможностями малого бизнеса, отсутствие осведомленности о необходимых стандартах и квалификации, слишком обременительный объём контрактных документов.

Важно заметить, что для малых предприятий характерна более высокая гибкость и быстрая реакция на меняющиеся требования рынка, чем у крупных фирм. Таким образом, привлекая СМП к закупкам государственного сектора, теоретически, можно обеспечить высокую степень эффективности исполнения государственных контрактов. Однако реализация потенциала малых предприятий наиболее эффективна в масштабах муниципальных образований [14]. Именно поэтому необходимо учитывать особенности малых предприятий и подходить к вопросу привлечения СМП дифференцированно.

Литературный обзор

Статьи зарубежных авторов

В своём исследовании, проведённом в статье «The Challenge of Competitive Procurement: Value for Money Versus Small Business Support» – автор Ким Лоадер попыталась выяснить, насколько целесообразно рассматривать сферу государственных закупок для осуществления поддержки малого бизнеса. Полученные автором данные свидетельствуют о том, что наряду со стремлением государственных заказчиков заключить контракты с мелкими предпринимателями, на практике их ос-

новной целью является достижение выгодных условий контракта. Несмотря на то, что эти две цели не являются взаимоисключающими, у мелких фирм гораздо меньше шансов на успех при заключении контрактов, ориентированных на лучшую стоимость, чем у крупных фирм [17].

Важной для нашего исследования является статья «Competing agendas in public procurement: an empirical analysis of opportunities and limits in the UK for SMEs» Дэвида Пикернела, Адриана Кей и других авторов, которые обращаются к вопросу эффективности участия СМП в закупках на местном и региональном уровне власти. Результаты эмпирического анализа показывают, что в процессе привлечения СМП к сфере государственных закупок, правительству необходимо обеспечить дифференцированный подход в зависимости от уровня власти и функций. Анализ показал, что такой подход приводит к совершенно разным последствиям с точки зрения предоставления поддержки (спроса) малому бизнесу, способствуя экономическому развитию [19].

Ещё одна статья Ким Лоадер «Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers?» является интересной для анализа особенностей взаимодействия СМП с государственными заказчиками. Исследование показало, что сотрудничество СМП с местными органами власти носит партнерский характер, который имеет свои преимущества и недостатки. С одной стороны, партнерские отношения подразумевают, что государственные заказчики при выборе поставщика учитывают множество других факторов (а не только, например, ценовой), с другой стороны, потенциальные поставщики обязаны взять на себя другие функции, которые оказываются не в их пользу, а именно: долгосрочные объемные контракты и незначительная финансовая база [15].

Описание теоретических подходов государственной поддержки СМП (данные о России)

Обращаясь к особенностям российской практики, стоит отметить, что главным образом, поддержка СМП передана на уровень региональных властей, где бюджеты формируются с де-

фицитом денежных средств. Это говорит о том, что на поддержку малого предпринимательства выделяются весьма незначительные средства.

Поддержка малого предпринимательства посредством участия СМП в государственных закупках реализуется через установление некоторых преференций для них, которые закреплены в Законе № 44-ФЗ. Согласно его положениям, заказчики обязаны проводить отдельные закупки, в которых имеют право участвовать только СМП и социально-ориентированные некоммерческие организации (СОНКО). Начальная максимальная цена таких контрактов (НМЦК) не должна превышать планку в 20 млн. рублей, что, по мнению законодателя, послужит толчком для участия СМП в государственных закупках. Далее, привилегия для малого предпринимательства касается обеспечения заявки на участие в закупке. На общих основаниях обеспечение заявки составляет от 0,5 % до 5 % НМЦК, тогда как СМП вправе профинансировать свою заявку 2 % НМЦК. И наконец, объем закупок, проведенных у СМП, должен быть не меньше 15 % совокупного годового объема закупок. При несоблюдении данного требования должностные лица несут персональную административную ответственность, что, возможно, увеличит шансы СМП на получение заказа [11]. Вместе с этим, остается неизвестным, какими инструментами руководствовался законодатель при установлении ставки в размере 15 %. По мнению экспертов, неправильное установление преференциальной ставки в отношении отдельных групп участников закупок может привести к отрицательному эффекту [5]. Так же льготы отечественным поставщикам по отношению к другим отечественным поставщикам никогда не приведут к экономически эффективным результатам [12].

Несмотря на законодательно закрепленные преференции для СМП, реальный уровень участия малых предприятий остается низким. К примеру, в 2013 году всего было проведено закупок на сумму 8 триллионов рублей, что составляло около 13 % от ВВП. Из них доля закупок у СМП была лишь 2 % [7]. Это связано с трудностями, которые испытывает российское малое предпринимательство на пути к получению госзаказа.

Что касается обеспечения контракта, то оно составляет от 5 % до 30 % НМЦК, и очевидно, что изъятие таких средств из оборота может причинить вред малому предприятию.

Метод исследования и результаты

Мы рассмотрели различные факторы, влияющие на уровень участия субъектов малого предпринимательства в государственных закупках федерального и муниципального уровней. Исследование основано на анализе отчётов заказчиков об объёме закупок у субъектов малого предпринимательства. Область исследования охватывает 100 отчётов учреждений муниципального уровня и все отчёты (40) учреждений федерального уровня. Обращаясь к методу статистического анализа, данные были изучены по следующему алгоритму.

1. В случайном порядке были выбраны организации муниципального и федерального уровней.
2. Создана таблица, где напротив каждой выбранной организации выписаны данные о совокупном годовом объёме всех закупок и о доле закупок у СМП.
3. Далее определен процент отчётов заказчиков, не выполнивших обязательство закупки у СМП в размере 15 % совокупного годового объема.
4. Наконец, определен средний уровень участия субъектов малого предпринимательства в закупках за период отчётного года.

Полученные в ходе анализа результаты отражают следующую ситуацию. У заказчиков федерального уровня доля отчётов, в которых не зафиксировано никаких закупок у СМП, равен 35 %, однако у муниципальных этот показатель равен 52%. Скорее всего, это обусловлено небольшой аналитической базой, и при более широком анализе данные имели бы более объективный характер. Стоит отметить, что на момент проведения исследования официальный сайт zakupki.gov.ru представлял отчёты о закупках у СМП лишь 558 государственных заказчиков. Такое низкий уровень отчетности можно

обосновать относительной новизной законодательного обязательства о предоставлении данных и формой отчёта (Постановление Правительства РФ от 17.03.2015 № 238). Это, безусловно, отразилось на результатах исследования.

Также в ходе анализа, мы столкнулись с тем, что некоторые заказчики опубликовывали не систематизированные данные, а только документы о закупках, что препятствовало возможности обработать эти данные.

Относительно среднего процента участия СМП в закупках для муниципальных нужд, их доля составляет 22,56 %. На федеральном уровне этот показатель равен 23,88 %. Однако сложно говорить о репрезентативности таких данных, так как одновременно у одних заказчиков закупки у СМП составляют 0 %, в то время как у других процент доходит до 100.

В связи с тем, что доля закупок у СМП, как у федеральных, так и у муниципальных учреждений в каждом отчёте сильно различается, сложно сделать выводы о существовании корреляции между уровнем государственного учреждения и степенью участия малого бизнеса в закупках.

Что касается выдвинутой гипотезы, то утверждение о том, что СМП активнее участвуют в закупках на муниципальном уровне, опровергается. Данные показывают, что прямая зависимость участия СМП от уровня государственного заказчика отсутствует. Наряду с законодательными привилегиями в отношении таких субъектов, проблема вовлечения СМП в государственный заказ остается неразрешенной. Возможно, участие СМП зависит от предмета закупаемого товара, работы или услуги. Проанализировав такую тенденцию более детально, можно будет определить зависимость выбранной области закупаемых товаров и услуг со степенью заинтересованности малого бизнеса.

Литература

1. *Кузнецова И.В.* Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд: учеб.-метод. пособие по программе «Управление государственными и муниципальными заказами» (базовый уровень). Модуль 1. – М.: Ин-т управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ, 2010, 196 с.

2. *Лебедева А.А*. Становление малого предпринимательства в постсоветской России: к проблеме законодательного обеспечения (1990–1995 гг.) // Научный журнал КубГАУ, № 72(08), 2011.

3. *Лымарь Е.Н.* Эффективность государственной поддержки малого и среднего бизнеса как участников рынков с монополистической конкуренцией (2010) // Вестник Челябинского государственного университета. № 10 (264). Экономика. Вып. 38. С. 95–101.

4. *Любушин Н.П., Ионова Е.С.* Анализ развития малого бизнеса в современных условиях // Экономический анализ: теория и практика, 2013. № 32.

5. *Мельников В.В.* Моделирование институциональных изменений в сфере предоставления преференций при размещении государственного заказа // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007. Т. 5. № 1. С. 81–94.

6. *Метелев И.С.* Организационно-экономические особенности функционирования субъектов малого предпринимательства в системе государственного и муниципального заказа // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2011. № 3. С. 80–85.

7. *Обаляева Ю.И., Черный А.С.* Малый и средний бизнес в системе контрактный отношений // Вопросы регулирования экономики. 2015. Т. 6. № 1.

8. Постановление Правительства РФ от 17.03.2015 № 238 «О порядке подготовки отчета об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, его размещения в единой информационной системе и внесении изменения в Положение о Межведомственной комиссии по отбору инвестиционных проектов, российских кредитных организаций и международных финансовых организаций для участия в Программе поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования».

9. Правительственный прокьюремент. Учебное пособие / By Gosta Westring and George Jadoun. Turin – Italy: Publication Unit International Training Center of the ILO, 2002.

10. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

11. *Чекмарев О.П.* Маркетинг госзакупок: конкурентоспособность малого предпринимательства// Известия Санкт-Петербургского Государственного Аграрного Университета. – СПб.: СПбГАУ, № 35, 2014. С. 144–149.

12. *Evenett S.J.* Is there a case for new multilateral rules on transparency in government procurement? /Chapter III of «The Singapore Issues and The World Trading System: The Road to Cancun and Beyond», 2013.

13. *Gengatharen D., Standing C.* «A framework to assess the factors affecting success or failure of the implementation of government-supported re-

gional e-marketplaces for SMEs» // European Journal of Information Systems 14, 2005. P. 417–433.

14. *Karjalainen K. & Kemppainen K*. «The involvement of small – and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electric systems and enterprise size» // Journal of Purchasing & Supply Management. Vol. 14, 2008. P. 230–240.

15. *Loader K.* «Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers?» // Public Money & Management, volume 31, Issue 4. May 16, 2011. P. 287–294.

16. *Loader K.* «Is public procurement a successful small business support policy?» A review of the evidence // Environment and Planning C: Government and Policy 31(1), 2013. P. 39–55.

17. *Loader K.* «The Challenge of Competitive Procurement: Value for Money Versus Small Business Support» // Public money and management, Vol. 27 № 5. 2007, November. P. 307–314.

18. *Murray J.G.* Public procurement strategy for accelerating the economic recovery. Supply Chain Management. 2009, 14, 6. P. 429–434.

19. *Pickernell D, Kay A, Packham G, Miller C*, «Competing agendas in public procurement: an empirical analysis of opportunities and limits in the UK for SMEs» // Environment and Planning C: Government and Policy 29(4), 2011. P. 641–658.

20. *Reed T., Luna P., Pike W.,* «Balancing socio economic and public procurement reform goals: effective metrics for measuring small business participation in public procurement». In: *Thai K., Araujo, A., Carter R., Callender G., Drabkin D., Grimm R., Ejlskov K., Lloyd R., McCue C., Telgen J.(Eds.),* Challenges in Public Procurement: An International Perspective. PrAcademics Press, Florida, 2004. P. 81–100.

21. *Thai K.V.,* 2004. Challenges in public procurement. In: Thai K., Araujo, A., Carter R., Callender G., Drabkin D., Grimm R., Ejlskov K., Lloyd,R., McCue C., Telgen J. (Eds.), Challengesin Public Procurement: An International Perspective. PrAcademics Press, Florida. P. 1–19.

Глава 3

УПРАВЛЕНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ: ПОКАЗАТЕЛИ, ОЦЕНКИ, ПОДХОДЫ

Лазарева М.Л., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Основные факторы, определяющие различия в показателях смертности мужчин в Российской Федерации по сравнению со странами Европейского союза (Main Factors which Determine the Male Mortality in Russia in Comparison with the European Union Countries)

Аннотация Ситуация со смертностью мужчин в России до сих пор остается критической. По показателю ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) мужчин при рождении страна сильно отстает от среднего мирового уровня и от экономически развитых стран. Для преодоления существующего отставания необходим более глубокий анализ причин сложившейся ситуации. В этой статье на примере России и стран Европейского союза исследуется зависимость показателя ожидаемой продолжительности жизни мужчин при рождении от образа жизни населения, уровня экономического развития страны, а также от эффективности организации медицинской помощи.

Abstract The situation with the male mortality in Russia is still critical. Male life expectancy at birth in the country is lower than the world average and the economically developed countries' one. To overcome the existing lag it is necessary to investigate the causes of such situation. In the article the dependence of male life expectancy at birth in Russia and the European Union countries on the lifestyle of the population, the level of economic development of the country, and the effectiveness of medical care is analyzed.

Ключевые слова: мужская смертность, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, государственные меры по снижению смертности, причины смертности

Key words: male mortality, life expectancy at birth, policy for reducing mortality, causes of death.

Мужская сверхсмертность в стране представляется заслуживающей внимания при формировании грамотной социаль-

ной политики и эффективной организации здравоохранения, так как по показателям ожидаемой продолжительности жизни мужчин при рождении Россия значительно уступает многим развитым странам.

Показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении в России на данный момент, по словам министра здравоохранения Российской Федерации, находится на уровне 71,6 лет для обоих полов; при этом для женщин ОПЖ при рождении составляет 77,2 лет, для мужчин – 65,6 лет [6]. Таким образом, разница в ожидаемой продолжительности жизни между полами составляет больше 11 лет.

ОПЖ при рождении по обоим полам в мире находится на уровне 71 года, для женщин – 73 года, для мужчин – 69 (для развитых стран эти цифры равняются соответственно 79, 82 и 75 лет). Как видно, ситуация в России гораздо хуже в сравнении с развитыми странами, по обоим полам сопоставима с общемировым показателем и хуже средней по миру ожидаемой продолжительности жизни мужчин при рождении. При этом во всех странах ЕС показатели ожидаемой продолжительности жизни при рождении для обоих полов выше, чем в России. Несмотря на то, что по ОПЖ женщин при рождении Россия также заметно отстает от других стран (минимальное отставание у России – 2 года – по отношению к Болгарии, Венгрии и Румынии, максимальное – 9 лет – по отношению к Франции и Испании), для мужчин отставание более заметно (от 3 лет в сравнении с Литвой до 15 лет с Италией, Люксембургом и Швецией) [12].

Основные факторы, влияющие на показатели мужской смертности

Существует огромный ряд исследований, направленных на определение существования связи между отдельными факторами и показателями смертности. На основе обзора российской и зарубежной научной литературы можно выделить три основных фактора, оказывающих влияние на показатели муж-

ской смертности, а именно: образ жизни населения, уровень экономического развития страны и эффективность организации медицинской помощи.

Образ жизни населения. Наибольшее внимание, как правило, исследователи уделяют вопросу влияния потребления алкоголя на показатели смертности в стране. В частности, Шишкин С., Потапчик Е., Селезнева Е. в результате проведенного в 2009 году анализа корреляционной связи между мужской смертностью и продажами алкоголя в субъектах Российской Федерации на основе данных за 2005 год, обнаружили, что смертность мужчин в трудоспособном возрасте растет (ОПЖ при рождении населения, соответственно, снижается) вместе с ростом подушевых розничных продаж алкогольной продукции [10].

В то же время, на первый взгляд может показаться, что, так как по рейтингам самых пьющих стран (по общему потреблению алкоголя) Россия не первая, а уступает некоторым странам с более высокой средней продолжительностью жизни населения, то и никакой взаимосвязи между потреблением алкоголя и смертностью населения на самом деле нет. Тем не менее, такое предположение неверно. Если рассматривать не весь объем алкоголя, а потребление лишь сильно алкогольных напитков, то картина выглядит совершенно иначе. В частности, Коротаев А. и Халтурина Д. в своем исследовании при анализе уровня потребления крепких напитков и ожидаемой продолжительности жизни в европейских странах и в России обнаружили обратную связь между этими показателями [9].

Что касается табакокурения, то по данным Общественной палаты Российской Федерации, представленным в докладе «Табачная эпидемия в России: причины, последствия, пути преодоления» 2009 года, в России каждый год от причин, связанных с табакокурением, умирает около 330–400 тысяч человек, так как курение способствует развитию в том числе онкологических, респираторных заболеваний, болезней системы кровообращения и т. д. [7].

Исследования о вкладе табака в смертность населения – тенденция не последних лет. Так, еще на основании данных 1990 года ряд зарубежных авторов пришли к заключению о

том, что 24 % мужских смертей в развитых странах были связаны с потреблением табака, а в средних возрастах (35–69 лет) около 35 % смертей обусловлены табакокурением [3].

Стоит также отметить, что в некоторых исследованиях, в частности, Денисовой И., отмечается, что табакокурение оказывает на здоровье населения влияние, сопоставимое с влиянием потребления алкоголя, поставив под сомнение распространенное мнение о большем влиянии алкоголизма на показатели смертности [2].

Уровень экономического развития региона. Еще одной группой факторов, значимо влияющих на показатели смертности населения, является группа экономических факторов. По сути, если проследить общий вектор развития человечества, на протяжении всей истории в целом происходило улучшение социально-экономического благосостояния населения мира, а также увеличение средней продолжительности жизни. В то же время, здоровье населения и отдельных индивидов в свою очередь также вносит вклад в экономический рост страны или экономическое благосостояние индивида, поэтому характер связи между здоровьем и экономическим ростом справедливо считать двусторонним.

Влияние экономических факторов на показатели смертности в России изучались, в частности, в уже упомянутом исследовании Шишкина С., Потапчик Е., Селезневой Е. Учеными было выявлена отрицательная связь смертности мужчин трудоспособного возраста с уровнем благосостояния населения субъекта Российской Федерации. При этом для характеристики благосостояния населения рассматривался такой показатель, как отношение среднедушевых денежных доходов в регионе к прожиточному минимуму, установленному для данного региона (в процентах). В то же время, соответственно, было показано, что ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличивается с ростом благосостояния населения [10].

В исследовании других российских ученых – Бурыкина И. и Хафизьяновой Р. – на основании данных для России за 1995–2013 гг. было показано, что снижение уровня бедности на протяжении этого периода вело к снижению смертности населения России [5]. При этом для характеристики бедности населения авторами исследования использовался такой пока-

затель, как доля населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Эффективность организации медицинской помощи. Измерение качества как оказания, так и организации медицинской помощи само по себе является неоднозначным аспектом в управлении в сфере здравоохранения. Вероятно, в том числе с существующей размытостью определений качества и эффективности организации медицинской помощи связано отсутствие большого числа исследований о вкладе эффективности систем здравоохранения в уровень смертности населения тех или иных регионов. Более того, как правило, наоборот, о качестве работы сети лечебных учреждений судят в том числе по показателям заболеваемости и смертности населения.

Широко распространенным является мнение о том, что чем больше ресурсов используется для системы здравоохранения в стране или регионе, тем выше показатели эффективности этих систем. Однако некоторые исследователи опровергают такое мнение. В частности, по мнению Банина С., проблема российской системы здравоохранения не столько в ее недофинансировании, сколько в неэффективном использовании даже имеющихся ресурсов, что требует в том числе модернизации амбулаторного звена и сокращения каналов финансирования здравоохранения [4].

Также в уже упомянутом выше исследовании Шишкина С., Потапчик Е., Селезневой Е. была выявлена положительная корреляция между показателями обеспеченности региона врачами и медицинским персоналом и смертностью мужчин трудоспособного возраста [10]. Из результатов этого исследования следует, что обеспеченность ресурсами не ведет к улучшению показателей эффективности региональной системы здравоохранения.

Таким образом, на основании выделенных факторов, влияющих на уровень мужской смертности, можно выдвинуть следующую гипотезу: «Разница в уровне ожидаемой продолжительности жизни мужчин при рождении в России по сравнению со странами Европейского союза определяется худшим образом жизни населения, более низким уровнем экономического развития и меньшей эффективностью организации медицинской помощи в России».

Построение модели и ее ограничения

На данный момент в составе Европейского союза находятся 28 стран: Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Великобритания, Греция, Германия, Дания, Италия, Ирландия, Испания, Кипр, Люксембург, Латвия, Литва, Мальта, Нидерланды, Португалия, Польша, Румыния, Словения, Словакия, Франция, Финляндия, Хорватия, Чехия, Швеция, Эстония. Соответственно, вместе с Россией они составляют 29 наблюдений.

В качестве зависимой переменной был выбран показатель ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) мужчин при рождении (измеряется в годах).

В качестве показателей, отражающих образ жизни населения, уровень экономического развития страны и эффективность организации медицинской помощи, были выбраны соответственно уровень потребления крепкого алкоголя (в литрах чистого спирта на душу населения), логарифм валового внутреннего продукта (ВВП) в долларах США на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) и уровень обеспеченности населения койками всех профилей на 100 тыс. населения.

Для упрощения модели вводится допущение, что зависимая переменная – ОПЖ мужчин при рождении – линейно зависит от уровня потребления крепкого алкоголя на душу населения, логарифма ВВП на душу населения по ППС и от обеспеченности населения койками.

Таким образом, теоретическая модель выглядит следующим образом:

$YEARS = \beta_1 + \beta_2*ALCOHOL + \beta_3*\ln GDP + \beta_4*BEDS + \varepsilon$, где

YEARS – ожидаемая продолжительность жизни мужчин при рождении, лет;

ALCOHOL – ежегодное потребление крепких напитков на человека, литры чистого спирта;

GDP – валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности на душу населения, долларов США;

lnGDP – логарифм ВВП;
BEDS – количество коек на 100 тыс. населения.

Основная часть статистических данных, используемых для проведения регрессионного анализа, была взята за 2011 год. По показателям потребления крепких напитков на человека и обеспеченности населения койками для ряда наблюдений наиболее свежие данные были представлены за 2009 и 2010 год. Были использованы данные Росстата, Евростата, статистических сборников, представленных на сайте Демоскоп Weekly, а также данные Европейской базы данных «Здоровье для всех» Всемирной организации здравоохранения. Модель анализировалась в статистической программе STATA.

Результаты исследования и выводы

Для анализа регрессионной модели был принят уровень значимости, равный 5 %. Из полученных данных мы получили Prob > F= 0, следовательно, выбранная нами модель адекватна, интерпретация оценки коэффициентов регрессии возможна.

При этом коэффициент множественной регрессии R-squared оказался равным 0,8095, а adjusted R-squared равным 0,7867, что говорит о том, что учитываемые в модели регрессоры объясняют приблизительно 80 % зависимой переменной.

P-value для всех трех коэффициентов независимых переменных близок к нулю, что меньше уровня значимости даже в 1 %, значит, гипотеза о равенстве коэффициентов нулю отвергается. Следовательно, коэффициенты значимы (не равны нулю). Таким образом, выбранные показатели оказывают влияние на ОПЖ мужчин при рождении.

При этом можно отметить, что согласно полученной регрессии, увеличение уровня потребления крепкого алкоголя на душу населения на 1 литр ведет к снижению ожидаемой продолжительности жизни мужчин при рождении на 1,25 лет. Таким образом, можно предположить, что потребление алкоголя дей-

ствительно ухудшает показатели здоровья населения и, как следствие, отражается на уровне средней продолжительности жизни.

Также согласно построенной регрессии увеличение значения обеспеченности койками на 100 тыс. населения на 1 койку влечет за собой снижение ОПЖ мужчин при рождении на 0,0076 лет. Таким образом, в данном случае увеличение ресурсной обеспеченности койками не ведет к увеличению средней продолжительности жизни мужчин, а наоборот способствует росту смертности. Как уже отмечалось выше, такая закономерность может быть обоснована нерациональным использованием имеющихся в системе ресурсов: излишние стационарные койки, вероятно, потребляют финансы системы здравоохранения в ущерб развитию амбулаторного звена, направленного на профилактику и лечение заболеваний на ранних стадиях.

В то же время увеличение натурального логарифма от ВВП на душу населения по ППС положительно влияет на ОПЖ мужчин при рождении, однако отдача от увеличения ВВП на душу населения с ростом показателя уменьшается. Соответственно, рост экономического благосостояния региона улучшает показатели средней продолжительности жизни в регионе.

Стоит также отметить, что в построенной модели велико значение константы (29,06), причем константа значима при уровне значимости 5 % ($P > t = 0{,}025$), что свидетельствует о том, что некоторые значимые факторы в модели не были учтены.

Далее проводим диагностику наличия мультиколлинеарности модели, для этого используем тест VIF:

Variable	**VIF**	**1/VIF**
alcohol	1.59	0.627972
beds	1.40	0.713630
ln_gdp	1.25	0.799907
Mean VIF	1.41	

Значение VIF меньше 5, значит, мультиколлинеарности в модели нет.

Затем проведем тесты на наличие гетероскедастичности остатков в модели. При проведении теста Уайта P-value больше уровня значимости в 5 % (равна 0,1669), соответственно, основная гипотеза о гомоскедастичности не отвергается. Аналогично при проведении теста Бройша-Пагана P-value больше уровня значимости в 5 % (Prob > chi2 = 0,3594), соответственно, гетероскедастичность в модели отсутствует.

Таким образом, в построенной регрессии отсутствует мультиколлинеарность факторов и гетероскедастичность остатков, что в целом свидетельствует о том, что построенная регрессия в целом является адекватной целям ее построения.

Наконец, при проведении теста Рамсея, в котором проверяется гипотеза о правильно выбранной спецификации модели (об отсутствии в модели неучтенных переменных) Prob > F = 0,0037, то есть P-value меньше выбранного уровня значимости 5 %, следовательно, гипотеза о правильной спецификации модели отвергается. Логично предположить, что это связано опять же с тем, что некоторые важные факторы в модели не были учтены.

По результатам проведенного исследования исходная гипотеза не отвергается: при выбранных показателях образ жизни населения, уровень экономического развития и эффективность организации медицинской помощи значимо влияют на различия в значениях показателя ожидаемой продолжительности жизни мужчин при рождении в России по сравнению со странами Европейского союза.

Исходя из этого, можно заключить, что для значимого повышения ожидаемой продолжительности жизни мужчин при рождении в России (и, соответственно, для перераспределения мужской смертности в более поздние возрасты) необходима комплексная политика, направленная в первую очередь на повышение социально-экономического благосостояния населения, формирование здорового образа жизни населения и на обеспечение эффективной организации медицинской помощи населению.

Литература

1. Database [Электронный ресурс] // Eurostat. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database (дата обращения: 06.06.2015).

2. *Denisova I.* Adult mortality in Russia // Economic in Transition. 2010. V.18. № 2. P. 333–363.

3. *Peto R., Lopez A.D., Boreham J., Thun M., Heath C., Doll R.* Mortality from smoking worldwide // British Medical Bulletin. 1996. № 1. P. 12–21.

4. *Банин С.А.* Здравоохранение России: вопросы финансирования и пути решения // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2012. № 3. С. 112–117.

5. *Бурыкин И.М., Хафизьянова Р.Х.* Влияние социальных факторов на смертность населения // Фундаментальные исследования. 2015. № 1. С. 704–711.

6. В.И. Скворцова информировала Президента о текущей деятельности ведомства, итогах работы за истекший период 2014 года [Электронный ресурс] // Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. URL: http://ora.ffoms.ru/portal/page/portal/newsletters/periods/2014/october/20102014 (дата обращения: 06.06.2015).

7. Доклад «Табачная эпидемия в России: причины, последствия, пути преодоления» [Электронный ресурс] // Общественная палата Российской Федерации. URL: https://www.oprf.ru/press/news/2009/newsitem/2507 (дата обращения: 06.06.2015).

8. Европейская база данных «Здоровье для всех» [Электронный ресурс] // Всемирная организация здравоохранения. URL: http://data.euro.who.int/hfadb/shell_ ru.html (дата обращения: 06.06.2015).

9. *Коротаев А., Халтурина Д.* Алкогольная политика: мировой опыт и российские реалии. Причина алкогольной сверхсмертности в России – водочная культура северного типа [Электронный ресурс] // Демоскоп Weekly. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0265/tema03.php (дата обращения: 06.06.2015).

10. Медицина: ленивая монополия [Электронный ресурс] // OPEN ECONOMY. URL: http://www.opec.ru/docs.aspx?id=225&ob_no=88257 (дата обращения: 06.06.2015).

11. О результатах Глобального раунда международных сопоставлений ВВП стран мира за 2011 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/97sop-vvp21.htm (дата обращения: 06.06.2015).

12. Основные демографические показатели по всем странам мира в 2014 году [Электронный ресурс] // Демоскоп Weekly. URL: http://demoscope.ru/weekly/ app/world2014_0.php (дата обращения: 06.06.2015).

13. Официальная статистика \ Население \ Здравоохранение [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www. gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/healthcare/ (дата обращения: 06.06.2015).

Карсаков А.В., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Зальцман К.А., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Александрова Н.В., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Особенности применения клиентоориентированного подхода в корпоративных и государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения (Peculiarities of Implementation Customer-oriented Approach in the Corporate and Public Health Care)

Аннотация В работе обсуждается проблема применения рыночных механизмов в здравоохранении с позиции реформы системы здравоохранения в части одноканального финансирования в РФ на примере негосударственного учреждения здравоохранения отделенческой клинической больницы на станции Барнаул ОАО «РЖД». Нашей гипотезой является утверждение, что медицинское страхование, с возможностью прикрепления по выбору клиента, влечет за собой сближение бизнес-процессов в государственных и корпоративных учреждениях здравоохранения. Актуальность проблемы обусловлена несовершенством современного законодательства для работы частной системы здравоохранения, неравенством условий финансирования государственных и частных больниц, а также необходимостью изучения механизмов и принципов клиентоориентированности учреждения здравоохранения в современных условиях, необходимостью развития частного государственного партнерства в сфере здравоохранения.

Abstract We are dwelling upon the problem of the market mechanisms appliance in the field of health care from the point of view of the health care system reform in accordance with single-channel financing in The Russian Federation on the example of non-state Health Care Clinical Hospital in Barnaul JSC «Russian Railways». Our hypothesis is based on the statement that Health Care Insurance with the opportunity to be attached at a customer's choice will result in convergence of business-processes in the public and private health

care units. The actuality of the subject is caused by the imperfection of modern legislation for proper private health system work and inequality of financing conditions for public and private hospitals, as well as the necessity of studying customer focus mechanisms and principles in the today's health care units, and the need to develop public and private partnership in the sphere of the healthcare system.

Ключевые слова: одноканальное финансирование, новый публичный менеджмент
Key words: new public management, healthcare

Проблема, рассматриваемая в данной статье, появилась в России в связи с проведением реформы системы здравоохранения в части одноканального финансирования. Реформа пересматривает основные принципы финансирования медицинских учреждений, что грозит полным изменением всего медицинского рынка в стране. Из-за этого появилась угроза невозможности функционирования большого числа лечебных учреждений. Больницам и другим ЛПУ пришлось пересмотреть свои подходы к предоставлению услуг и в корне поменять свой стиль управления. Большинство больниц начали внедрять практики корпоративного менеджмента, таким образом, результатом введения одноканального медицинского финансирования стал возросший интерес к new public managment в медицинской сфере. Но не все эксперты согласны с этим. Таким образом, необходимо разобраться, действительно ли проведенная реформа способствовала внедрению NPM или же данная практика абсолютно не совместима с медицинской сферой?

New Public Management (NPM) в сфере государственного управления, за последние 20–30 лет приобрел большую популярность среди стран ОЭСР [10].

NPM – это специальная философия управления используемая государством. Данный концепт использует ряд методик, чье начало исходит из корпоративного менеджмента, для повышения качества государственного управления и регулирования. Основной причиной такой «рыночной ориентированности» является улучшение отчетности за потраченные го-

сударственными учреждениями ресурсами и улучшение качества организации использования этих ресурсов. То есть, говоря кратко, причины, почему NPM стал настолько популярным в последнее время, очень просты: экономия, организация и идеология [2].

Здравоохранение – это один из главных государственных институтов, который должен быть подвергнут «идеологизации» NPM. К объектам здравоохранения относят такие структуры, как поликлиники, больницы, госпитали и т. д. Данные учреждения различаются по штату, оборудованию, доступности для населения и даже сферой лечения, но объединяет их единая цель: оказание медицинской помощи населению.

Внедрение NPM в сфере здравоохранения может идти несколькими способами. Всего выделяется четыре подхода.

1. Клиентоориентированный, прибыль ориентированный (ориентация на результат) подход.
2. Процессный подход (изменение регламентов).
3. Повышение прозрачности (например, публикация отчетов о доходах и расходах медицинского учреждения на сайте; публикация декларации о доходах главных врачей, заведующих отделением и т. д.).
4. Ориентация на увеличение роли клиента в принятии решения (приближение к прямой демократии) [14].

Данные подходы нацелены либо на повышение качества обслуживания, либо на эффективное управление ресурсами. До сих пор между сторонниками разных подходов не затихают споры, какая из двух целей важнее? Основным аргументом против внедрения NPM является неприятие данной концепции обществом [7]. В России, например, еще не забылись либеральные реформы 90-х годов, и слово «менеджмент» у большого числа людей связанно с неэффективностью и большими тратами.

В России NPM начал внедряться в связи с проведением реформы здравоохранения в 2013 году. Основные положения данной реформы: 1) деньги даются за каждого пролеченного больного, а не за наличие койко-мест или штат; 2) больной теперь вправе выбрать больницу для лечения самостоятельно.

Таким образом, получение финансирования будет напрямую зависеть от результатов деятельности больницы – больницы заинтересованы пролечить, оказав качественную услугу как можно большему числу людей. Кроме того, больницам теперь придется заботиться еще и об уровне сервиса, то есть становиться более клиентоориентированными, так как в плохую больницу, где оказывают некачественную помощь, клиенты не пойдут, а, следовательно, за клиентами не пойдут и деньги. Тем самым, данная реформа внесла рыночный механизм конкуренции в сферу государственного здравоохранения.

В связи с такими глобальными изменениями сектор Российского здравоохранения столкнулся с вызовами и препятствиями, которые обычно встречаются при переходе от заложенных устоев к более современным практикам.

Это связано с тем, что реформа здравоохранения – очень сложный процесс, где важную роль играют политические аспекты. Более того, вследствие очень длинной властной цепочки в России существует большая дистанция между верхним уровнем власти и нижним уровнем, т. е. работниками с повседневным опытом работы. Также данная цепочка имеет ряд заинтересованных слоев, которые получив сигнал сверху, вниз могут отправить измененные под свои интересы послания. В результате, идеи и планы проходят очень сильную трансформацию, до того, как дойдут до самого нижнего уровня, и вступить в конфликт с представлениями повседневных работников, что вызовет бойкотирование и неприятие реформы [11].

Тем самым, возникает вопрос: как данная реформа отразилась на основных стейкхолдерах – медицинских работниках и клиентах?

Несложно догадаться, что если раньше у больниц не было возможности привлечь дополнительных клиентов (т. к. все пациенты крепились по месту жительства к своим участкам и больницам), то теперь больницы могут привлекать дополнительных больных; интерес в этом подстегивает финансирование за пролеченных больных. Кроме стратегии привлечения, больницы не должны забывать, что с отменой финансирования по количеству работников и койко-мест, больницам те-

перь не выгодно содержать большой штат, если он не полностью занят в извлечении прибыли. Поэтому правильный отбор и развитие персонала стали критически важны для выживания больниц. Привлечение клиентов (клиентоориентированность) и необходимость создания экономичной и эффективной организации заставляют больницы взглянуть на техники корпоративного менеджмента, то есть внедрять NPM.

Реформа встретила много критики. Большая часть критики связанна с увольнением малоэффективного персонала и закрытием тех больниц, которые не смогли выжить в условиях конкуренции. Часть критиков считают, что больницы начали получать меньше денег, т. к. все деньги начали оставаться у страховых кампаний. Естественно, что при таких обстоятельствах, ни о каком переходе к NPM речи не идет. Больницам просто не хватит средств на свою деятельность [17].

Но кроме критики, реформа вызвала и одобрение. Абдулазизов, например, назвал реформу «Очередным шагом в модернизации здравоохранения» [20].

В нашей статье мы попытаемся выяснить, как реформа влияет на тенденцию внедрения NPM в сфере здравоохранения, и опровергнем мнение, что реформа не оказывает существенного влияния на увеличение качества управления больницами с помощью техник корпоративного менеджмента.

Поэтому, нашей целью является фальсифицирование гипотезы, что **медицинское страхование, с возможностью прикрепления по выбору клиента, не влечет за собой сближение бизнес-процессов в государственных и корпоративных учреждениях здравоохранения.**

Для этого мы сначала проанализируем имеющуюся научную литературу, с целью выяснения качества и методик использования клиентоориентированного подхода NPM в сфере здравоохранения в частности. Затем, мы проанализируем одно из лечебных учреждений – Больницу Российских Железных Дорог г. Барнаула. Данная больница была выбрана не случайно. Ее можно отнести к абсолютно средним и типичным больницам, которые в большем количестве находятся в далеких от федерального центра регионах и которые смогли извлечь выгоду от реформы здравоохранения и введения одноканального

финансирования. Поэтому данный пример может быть положительным для других лечебных заведений. Анализ лечебного учреждения будет заключаться в анализе экономической документации, а именно: «Объемы оказанной медицинской помощи за 2012–2013», «Квоты на высокотехнологическую помощь 2014–2015 года» и «структуру доходов 2012–2014 года». Дополнительно мы возьмем интервью у главного врача больницы, которое лучше позволит нам ответить на вопрос: «Использует ли больница клиентоориентированный подход в своей деятельности?»

Данная тема остается очень актуальной. Так как, в случае положительного результата данной реформы и начала тенденции к внедрению NPM в Российских лечебных заведениях, можно будет сказать, что данная концепция пригодна для использования в России, и более того, она выгодна. В таком случае, позиция «за внедрение NPM в государственном секторе РФ» получит подкрепление и будет рассматриваться для применения и в других сферах.

Вопрос об использовании New public management на практике впервые начал рассматриваться в 1980-х при правлении Маргарет Тэтчер [3]. Хотя идея NPM была разработана еще в 1960-х Валдо и инициирована на конференции, посвященной будущему государственному управлению. По мнению Валдо, NPM должен был помочь избежать дискриминации и несправедливости, увеличив демократизированность государственных структур [4].

Проблемам нового государственного управления, сложностям его внедрения и выгодам от него посвящено множество научных работ. К сложностям внедрения практик корпоративного менеджмента в государственное управление можно отнести серьезные различия между управлением корпорацией и государственным управлением. Во-первых, государство обязано действовать в интересах всего сообщества в целом, и иногда это приводит к принятию экономически не выгодных решений [5]. Более того, в публичном управлении необходимо принимать политические решения, которые также могут быть экономически не обоснованными. Дополнительные сложности приходят из-за сложности учета результатов: в частном секто-

ре основным результатом являются финансовые показатели, тогда как в результате деятельности в государственном управлении финансовые показатели лишь дополняют множество других результатов [12].

Казалось бы, что в медицинской сфере присутствует определение и понятие, что такое услуга. И внедрение NPM должно реализовываться намного проще и быстрее, чем в других государственных сферах. Но медицинская сфера добавляет дополнительные трудности. Раньше оплата услуг шла через выплаты в страховой фонд и налоги, что означало сложность учета и непрозрачность финансовых потоков. Более того, измерить медицинские услуги в деньгах очень сложно: платить за вылеченного больного или за количество проведенных процедур, потраченных препаратов и т. д. Также, сфера здравоохранения остается одной из самых дорогостоящих и непредсказуемых (ВОЗ, 2000).

Из-за перечисленных выше сложностей, в особенности из-за сложностей учета стоимости лечения больных, внедрение NPM в сферу здравоохранения остается одной из сложнейших задач. Необходимо учитывать целый ряд социальных, институциональных и политических изменений [6].

Основная причина, из-за которой критикуется внедрение NPM в здравоохранение – это игнорирование таких социальных последствий, как недостаток мотивации для качественного и честного исполнения своей работы врачами [9]

Более того, NPM остается очень статичным набором инструментов, то есть при его внедрении не будут учитываться различия в платежеспособности клиентов [8]. Таким образом, значимый пласт населения: бедные, безработные, пенсионеры, те, кто не может позволить себе заплатить за полную стоимость лечения, будут оставаться без здравоохранения.

Еще одним минусом внедрения NPM в сферу здравоохранения является то, что это не учитывает отсутствие навыков дискурсивного экономического мышления у сотрудников больницы, а это основополагающее требование для многих аспектов NPM [7]. Примером такого не «экономического» поведения может стать то, что управляющие больниц создают список стратегий и целей таким образом, будто они никак не

связаны друг с другом. А также врачи имеют склонность осуществлять какое-либо действие, не думая о рациональном экономическом использовании средств [1].

В некоторых научных статьях были проанализированы последствия внедрения NPM в отдельные медицинские учреждения. Например, внедрение NPM в Nordic health institutions привело к увеличению административной работы и огромного числа сложностей для врачей [10].

Но если рассматривать NPM с положительной точки зрения, то можно сказать, что этот подход существенно повышает прибыль, ориентированность и клиентоориентированность медицинских учреждений.

Переориентация деятельности публичных учреждений требует глубокой перестройки внутренней организации процессов оказания услуг для создания необходимых условий предоставления этих услуг на приемлемом и улучшающемся уровне качества [18].

В других источниках также указываются: важность перехода на финансирование по фактическим результатам, что приведет к рациональному экономическому поведению [16]; необходимость интеграции адекватных рынку традиционных и современных методов и форм управления [15].

Именно поэтому проведение реформы здравоохранения в части одноканального финансирования можно рассматривать положительно, с точки зрения хорошего мотива для внедрения клиентоориентированного подхода.

«Компетентный клиентоориентированный специалист уже не столько конкурентное преимущество учреждения, сколько необходимое условие его выживания на рынке услуг» [19].

Несмотря на проблемы, связанные с применением концепции NPM в сфере управления здравоохранения, оказание государственных услуг является стратегическим пунктом. Для того, чтобы концепция NPM продолжала быть основным теоретическим и методологическим инструментом практики управления в сфере здравоохранения, необходимо упростить понимание услуги государственного здравоохранения, избежав тем самым сложностей с интерпретацией того, что является услугой. Применение одноканального финансирования

способно упростить клиентоориентированный подход и понимание услуг в сфере управления здравоохранения.

Из-за того, что основная часть реформы завершилась чуть более года назад, в настоящее время отсутствует достаточное количество статистической информации для подтверждения данного утверждения. Однако, гипотеза: «**Медицинское страхование, с возможностью прикрепления по выбору клиента, не влечет за собой сближение бизнес-процессов в государственных и корпоративных учреждениях здравоохранения» –** может быть опровергнута анализом конкретного случая, что косвенно подтверждает положительность проведения реформы с точки зрения внедрения клиентоориентированного подхода.

В качестве конкретного случая для анализа была выбрана больница Российских Железных дорог города Барнаула.

Негосударственное учреждение здравоохранения «Отделенческая клиническая больница на станции Барнаул ОАО "РЖД"» – одно из крупнейших лечебно-профилактических учреждений Сибири. Несмотря, однако, на некоторую обособленность, связанную с транспортной сферой, больница открывает двери и для пациентов, не имеющих отношения к железной дороге. Сегодня 50 % лечащихся в клинике людей относятся к территориальному населению. К сегодняшнему дню больница превратилась в мощнейший комплекс лечебных отделений, включающий в себя 390 стационарных коек и 8 амбулаторно-поликлинических учреждений.

Таким образом, на сегодня НУЗ «Отделенческая клиническая больница на станции Барнаул ОАО РЖД» – клиника, обеспечивающая полноценный замкнутый лечебно-диагностический цикл для каждого пациента.

Всего в НУЗ «ОКБ на станции Барнаул» работает 961 человек.

Александр Зальцман называет реформу ОМС прообразом реального страхования. «Раньше деньги платились за наличие коек и наличие штата персонала. А сколько реально пациентов лечится и какое качество лечения они получают – никого не интересовало. Теперь Фонд обязательного медицинского страхования имеет экспертную группу, которая следит за удовле-

творенностью лечения пациентов и качеством лечения. Фонд четко определяет, за какую конкретно услугу он может выплатить деньги. То есть, деньги идут за больным». С другой стороны, Зальцман отмечает, что реформа ОМС формирует страховой принцип: богатый платит за бедного. Не зависимо от того, какую зарплату получает человек, а фактически, какой взнос он выплачивает в фонд, фонд все равно выплачивает одинаковую сумму за любого пациента. Таким образом, можно выделить три основных результирующих момента, связанных с реформой ОМС.

1. Деньги идут за больным. Больной сам выбирает, где ему лечиться.

2. Выполняется страховой принцип.

3. Деньги выплачиваются за конкретную медицинскую услугу.

Результаты реформы очень хорошо прослеживаются в финансовых документах. Из структуры доходов больницы за 2012–2014 гг. можно увидеть увеличение выплат по ОМС после проведения реформы.

Таблица 1. Структура доходов 2012–2014 РЖД больницы г. Барнаула (частично)

Источник доходов (тыс.руб)	**2012г.**	**2013г.**	**2014г.**
ОМС	130635,4	167034,8	181585,6

Таким образом, можно заявить, что количество средств, выплачиваемых на больницу фондом, увеличилось. С другой стороны, необходимо проверить, увеличился ли объем выплат на одного больного?

Из таблицы видно, что количество средств, выделяемых на одного человека (одно посещение) существенно выросло. Слова Александра Георгиевича подтверждают этот факт. «Чем

больше денег или чем выше тарифы, тем более качественные можно использовать препараты и расходные материалы, кроме того, есть такая позиция как высоко технологическая помощь. Раньше она вообще была недоступна, теперь она стала доступной по квотам».

Таблица 2. Сопоставление услуг и выплат по ОМС

	2012 г.			2013 г.			
	кол-во к/дней/посещений	Сумма (тыс.руб.)	стоимость 1 чел, посещения (руб.)	кол-во к/дней/посещений	Сумма (тыс.руб.)	стоимость 1 чел, посещения (руб.)	динамика стоимости 2013/2012 (%)
Стационар круглосуточный	**116651**	**107658,5**	**10329,9**	**118779**	**125676,9**	**12004,7**	**116,2**
Поликлиника	111285	13113,2	117,8	106111	20631,1	194,4	**165,0**
Стоматология	37048	2297,5	62,0	37603,5	4671,7	124,2	**200,3**
Дневной стационар	1189	412,9	3499,2	780	562,3	6463,2	**184,7**

Показатели ВМП имеют динамику роста. Это можно увидеть из финансового отчета.

Таблица 3. Объемы ВМП в ОМС за 2014, план на 2015 год

Отделение	2014 год (факт)		2015 год (план)		динамика стоимости 2015/2014 г. (%)
	кол-во квот	стоимость 1 квоты(руб.)	кол-во квот	стоимость 1 квоты (руб.)	
Онкология (Урология)	2	24839	10	81800,2	329
Урологическое	16	14903	30	106329,87	713
Оториноларингологическое	44	15016	76	53587,37	357
Итого	62		116		

Таким образом, можно сказать, что рассматриваемая реформа положительно повлияла на количество средств, выделяемых на одного пациента. Но изменился ли подход к работе с пациентами?

Главный врач утверждает, что с проведением реформы в секторе здравоохранения появилась конкурентная среда. «Востребованная больница получит гораздо больше денег, чем пустая. А востребованность достигается в первую очередь удовлетворенностью пациентов. А для этого стало больше

внимания уделяться оснащению больниц, обучению персонала и т. п. В федеральных центрах даже появилась тенденция нехватки пациентов. Люди стали четко понимать, куда им идти и где получать услугу. Больницы стали зарабатывать деньги у фонда медицинского страхования, что привело к конкуренции и увеличению качества обслуживания».

По словам Зальцмана, в больницах стали применяться маркетинговые технологии: появились странички в соц. сетях, мобильные приложения, произошел ребрендинг сайтов. Стало больше времени уделяться интерьеру и логистике. Начали сокращаться издержки: переход на электронное оформление карточек, повышение эффективности сотрудников и т. д. Некоторые больницы стали заниматься рекламой и программами лояльности; такое присуще в основном в сфере интимных услуг: косметология, гинекология, урология.

Проанализировав кейс РЖД больницы города Барнаула, можно увидеть, что новая реформа заставила задуматься об ориентации больниц на клиента. Из кейса можно также заметить, что новое перераспределение средств фонда в пользу более популярных больниц дает этим больницам больше средств на обслуживание. Таким образом, деньги идут в большом количестве в те больницы, где больше заботятся о клиенте (ориентация на клиентоориентированный подход). А это заставляет больницы применять практики управления из частной сферы, что было также подтверждено словами главного врача.

Литература

1. *Барабашев А.Г.* Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»: альтернатива, синтез или новый подход? [Электронный ресурс] // Нац. исслед. ин-т «Высшая шк. экономики». URL: http://www.hse.ru/data/324/668/1234/20060405_barabashev.doc (дата обращения: 09.06.2015).

2. *Гринкевич Л.С., Банин А.С.* Совершенствование методов управления учреждениями здравоохранения в России // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292.

3. *Егоренков Д.А.* Эффективность государственного управления сферой здравоохранения // Власть. 2012. № 6.

4. *Костюшов Е.* Система ОМС потерпела в нашей стране сокрушительное фиаско // Медицинский вестник. 2013. № 18.

5. *Мальцев А.Н.* Клиенториентированный подход в бизнесе и в государственном (муниципальном) управлении // Власть. 2011. № 10.

6. *Старостин В.А.* Повысить клиентоориентированность медицинского персонала // Евразия Вести. 2012. № 6.

7. *Хамидова М.Д. Абдулазизов Д.* Одноканальное финансирование – это очередной шаг государства в модернизации здравоохранения // Чеченская республика сегодня. 2013. № 3.

8. *Castaneda-Mendez K.* Performance measurement in Health Care // Quality Digest. 1999. № 5.

9. *Dunleavy P., Margetts H.* New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2005. № 16 (3).

10. *Groot T., Budding T.* New Public Management's Current Issues and Future Prospects // Financial Accountability & Management,. 2008. № 1.

11. *Gruening G.* Origin and theoretical basis of New Public Management // International Public Management Journal. 2001. № 4.

12. *Jansen E.* New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information // Financial Accountability & Management. 2008. № 2.

13. *Johnsen Å., Vakkuri J.* Is there a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement // Financial Accountability & Management. 2006. № 3.

14. *Linneberg M., Philipp J.,Hanne N.* On the Governance of Social Science Research: The Replacement of Profession with Performance Contracts // International Journal of Public Policy. 2007. № 1.

15. Llewellyn S., Northcott D. The average hospital // Accounting organisations and Society. 2005. № 30.

16. *Metawie M., Gilman M.* Problems with the implementation of performance measurement systems in the public sector where performance is linked to pay: A literature review drawn from the UK // Conference on Performance Measurements and Management Control. 2005. № 3.

17. *Pettersen I.J.* From bookkeeping to strategic tools? A discussion of the reforms in the Nordic hospital sector // Management Accounting Research. 2003. № 15.

18. *Strandberg-Larsen M., Nielsen M.B. u Krasnik A.* Sundhedsaftaler som nyt styringsredskab til at sikre sammenhæng i sundhedsvæsenet // Tidsskrift for Dansk Sundhedsvaesen. 2006. № 10.

19. *Talbot C.* Public Performance – towards a new model? // Public Policy and Administration. 1999. № 3.

20. The world health report 2000: Health Systems – improving performance // World Health Organization URL: http://www.who.int/whr/2000/en/ (дата обращения: 09.06.2015).

Ищенко А.Е., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Невиницына Т.С., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Зарубежные подходы к оценке медицинских технологий (The Foreign Approaches to Health Technology Assessment)

Аннотация Оценка медицинских технологий является одним из важнейших этапов в процессе оптимизации системы здравоохранения разных стран. В первую очередь, это связано с рациональностью принимаемых решений, а также реализацией их на практике. В статье рассматриваются механизмы оценки технологий здравоохранения, специальные организации, занимающиеся этими вопросами, а также опыт зарубежных стран со своими положительными и отрицательными моментами.

Abstract Health technology assessment is one of the most important stages in the process of optimizing the health care system in different countries. Primarily, this is due to the rationality of decisions, as well as the implementation of them in practice. The article deals with the mechanisms of health technology assessment, special organizations dealing with these issues, as well as the experience of foreign countries with its positive and negative aspects.

Ключевые слова: медицинские технологии, оценка медицинских технологий, регулирование ОТЗ, практика NICE, система единиц QALY
Key words: health technology, health technology assessment, regulation of HTA, practice NICE, system units QALY

На современном этапе к организаторам здравоохранения пришло осознание того, что сокращение расходов на обеспечение должного объема и качества предоставляемых медицинских услуг следует производить не за счет всеобъемлющей

экономии, а за счет рационального распределения имеющихся ресурсов. Несмотря на постоянный рост затрат, государство, заинтересованное в здоровом населении, старается предоставить доступ к медицинской помощи подавляющего большинства граждан. Одной из приоритетных задач национальных правительств разных стран мира является оптимизация системы здравоохранения, с целью оказания качественной помощи, включающей лекарственное обеспечение, использование современных медицинских изделий и технологий. К реализации этой задачи стремятся как страны с уже отлаженной и достаточно эффективной системой здравоохранения, так и менее успешные, только развивающие обеспечение своего населения современными и доступными диагностическими, профилактическими, лечебными, реабилитационными процедурами.

В условиях роста потребностей населения в качественной медицинской помощи, а также расходов системы здравоохранения на новые диагностические и лечебные процедуры, особенно остро встает необходимость разработки и внедрения справедливых способов распределения ресурсов и равномерного обеспечения достаточными объемами медицинской помощи. Доступность, в частности, определяется возможностью получения препаратов при амбулаторном лечении по системе соплатежей.

Прежде, чем поступить в продажу, лекарственные средства должны пройти процедуру регистрации. Если лекарство признается достаточно безопасным и эффективным, опережающим по своим характеристикам существующие аналоги, оно может попасть в список препаратов, стоимость которых возмещается за счет государства или страховых компаний. В разных странах составляются «позитивные» или «негативные» списки. Первые обеспечивают покрытие стоимости входящих в него лекарств, вторые, наоборот, исключают такую возможность. Список составляется на основании экспертной оценки клинико-фармакологических свойств препаратов. Однако для системы здравоохранения, распределяющей финансовые средства, не менее важным является цена лекарства, а, следовательно, экономический анализ и поиск оптимального сочетания затрат и пользы при использовании препарата в повседневной

медицинской практике. Именно фармако-экономический анализ должен лежать в основе клинических рекомендаций и стандартов оказания медицинской помощи. Поэтому в последние десятилетия во многих странах мира широкое распространение получил такой вид деятельности, как «оценка технологий в здравоохранении» (ОТЗ).

Определение ОТЗ

Под технологиями в здравоохранении понимаются все методы диагностики, лечения, профилактики и реабилитации, включая лекарственные препараты и медицинские изделия, вакцины, медицинские и хирургические процедуры, а также любую другую деятельность, направленную на охрану и поддержание здоровья человека [1].

Оценка технологий позволяет проводить наиболее эффективную политику в сфере здравоохранения. Она направлена на использование тех лечебно-диагностических подходов, которые имеют оптимальное соотношение затрат и выгоды, выражающейся в продолжительности и качестве жизни граждан. ОТЗ помогает ответить на вопросы когда, как, кому, в каком порядке и объемах стоит оказывать медицинскую помощь.

В качестве самостоятельного направления ОТЗ появилась в Соединенных Штатах в 1970-х годах, а сам термин «оценка технологий» (technology assessment) стал использоваться с 1960-х годов. Первой организацией, основной деятельностью которой являлось информационное обеспечение с целью рационального распределения финансовых ресурсов между различными медицинскими технологиями, стал Офис по оценке технологий (Office of Technology Assessment, OTA). Он был основан в 1972 году в США, его бюджет формировал конгресс. В 1976 году был издан отчет, включающий в себя перспективы использования оценки новых медицинских технологий и ее позитивного влияния на систему здравоохранения. Необходимость оценки была признана под давлением страховых компаний и налогоплательщиков, обеспокоенных посто-

янно растущими расходами на лекарственные средства и оборудование, увеличением объемов оказываемых медицинских услуг.

Субъекты и механизмы ОТЗ

Становление ОТЗ происходило совместно с возникновением и популяризацией принципов доказательной медицины, а также пошаговым внедрением в систему здравоохранения способов оценки экономической целесообразности альтернативных клинических методик.

Разработка новых подходов обобщения и интерпретации многочисленных данных выразилась в создании Кохрановского сотрудничества и Кохрановской библиотеки, которые регулярно выпускают систематические обзоры и проводят мета-анализ, позволяя улучшать методы клинико-экономической оценки («затраты – эффективность», «затраты – полезность» и «затраты – выгода») и, следовательно, ОТЗ.

На данный момент можно с уверенностью заявить, что ОТЗ стараются поддерживать на государственном уровне, несмотря на достаточно непростую экономическую и политическую обстановку в мире, а, с другой стороны, благодаря ей, так как ОТЗ способствует рациональному использованию ресурсов. Оценка технологий укоренилась во многих развивающихся странах мира и успешно реализуется в экономически развитых державах.

В большинстве случаев ОТЗ состоит из рассмотрения доказательств эффективности, безопасности и экономической приемлемости медицинских технологий. К важнейшим принципам организации ОТЗ относят: анализ различного рода источников информации, как главного элемента доказательств; их рассмотрение как с точки зрения убедительности, так и значимости оказываемого эффекта; критически важное значение прозрачности процесса создания отчетов о проведенной ОТЗ; возможность участия всех лиц, проявляющих интерес к оценке.

Цель, которую преследует ОТЗ, состоит в том, чтобы все участники, оказывающие влияние на процесс принятия решения, получали качественную, научно обоснованную и доступную информацию, которая бы способствовала принятию адекватных решений на всех этапах распределения ресурсов. В мире существуют разнообразные модификации в структуре, построении работы и использовании рекомендаций ОТЗ, что связано с отличными друг от друга порядками распределения финансов, организацией и работой системы здравоохранения. Стоит отметить, что на ОТЗ могут влиять политические и культурные традиции, этические нормы. ОТЗ различаются по функциям агентств, подходам к подготовке документации, в том числе отчетов, влиянии решения агентств на государственную политику.

Регулирование системы ОТЗ

Организации по ОТЗ могут выполнять функции, с одной стороны, независимых учреждений, с другой стороны, носить характер государственных структур, их создание может быть инициировано страховыми компаниями, крупными учебными заведениями, исследовательскими центрами.

Многочисленные агентства не похожи друг на друга как в пределах одного государства, так и при сравнении стран между собой, различия можно обнаружить в характере выполняемых функций, которые носят консультативный, а иногда регуляторный характер. Организации, осуществляющие консультации, например, во Франции и Нидерландах, не имеют полномочий в принятии ответственных решений о предоставлении ресурсов для внедрения той или иной технологии, они лишь выполняют совещательную функцию или дают рекомендации, необязательные к исполнению, и уполномочены готовить отчеты для регуляторных органов, позволяя последним делать оптимальный выбор. В других странах (Дании, Финляндии), наоборот, агентства являются регуляторными органами, по

требованию Министерства здравоохранения они анализируют необходимую документацию и самостоятельно выносят решение.

Существуют страны, в которых действует сразу несколько агентств, отвечающих за ОТЗ и обладающих при этом различными полномочиями. В Швеции есть Совет по льготам в фармацевтике и стоматологии (шведская аббревиатура TLV), который выполняет регуляторную функцию, а Шведский совет по ОТЗ (SBU) является одним из первых в мире и выступает как консультативный центр. DAHTA (Deutsche Agentur für Health Technology Assessment) и IQWiG (Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen) – две значительные организации в Германии, независимо друг от друга проводят ОТЗ на национальном уровне и играют консультативную роль. DAHTA основано Институтом медицинской документации и информации Германии, руководит национальной программой ОТЗ и формирует отзывы по медицинским технологиям. IQWiG оценивает многочисленные аспекты лекарственных препаратов по запросам Федерального объединенного комитета. Перечисленные организации не являются единственными субъектами ОТЗ в Германии, деля обязанности с другими агентствами.

Наиболее успешным примером создания эффективного регуляторного органа по ОТЗ можно считать учрежденный в Великобритании Национальный институт здоровья и клинического совершенства (National Institute for Health and Clinical Excellence, NICE).

Практика NICE – механизмы и регулирование

Оценивая международный опыт обеспечения лекарствами, приходишь к выводу, что национальная система здравоохранения Великобритании (National Health Service, NHS) является несомненным достижением здравоохранения XX века. Здесь в

1999 году был создан NICE, финансируемый из государственных средств и отвечающий за подготовку отчетов по оценке отдельных медицинских технологий для Англии и Уэльса [2]. С апреля 2013 года NICE является исполнительным вневедомственным государственным органом [3]. Что означает предоставление этим институтом определенных общественных услуг и нахождение его в компетенции Совета директоров, а не министров. В распоряжении NICE собственный, выделяемый государством по принципу «протянутой руки», бюджет. NICE подотчетен Парламенту, что дает ему больше финансовой независимости, т. к. правительство обязано обеспечивать его финансирование для выполнения уставных задач. NICE был создан для сокращения разницы в уровне обеспеченности ресурсами здравоохранения между регионами, формулирования «стандартов качества», ускорения внедрения ценных инновационных технологий, обеспечения эффективного использования дополнительных ресурсов.

NICE занимается оценкой безопасности и эффективности медицинских технологий и разработкой рекомендаций по внедрению оптимальных технологий в практику здравоохранения, а также стандартов качества и их индикаторов, программ общественного здравоохранения. Рекомендации разрабатываются в соответствии с четырьмя принципами: уважение к автономному выбору пациента, не нанесение вреда, получение выгоды, справедливое распределение средств [4].

Темы для NICE могут предлагать различные заинтересованные стороны (производители, спонсоры, страховые организации и др.); все предложения рассматриваются на предмет соответствия заранее оговоренным критериям, и формируется план работы, который согласовывается с министерством здравоохранения. Доказательства, используемые NICE, исходят из клинической практики, опыта пациентов или исследований.

Для принятия того или иного решения необходимо пройти несколько этапов, а именно: обзор доказательств, оценка, консультирование, выпуск руководства и, если потребуется, пересмотр решения.

Руководство по использованию новых и существующих лекарств, методов лечения и процедур в NHS осуществляет два варианта проведения оценки – оценка нескольких технологий (Multiple Technology Appraisal – MTA) и оценка одной технологии (STA). При MTA, которая длится 60 недель, независимые научные группы выполняют систематический обзор и разрабатывают экономическую модель. При STA 30–43 недели идет рецензирование данных, предоставленных производителями. Оценку проводят 4 постоянных Комитета (до 33 членов в каждом).

NICE создает специальные программы оценки для медицинских изделий (МИ). Необходимость данного направления, прежде всего, обусловлена тем, что

– заключения по технологиям служат основой решений о финансировании, но такие оценки сфокусированы на лекарствах;

– у МИ более слабая доказательная база, чем у лекарств, их применение основано на специфических методах и процессах;

– есть трудности с подготовкой обоснования ценности;

– необходимы дополнительные усилия по поиску и выбору тем исследований.

После проведенной NICE работы происходит направление результатов в Национальный институт по исследованиям в здравоохранении, а также выпуск рекомендаций по окончании всех исследований в виде руководств по общественному здоровью. В них приведена информация для групп населения и индивидуумов по мероприятиям, политикам и стратегиям, которые могут предотвратить заболевание или укрепить здоровье. На препарат, включенный NICE в клинические рекомендации, Минздрав обязан выделить деньги и начать использовать одобренный препарат [5]. Рекомендации NICE должны быть реализованы медицинскими трастами (The Primary Care Trusts – PCTs) в течение трех месяцев с момента публикации, хотя на практике срок варьируется, что зависит от местной администрации [6]. После издания руководств может быть подана апелляция. Право на апелляцию имеют национальные пациентские организации, профессио-

нальные колледжи и ассоциации, производители и спонсоры медицинской технологии, департамент здравоохранения и Правительственная ассоциация Уэльса, плательщики (специализированные комиссионные группы и местные советы по здравоохранению).

Оценка пользы медицинской технологии в единицах QALY

Помимо объекта оценки неотъемлемой составляющей ОТЗ является методика оценки и ее критерии. NICE была разработана система единиц QALY (Quality adjusted life years). Благодаря ей польза от проведенного вмешательства, лекарственного средства, медицинского изделия сравнивается с таковой от аналогичных или отличных технологий, которые используются при данном заболевании. Польза исчисляется в годах жизни пациента с поправкой на ее качество. Как правило, QALY используют при сопоставлении влияния новой технологии и традиционного, ранее принятого лечения. Пользу соотносят с затратами, которые несут как система здравоохранения, так и пациент. NICE был высчитан предел приемлемости цены QALY, относительно которого анализируют стоимость QALY, полученного от применения новой технологии. Спасенные QALY – это положительный эффект, чем больше их удается сберечь, тем больше вероятность включения технологии в список, рекомендуемый NICE. Например, пациент, принимая новый препарат, продлевает свою жизнь на большее количество лет в рамках того же бюджета, что был отпущен на оплату предшествующего лекарства, тогда речь идет об удешевлении одного сохраненного QALY и превосходстве нового лекарства перед аналогом. Для того, чтобы технология была одобрена NICE и получила распространение на национальном уровне, рассматривают не только затраты на приращение QALY, но и ее лечебный эффект. При высоком эффекте у тяжелобольных лекарство получит положительные оценки NICE и будет предложено для включения в руководства [7].

NICE, ее структура и подходы к ОТЗ служат эталоном для учреждений, занимающихся подобной деятельностью, а также для организаторов здравоохранения, планирующих создание подобных подразделений в своих странах.

Заключение

Очевидно, что без достоверной доказательной базы невозможно структурированно и системно планировать расход всех видов ресурсов, определять тактику ведения пациента, формировать целенаправленную деятельность по оказанию медицинской помощи. При отсутствии научных обоснований на первый план выходят социальные, экономические, административные, профессиональные, личностные и другие факторы, которые не могут дать нам объективную оценку эффективности и безопасности новых технологий. С другой стороны, ОТЗ, учитывающая многие составляющие, позволяет выбрать те вмешательства, которые могут быть предоставлены в рамках существующей системы здравоохранения с учетом ее финансирования. А принимая во внимание рост расходов в этой сфере во многих развитых странах, ОТЗ способно оказать положительное воздействие за счет вводимых ограничений.

К сожалению, на современном этапе не сложилось единых критериев, позволяющих охарактеризовать организацию, как непосредственно относящуюся к системе ОТЗ. Одни учреждения занимаются только ОТЗ, или она является их основной функцией, для других это второстепенная задача, третьи используют ОТЗ, чтобы принять необходимое решение, например, о возмещении стоимости лекарств. Поэтому эксперты могут по-разному интерпретировать работу подобных агентств, не всегда единодушно относя их к структурам ОТЗ.

Большие сложности возникают в определении ключевых этапов ОТЗ, связанных с экономической составляющей, в результате, при имеющихся отличиях в условиях предоставления и оплате медицинских услуг, опыт одной страны оказывается непереносим на другую.

В заключение стоит подчеркнуть, что рано говорить о значительном влиянии ОТЗ на формирование приоритетов в здравоохранении в большинстве стран мира. Для усиления влияния оценки технологий на формирование национальных политик необходимо сформулировать строгие алгоритмы ее проведения, разработать единые легко реализуемые подходы превращения экспертных заключений в практические менеджерские решения.

Литература

1. *Kanavos P., Nicod E., van den Aardweg S., Pomedli S.* The impact of health technology assessments: an international comparison. Euro Observer, 12 (4), 2010. P. 1–7.

2. National Institute for Health and Care Excellence: https://www.nice.org.uk/about/who-we-are

3. National Institute for Health and Care Excellence: http://www.nice.org.uk

4. *Авксентьева М.В., Омельяновский В.В.* Международный опыт оценки технологий в здравоохранении // ПФ. 2011. № 2. С. 6–12.

5. *Власов В.В., Плавинский С.Л.* Варианты лекарственного обеспечения для России: уроки стран Европы и всего мира // Общество специалистов доказательной медицины. – М., 2012.

6. *Воробьев П.А., Германовски Т., Кольаса К.* Система обеспечения лекарственными средствами в России глазами польского специалиста – сравнение систем в России, Великобритании и Германии. МООФИ. – М. – Варшава, 2010.

Брутова А.С., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ
Сидоренко Н.В., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Связь уровня экономического развития с заболеваемостью населения в регионах РФ (The Relation of the Economical Development Levels and Morbidity of the Population in Regions of Russian Federation)

Аннотация На состояние здоровья населения оказывает влияние ряд факторов. Предполагается, что одним из них является уровень экономического развития. В результате изучения данного вопроса различными авторами были сделаны противоположные выводы. В статье рассматривается наличие и характер связи между уровнем экономического развития и заболеваемостью населения в субъектах Российской Федерации как в целом, так и по классам болезней.

Abstract A variety of factors influence on health status of the population. It is expected that economical development levels are one of these factors. The analysis results of different researchers show the contrary conclusions. The presence and nature of communication among economical development levels and morbidity of the population in regions of Russian Federation are examined in the article both en bloc and per disease groups.

Ключевые слова: экономическое развитие регионов, здоровье, заболеваемость, факторный анализ
Key Words: economic growth of regions, health, morbidity

В относительно богатых странах мира показатели здоровья населения, как правило, лучше по сравнению с менее развитыми странами. Такая ситуация позволяет предполагать, что уровень и темпы экономического развития региона, в конечном счете, оказывают влияние на общественное здоровье (показатели заболеваемости, инвалидности, смертности, ожидаемой продолжительности жизни при рождении). Однако на

здоровье населения могут оказывать влияние и другие факторы: климат, образ жизни населения, внешние причины (например, войны, эпидемии и т. д.). Поэтому вопрос о том, насколько экономическое состояние региона влияет на здоровье населения, проживающего в нем, является актуальным.

Вопросы связи отдельных показателей здоровья населения и экономического развития прослеживаются в работах ученых XX века. В частности, в работе [5] высказывается идея о том, что «значительное снижение смертности, которое имело место на протяжении двух последних веков на Западе, происходило благодаря, прежде всего, улучшению в производстве и экономических условиях» [2].

Характер связи между здоровьем населения и экономическим ростом в стране является двусторонним, что отмечается в работе представителей Всемирной организации здравоохранения [4]. Авторы считают, что экономический рост способствует улучшению здоровья населения, а более здоровое население способствует экономическому росту. Это справедливо и для отдельных людей: рост благосостояния способствует укреплению здоровья, а крепкое здоровье, в свою очередь, – важный фактор высокой производительности труда. В [3] отмечается, что неблагоприятное состояние здоровья станет препятствием для экономического роста в РФ. В работе также делается вывод, что если будут достигнуты улучшенные показатели состояния здоровья, то это приведет к существенной экономической выгоде в будущем.

В статье [1] была выявлена связь неравенства распределения доходов и динамики смертности между штатами. Оценке влияния рецессии в экономике страны на здоровье населения посвящена, в частности, статья [6]. Авторы на основе данных двух опросов, проведенных в Греции в 2006 и 2011 гг., делают выводы о том, что экономический кризис негативно отразился на оценке собственного здоровья граждан как показателе здоровья населения.

Однако, связь между уровнем экономического развития и состоянием здоровья не всегда однонаправлена. Так, например, в статье [7] исследуется проблема повышения уровня благосостояния народонаселения Российской Федерации, со-

провождающаяся снижением уровня здоровья населения, в то время, как во всем мире существует положительная связь между величиной доходов и показателями здоровья населения.

Наличие различных результатов оценки взаимосвязи состояния здоровья и уровня развития обуславливает возможность собственного исследования данного вопроса. Для этого вводятся в рассмотрение социально-экономические показатели, характеризующие субъекты РФ на 2012 г. по данным Комитета по государственной статистике РФ [8]. В качестве целевого показателя выбран показатель заболеваемости. Каждый из субъектов исследуемой совокупности характеризуется 7-ю показателями, являющимися в модели факторными:

- среднедушевыми доходами на душу населения, руб./мес.;
- долей населения старше трудоспособного возраста, %;
- валовым региональным продуктом на душу населения (ВРП), руб.;
- численностью врачей на 10 тыс. населения, чел.;
- долей расходов на продукты питания, алкоголь и табачные изделия, здравоохранение в структуре потребительских расходов, %.

Делается предположение, что чем выше среднедушевой доход на душу населения и ВРП, тем ниже показатели заболеваемости, что может объясняться возможностью населения участвовать в формировании собственного здоровья через оплату медицинских услуг и способностью субъектов организовать систему помощи с учетом объемов доходов. Рост доли населения старше трудоспособного возраста, возможно, положительно влияет на рост заболеваемости, поскольку с возрастом обостряются проблемы со здоровьем. Численность врачей на 10 тыс. населения может как увеличивать заболеваемость (через улучшенную выявляемость болезней), так и снижать ее (через снижение необходимости повторного обращения за медицинской помощью).

Рост доли расходов на продукты питания и здравоохранение может свидетельствовать как о снижении абсолютного значения расходов, что может повысить заболеваемость, так и о смене приоритетов в сторону инвестирования в собственное

здоровье, что должно повышать его уровень, а, следовательно, снижать заболеваемость. Также предполагается, что при большей доле расходов на алкоголь, табачные изделия показатели заболеваемости выше.

Построение функции, которая приближенно бы описывала массив статистических данных (аппроксимация) проводится в данной работе с использованием метода наименьших квадратов.

Первоначально для анализа целевым показателем был выбран показатель общей заболеваемости населения на 10 тысяч населения. Но при включении в модель всех факторов значение коэффициента детерминации составило 0,112, что говорило о том, что лишь 11,2 % общей вариации целевой функции объяснялось факторами, включаемыми в модель. Возможно, другие факторы, такие как экологическая обстановка или климатические условия региона, больше влияют на общую заболеваемость, но данные параметры не учитывались в модели в связи с отсутствием как необходимых статистических данных, так и в связи с отсутствием единого коэффициента (критерия) и невозможности его создания (ввиду большого количества оцениваемых условий).

Поскольку общая заболеваемость – совокупный показатель, можно предположить, что заболеваемость по разным классам в большей степени связана с исследуемыми факторами. Поэтому в качестве целевого показателя выбран показатель заболеваемости на 1000 человек населения по основным классам болезней.

В большей степени исследуемые факторы влияют на заболеваемость класса болезней кроветворных органов и отдельных нарушений, вовлекающих иммунный механизм, поэтому далее следует рассмотреть, влияние какого фактора проявляется в большей степени. Значение скорректированного коэффициента детерминации при включении всех 7 факторов составляет 0,69, поэтому следует провести комплекс мероприятий по совершенствованию модели.

При добавлении в модель пятого фактора с индексом 3 (ВРП на душу населения) было выявлено, что значение скорректированного коэффициента детерминации не изменилось по сравнению с четырехфакторной моделью. Таким образом,

включение данного фактора не улучшает качество этой модели, и поэтому его добавление нецелесообразно.

Таблица 1. Скорректированный коэффициент детерминации для регрессий с разным числом факторов и различной очередностью их расположения (ранжированием)

Включаемый признак		**Число факторов, включаемых в модель**				
Индекс	**Название**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
6	Доля расходов на продукты питания в структуре потребительских расходов	**0,495**				
2	Доля населения старше трудоспособного возраста	0,406	**0,643**			
7	Доля расходов на алкоголь и табачные изделия в структуре потребительских расходов	0,277	0,564	**0,681**		
8	Доля расходов на здравоохранение в структуре потребительских расходов	0,309	0,576	0,655	**0,692**	
3	ВРП на душу населения	0,018	0,497	0,643	0,680	0,692
4	Численность врачей на 10 тыс. населения	0,070	0,490	0,644	0,680	0,692
1	Среднедушевые доходы на душу населения	0,011	0,497	0,640	0,677	0,688

Полученная в результате отбора и ранжирования с помощью скорректированного коэффициента детерминации модель включает факторы с индексами 6, 2, 7 и 8. В результате аппроксимации с использованием метода наименьших квадратов модель принимает вид (формула 1):

$$Y = 11{,}174+0{,}462*X_1 - 0{,}499*X_2 - 2{,}199*X_3 - 1{,}268*X_4. \quad (1)$$

Проверка коэффициентов функции регрессии на статистическую значимость проводится в работе с использованием критерия Стьюдента. Значения стандартных ошибок коэффициентов регрессии представлены в табл. 2.

Таблица 2. Показатели оценки статистической значимости коэффициентов трехфакторной регрессии

Показатель	**Коэффициент**			
	a1	**a2**	**a3**	**a4**
t_j	5,743	4,055	3,180	1,940
$t_{кр}$	1,665			
Вывод о значимости	+	+	+	+

По результатам вычислений было выявлено, что оставшиеся коэффициенты данной четырехфакторной модели являются значимыми.

Для оценки взаимного влияния факторов друг для друга была построена матрица из коэффициентов корреляции. Наибольшая связь прослеживается между факторами 2 (доля населения старше трудоспособного возраста) и 4 (доля расходов на здравоохранение в структуре потребительских расходов). Но поскольку удаление фактора 4 больше повысит значение определителя матрицы корреляционных элементов, его следует также убрать из модели для повышения ее адекватности.

Модель принимает вид (формула 2):

$$Y = 8{,}397 + 0{,}5*X_1 - 0{,}61*X_2 - 2{,}24*X_3 \quad (2)$$

Ошибка аппроксимации модели составляет 18,662 %, что является вполне допустимым показателем.

Первая группа выводов основывается на значениях коэффициентов чистой регрессии.

На заболеваемость болезнями кроветворных органов и отдельными нарушениями, вовлекающими иммунный механизм, в наибольшей степени влияют доля расходов на продукты пи-

тания, доля пожилого населения и доля расходов на алкоголь и табачные изделия. Наличие положительного коэффициента перед первым фактором свидетельствует о том, что при увеличении доли расходов на питание растет и заболеваемость указанными болезнями. По нашему мнению, из-за увеличения доли расходов на питание граждане начинают употреблять большее количество несвойственной для россиян пищи (экзотические фрукты, напитки, специи, блюда иностранной кухни и т. п.), что провоцирует всплеск заболеваний иммунной системы (например, различные формы аллергических реакций и иных проявлений).

Отрицательные коэффициенты перед 2 и 3 факторами показывают, что при увеличении доли пожилого населения и доли расходов на алкоголь и табачные изделия будет снижаться заболеваемость исследуемыми болезнями. Данную особенность можно объяснить тем, что заболеваемость в РФ, как известно, регистрируется по обращаемости. Люди пожилого возраста, а также люди, ведущие асоциальный (например, страдающие алкоголизмом и т. д.), нездоровый (употребляют табачные изделия, алкогольную продукцию) образ жизни, не следящие за своим здоровьем, обращаются за медицинской помощью намного реже, нежели активные молодые люди, ведущие здоровый образ жизни. Так как обращаемость за медицинской помощью снижается, соответственно снижается регистрация вновь возникших заболеваний и, как следствие, снижается заболеваемость. По нашему мнению, правильнее было бы оценивать влияние указанных в начале статьи факторов не на заболеваемость, а на болезненность населения, но в Российской Федерации не имеется статистических данных по регионам, позволяющих провести данный анализ.

Вторая группа выводов объединяет положения по факторам, которые по результатам расчетов не могут быть включены в модель.

Среднедушевой доход на душу населения и валовый региональный продукт на душу населения, как показало наше исследование, не оказывают значительного влияния на уровень заболеваемости. Данную закономерность можно объяснить тем, что среднестатистические граждане питаются стандартным набором продуктов, характерных для местности, в

которой они выросли и проживают. Также при увеличении ВРП средства в условиях нашей страны поступают не к гражданам в виде различных пособий и субсидий, и в большинстве своем не вкладываются в развитие социальной инфраструктуры (напр. поликлиники, больницы и т. д.), а перераспределяются на различные проекты региона, таким образом, не оказывая существенного влияния на заболеваемость населения.

Численность врачей на 10 тыс. населения, как и уровень расходов на здравоохранение в структуре потребительских расходов, также не оказывают значимого влияния на уровень заболеваемости населения региона, так как, как указывалось выше, заболеваемость регистрируется по обращаемости, следовательно, не зависит от численности врачей на количество населения. Уровень расходов на здравоохранение в структуре потребительских расходов не оказывает влияния на показатели заболеваемости, по нашему мнению, из-за того, что полученные от данной сферы учреждениями здравоохранения средства обычно расходуются административным персоналом на улучшение основных фондов больниц (на оборудование, ремонт и т. д.), что продиктовано существующей реальностью. Данные средства в большинстве своем не вкладываются в развитие и усовершенствование медицинских работников, таким образом, у них отсутствуют представления и знания о современных методиках, позволяющих выявлять различные заболевания (описаны случаи, когда врачи просто не замечают имеющегося у пациента заболевания). Также закупленное от полученных средств диагностическое и иное оборудование простаивает из-за отсутствия квалифицированного персонала, не позволяя выявлять заболевания, регистрировать их, тем самым повышая показатели заболеваемости по различным группам заболеваний по региону.

На здоровье населения могут оказывать влияние и другие факторы, такие как климатические условия, образ жизни населения, внешние причины. Большинство из них не поддаются количественной оценке, что делает невозможным включение их в количественную модель.

Таким образом, основной вопрос исследования отношения экономического развития в регионе и показателей заболевае-

мости не дал однозначного ответа по характеру этой связи, поскольку влияние фактора ВРП на душу населения в субъектах РФ в 2012 году на заболеваемость отдельными классами болезней незначительно. Для получения однозначного вывода следует рассматривать и другие характеристики, отражающие состояние здоровья населения, например, ожидаемая продолжительность жизни или смертность (без учета смертности от внешних причин), на которых может прослеживаться влияние фактора, отражающего уровень экономического развития.

Литература

1. *Kaplan G.A., etc.* Inequality in Income and Mortality in the United States: Analysis of Mortality and Potential Pathways / G.A. Kaplan, E.R. Pamuk, J.W. Lynch, R.D. Cohen, J.L. Balfour. British medical Journal, 1996.

2. *Kingsley D.* The Amasing Decline of Mortality in Underdeveloped Areas. [Электронный ресурс] URL: http://web.stanford.edu/~jay/health_class/Readings/ Lecture10/davis_ldc_technology.pdf.

3. *Marquez P.* Adult Health In TheRussian Federation: More Than Just A Health Problem // P. Marquez, M. Suhrcke, M. McKee, L. Rocc. Health Affairs, Volume 26, Issue 4, July 2007, Pages 1040–1051. [Электронный ресурс] URL: http://content. healthaffairs.org/content/26/4/1040.

4. *Suhrcke M., etc.* Economic Consequences of Noncommunicable Diseases and Injuries in the Russian Federation / Suhrcke M., Rocco L., McKee M., Mazzuco S., Urban D., Steinherr A. Economic. World Health Organization, 2008 [Электронный ресурс] URL: http://www.euro.who.int/__data / assets/pdf_file/0005/74741/E89992.pdf?ua=1.

5. *Thompson W.S.* Population problems. 4 ed. – N.Y., 1953.

6. *Zavras D., etc.* Impact of Economic Crisis and Other Demographic and Socio-economic Factors on Self-rated Health in Greece / D. Zavras, V. Tsiantou, E. Pavi, K. Mylona, J. Kyriopoulos. European Journal of Public Health, April 2013.

7. *Шорохов С.И.* Уровень доходов и качество социальной среды как детерминанты здоровья населения регионов с различными долями обрабатывающих и добывающих производств / С.И. Шорохов. Территория и планирование № 4 (34), 2011. С. 134–141. [Электронный ресурс] URL: http://terraplan.ru/pdf/tip_4–34–134–141.pdf.

8. Сайт Комитета по государственной статистике РФ. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru.

Учебно-методическое пособие
ЭКОНОМИКА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Выпуск 9

Серия «Совершенствование публичного управления в России»

Издатель *Леонид Янович*

Редактор *Мария Горячева*
Корректор *Ольга Крупченко*
Верстка и макет *Сергей Щербина*
Художник *Евгения Васильева*

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

НП Издательство «Новый хронограф»
Контактный телефон в Москве (495) 671–0095, +7 (916) 651–30–94
по вопросам реализации 8–985–427–9193
E-mail: nkhronograf@mail.ru
Информация об издательстве в Интернете: http://www.novhron.info
Подписано к печати 23.02. 2016

Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1
Усл.-печ. л. – 10,5
Тираж 200 экз. Заказ №
Отпечатано способом ролевой струйной печати
в ОАО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»

НОВЫЙ ХРОНОГРАФ

9 785948 813295